



金融信托—风险防范与立法

主编 徐永健

32.49

中国经济出版社

立法定位 循规防险

(代序言)

徐永健

当前，在人们普遍关注的金融风险防范工作中，信托业风险的防范与控制，是一个十分重要的领域。防范与控制信托业的风险，需要从多方面入手。一个时期以来，这方面的研讨正在逐步展开和深入。其中，一个重要而突出的课题，就是要加快信托法规建设步伐，为信托业在社会主义市场经济中的功能和生存空间的准确定位提供法制依据。这一由信托业自恢复以来曲折发展引出的经验教训，已成为业内业外人士的共识。这方面工作做好了，将有利于引导现有信托机构逐步走上自己正常的运行轨道发挥作用，避免与其它金融机构的破坏性竞争，也有利于对信托机构的监控和管理。总之，有助于最大限度地消除由于体制性成因而带来的风险。

现在，出台信托法的时机已经成熟。首先，我国已

确定金融业分业经营、分业管理的原则。依据这个原则，金融市场四大支柱，即银行、保险、证券、信托的各自功能和空间，已经和正在定位。这为规范信托业的运行，设定了大的框架。其次，改革开放以来信托业的丰富实践，积累了大量经验教训，为我们在中国国情条件下如何认识和把握信托的发展规律，提供了可观的素材。

根据以往的经验教训，要给信托准确定位，解决信托业务同银行融资业务混淆的顽症，必须把受托理财和融资自营严格区分开来。在这里，关键是要严格把好资金来源关，建立信托契约关系。只要是规范在信托契约关系之中，就应允许信托机构根据社会主义市场经济发展的要求，放手地、创造性地拓展业务。信托业务体现了受托人受委托人之托，代委托人理财的契约关系。财产运用要限制在委托人给定的时空框架之内，受托人收取佣金、管理费。只要受托人是在委托人给定的时空框架内运作，他无需对受托财产经营风险造成的损失承担补偿责任。但是，受托人必须对由于缺乏完成委托人给定条件所必要能力，或是违背委托人给定条件，所带来风险造成的损失，承担以委托财产为限的有限补偿责任。因此，委托人和受托人双方都要承担风险责任。而自营融资却不同了。它是金融机构依据自有资本从事的资产经营活动。它以一定价格购得财产约期使用权，获

得资金来源。债权人对资产经营没有决定权。因此，经营活动的风险都要由债务人承担责任。信托机构必须以自有资产承担风险损失的有限补偿责任。这两种契约关系，在某些表现形式上尽管有相似之处，但其不同特质内含的边界是客观存在的。信托法应当准确把握一些必要的特征性要素，尽量清晰地把这个边界标定出来。只有这个边界划清了，才能为信托准确定位。

当然，要做到这一点，还需恰当反映我国信托业务发展的阶段性。从世界信托业发展情况看，随着金融市场发育和完善程序的提高，各类金融业务的相互渗透和融合也逐步加深，相互边界在有些方面出现模糊状况。这就是人们常说的业务综合的发展趋势。这个趋势，在我国也终究是要出现的。但是，目前还没有出现。从我国情况看，社会主义市场经济体制正处在建立、发育的初期阶段，金融市场的几大支柱的发展水平还不高。信托立法应当立足我国的现实，要严格而规范地把信托业与其它业务的边界标定出来。这个基础打好了，对信托业的长远、健康发展是极其有利的。

面对我国信托业的现状，当前信托的立法应当包括两部分，一是对信托基本关系、地位、作用科学定位的信托法；二是依据信托业现实制定的具体管理法规。前者是规范信托的内涵和运作空间，后者是给予现有信托机构走上规范发展道路的通道。

完善信托法规，还包括依据信托业的内容，设定相适应的管理框架。这方面，有许多问题值得认真研究。其中，一个最突出的问题是，不宜用管商业银行的办法去管信托业。例如，对信托机构实施同商业银行一样的资产负债比例管理、缴纳同样水平的存款准备金，就不一定适合信托业特点。信托是代人理财，又不像商业银行那样具有派生存款能力。对这样的业务推行与商业银行雷同的管理模式，尽管本意是要防范风险的管理，但由于不能适应信托业务特点，效果不会好，或是窒息了信托业，或是非但不能发挥本应起到的防范风险作用，反而有种误导作用，扩大了风险。

