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

需要全本请访问 www.ertongbook.com

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的意见来看，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，以至于在一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。所以我想到，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）

需要全本请访问 www.ertongbook.com

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，导至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，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

贷放出去，或直接投资于更高风险和高收益的项目。高进高出，见险自增。信托公司如此的刚性负债和资产呆滞的矛盾，不仅大大提高了资产风险系数，而且往往造成不能支付到期的债务，以致招致“身败名劣”的严重后果。中银信托投资公司、中国农材发展信托投资公司等都是因为有几十亿甚至上百亿的到期债务不能偿还，而被接管和关闭。

（4）利率、汇率风险　金融市场上外汇汇率和股票价格变化频繁，信托公司从事人民币和外汇业务，如果内控机制操作不当，往往会因利率、汇率的变化提高融资成本而导致损失。汇率风险在国际信托投资公司中比较常见，上年就有几家国际信托投资公司在外汇买卖中，造成几亿美元的损失。

二是信托公司因管理不善、经营不力而造成的风险问题。这主要是指内部激励、制约机制不健全，法人素质不高、主观臆断、决策失误、权责不清、制度不严，以及用人不当甚至坏人专权等因素造成的有形和无形风险损失。因管理不善而造成信托业风险损失问题，我们见到听到的都比较多。不过，无数事实说明，这和领导班子及一般办事人员的素质高低有很大关系。人的因素第一，有它的道理。一个信托公司管理的好坏，关健在于职员的素质，尤其是主要管理人员的道德素质和业务素质。否则就