我国信托业需要适应社会主义市场经济需求的长足发展，它的生存空间是巨大的。只有立足于在规范的基础上，信托业才能真正运行在自己的轨道上，在它特有的生存空间充分发挥它的积极作用。这是我们面临的紧迫任务，也是必须着力解决的重大实践课题。为了推进这方面的理论和政策探讨，在江苏鑫苏投资管理公司等单位大力支持下，由人大财经委信托法起草小组发起，以“信托业风险防范和控制”为题，1997年在金融时报开展了征文活动，并在评选优秀论文基础上，又在南京召开了研讨会。这些活动的积极成果，现已编辑收录在这本小册子中。这是在江苏鑫苏投资管理公司支持下，继1996年举办“中国信托业的发展与对策”征文

和研讨活动后，我国关于信托改革发展研究的继续和深入。这本小册子的出版问世，对及时传播有价值的见解，对推动信托业的改革发展，无疑将发挥积极作用。

1998年1月10日

目 录

积极加强立法工作 促进信托业规范

发展·····	张绪武 (1)
完善信托立法 防范信托业风险·····	王连洲 (6)
信托业的风险与立法·····	郭日齐 (17)
信托业要准确定位·····	陈德铭 (21)
信托业的立法要从定位开始·····	俞天一 (25)
简议信托业的产业化和规范化·····	秦池江 (29)
信托业的风险根源和发展方向·····	许 健 (35)
怎样看待当前我国信托业的风险·····	曾康霖 (42)
浅谈我国信托业的风险与防范·····	邱兆祥 (50)
中国金融信托业的风险管理·····	张洪涛 (57)
有关信托立法的几点思考·····	李富莹 (65)
论中国信托业的风险分担机制与治理	
结构的变革·····	汤晓莉 (78)
信托业风险的层次分析与防范对策·····	吴先满 (85)

我国信托业应重点防范人格风险·····	张文中 (93)
论金融信托投资机构不良贷款改投资 策略 ·····	袁东生 原保松 (100)
经济体制转轨时期我国信托业的现状、 风险及防范措施 ·····	季 红 (108)
建立规避信托业风险的新体制 ·····	安晓朗 (140)
信托投资公司的风险及其控制概析 ·····	孙书元 (147)
信托业风险的成因与对策 ·····	王洪兰 (159)

积极加强立法工作 促进信托业规范发展

人大财经委员会副主任委员
全国工商联常务副主席 张绪武

从进一步完善法律法规的角度，研究信托业风险防范与控制，对促进我国信托业较快的健康的规范的发展，具有一定的意义。我们知道，就整个国际经济潮流来说，信托业、银行业、证券业、保险业并称为四大金融支柱产业，同时也是市场经济的重要组成部分。拓展信托业对我国建设有中国特色的市场经济，利用信托聚集社会资金，拓展信托渠道，完善金融市场体系，将起到重要的作用。同时对发展扶贫、教育、卫生等社会公益事业，保持社会的稳定，也有十分积极的作用。

信托业在中国有将近一个世纪的发展历史，应该说不是完全陌生的事物。新中国的信托业从1979年恢复以来得到了迅速发展，为国民经济建设发挥了巨大的作

用。但由于某些客观、主观的因素，信托在财产管理、资产融资、投资理财和社会公益等方面所具有的特殊功能，目前还未能显示出信托行业的特色，在发展过程中暴露出一些问题。例如地位不确定、行为不规范、资金来源有限等。随着金融业分业经营政策的提出，信托机构的生存和发展经受着考验。面对这样的现状，是前进还是退却，是规范化还是回避它，应该是一个十分严肃的问题。前些天在首都庆祝香港回归大会上，江泽民总书记又提到了必须同世界各国开展广泛的经济贸易科技文化的交流与合作，吸取世界文明的一切优秀成果。从金融业来讲，信托业的发展应该是体现在金融业新的发展上。所以我们感到发展信托业，制定好信托法势在必行。几年以来，人大财经委起草组经过多次的研讨会，深入调查研究，广泛地听取意见，推出了信托法的草案。制定信托法的目的是为了促进其健康的发展，也是为了促进我国金融事业的发展，更是为了促进我国经济的全面发展。在起草中，既要坚持符合国际通行的做法，又要结合中国的国情，具有可操作性。对现有的信托机构，不可能采取一刀切的办法。为了规范它们的金融活动，一方面信托法草案允许现有的信托机构依法经营信托业务，另一方面又根据信托机构的经营状况给予它们转轨的过渡期。怎样一方面按照国际通行的作法，一方面又照顾国内的实际情况；一方面规范化，一方面

给予发展的余地，这是目前需要解决的问题。立法是为了推动信托业的发展，而不是限制信托业的发展。从对信托法草案征求意见来看，大部分单位和部门都认为该法草案从法律角度明确、完整地规范了信托关系各方当事人的权利和义务，以及信托公司的职能、业务范围、经营规则和由此产生的法律责任等，既符合国际通行做法，又切合我国信托业发展的实际。同时也有一些部门认为我国信托业的发展缺乏充分的实践，现在制定信托法条件还不够成熟，尤其是关于信托业风险的控制方面应该仔细地探讨。

从今年对信托公司审计的情况来看，信托机构普遍存在资产质量低、资金来源不合规范、资产负债和损益不实等问题，有的甚至非常严重，资不抵债，支付困难，以至于在有些人头脑中形成了一种看法，金融出问题爆发点可能就在信托。去年出了几个金融大案，信托就占了一定比重。我感到，这还是信托业不规范的问题，而不在于信托业存在的问题，所以更应该把信托业规范化。这些应该引起信托业人士和有关方面的重视。现在可以说是信托业发展十分关键的时候，当前就如何防范和控制信托业的风险这个主题，专家和学者可以畅谈自己的经验并提出意见和建议，进一步完善我国的信托业立法，规范信托业风险的防范与控制，促进我国信托业更快地发展。我们在国外也进行了一些考察，特别

对信托业的起源国英国，还有加拿大、日本、美国，他们也在不断地进行改革。加拿大 1993 年在金融上搞了一次大的改革，其中信托业的改革即怎样从一业向多业转换。加拿大比较集中了大型的政府信托机构，他们也在进行改革。日本同样在进行改革，即怎样从财产信托向更大范围的资金信托发展。各国都在探讨、进行信托业的改革，其目的都在于怎样充分利用社会的资金。

我在学习体验的过程中，特别感到信托业的发展应最严格地按照法律责任来进行。例如在资金上和银行的贷款应有很严格的区分。信托业的资金完全应按信托的关系来处理，所以其法律责任特别严肃。在世界各国，除了财产方面的信托，信托业在社会工业方面的品种发展极为迅速。所以我想，我国的社会保险问题，包括扶贫资金问题，包括这几年全国工商联在中央统战部提出的光彩事业资金问题，包括希望工程资金问题，这些公益事业现在发挥了很大作用，但是从法律责任上讲，可能值得探讨，值得加强管理，值得明确法律责任。如果能够通过信托的关系在这些领域中开展业务，资金将会得到更可靠、更充分、更有效的利用，甚至可以挽救在这方面可能产生的责任问题。

信托业尽管已有了将近二百年的历史，但是对我们来讲，的确是一个比较新的事物，我们应当认真研究信托业发展中出现的新情况，积极加强立法工作，促进信

托业的规范和发展。

(此文章根据录音材料整理)

完善信托立法 防范信托业风险

全国人大财经委办公室副主任
《信托法》起草小组办公室主任 王连洲

在当代世界，信托业已成为不少发达国家现代金融业的重要支柱之一。新中国的信托业兴起于七十年代末期、八十年代初期。它作为一种新型经济主体，伴随着我国改革开放和金融体制市场化的进展，迅速发展壮大起来，尽管经历了坎坷曲折的里程。据统计，到 1997 年 3 月，全国具有法人资格的信托公司有 240 多家，其中全国性机构 22 家，地方性机构 220 多家，资产规模达 6000 多亿元，占全部金融机构总资产的 10% 左右。信托公司曾经盲目发展过，从业人员曾达到数万人，机构最多时曾达 1000 多家。需要指出的是，与西方发达的市场经济国家不同，中国信托业的恢复和发展并非由于当时社会对财产管理的需求，而是金融业为适应经济

快速发展的需要，摆脱传统金融体制束缚以扩展其职能的结果。对此，如果不存有偏见，而是比较客观的看问题，那就应该承认，信托业作为市场经济取向改革的试验田，对于弥补我国传统银行信用的不足，筹集外资，调集社会闲散资金，拓宽公众投资渠道，扩大金融服务，支持和促进国民经济的发展等，都发挥了积极的作用，可以说，功不可没。

但是，也应该承认一个不容回避的事实，就是信托公司目前存在着不少严重风险问题，尤其是随着经济市场化改革的逐步推进以及金融机构和金融工具的多元化发展，而使信托业对传统金融体制进行弥补的历史作用已基本完成。在此情况下，信托业的诸多弊端和风险问题方才明显暴露，从而被社会日益重视起来。尤其是自从贵州国际信托投资公司阎建宠、向明序相继犯罪案发，湖南国际信托投资公司原总经理前车不远、后车又覆，中银信托投资公司被接管收购，中国农村发展信托投资公司被关闭，相当一批信托投资公司被脱勾撤并，凡此种种，又都在不太长的时间内相继发生，这无疑使信托投资公司在人们心目中的形象和信誉蒙受到了一时难以挽回的严重损害。甚至有一种说法，金融秩序混乱，源自信托，信托是犯罪的渊数。这当然不公平，也不实际。但是信托投资业历尽坎坷的功过是非，何去何从，已引起全社会的广泛关注，确是一个客观事实。应

该承认，除少数信托公司效益高、办的好以外，多数信托公司目前的确走入了一个活不好、死不成，举步维艰的困难境地。它们的资产质量低下，经营乏力，效益较差，资金周转十分困难。也正因为如此，当众多信托机构难以为继而陷入困境时，为了扭转信托业在人们心目中的形象，提高信誉，促进其健康发展，不能不对信托业的风险防范问题给以充分的重视，并采取切实措施加以解决。

信托业的风险在何处

一是信托公司在其经营过程中存在的风险。这主要是指：

(1) 投资风险 在经济过热发展时期，不少信托投资公司风险意识淡薄，盲目扩大经营规模，忽视资产负债比例的合理性。它们除投资有价证券外，还比较普遍的投资于实业，尤其是投资于房地产等高风险领域。由于对所投项目缺乏充分论证，盲目发展；合伙对象选择不当而又无力亲自参与管理；外部经济环境和条件发生急剧变化等因素影响，导致不少信托公司的投资项目被套牢，效益普遍不好，赢利水平差，甚至有的投一个项目、扔一个项目，相当部分的投资已血本无归。

(2) 信用风险 贷款不还，在以往的社会生活中，那是很少的事情。但是在当代社会转轨时期，由于不少企业经营效益不好，信托公司放出去的贷款本息不能按期收回或根本不能收回的，已是见怪不怪。根据有关资料，信托公司的贷款逾期率一般都比较高的，个别公司甚至高达 50% 以上，其中有不少已转化为呆滞贷款。当然，银行贷款也有类似问题。较之其它金融机构的贷款质量，说信托公司的质量最差，那也有失公允。

(3) 流动性风险 资金是金融机构的血液。信托公司作为金融机构，其资产需要具有高度的流动性。而要想保证资产的高度流动性，信托公司必须具有充足的资本金和一定的资金来源渠道。而现实的情况是，信托公司的资本充足率普遍达不到 8% 的最低警戒线，有不少公司的资本充足率为负数。按政策规定的范围，信托公司的资金来源渠道更是十分狭窄，只能吸收五种来源的机构存款。实践证明，这五种资金来源根本兑现不了。信托公司为了生存和扩大金融服务，不得不在夹缝中生存，在竞争中成长。商业银行没有成立时，信托公司的生存空间比较大，日子还比较好过。随着金融体制改革的深化，尤其是各商业银行的成立，使信托公司失去了以往的很多业务地盘，致使如果不违规经营，它们的生存甚至就成了大问题。现在不少的信托公司都在违规负债经营，以高息筹得短期借款和存款，再以更高的利率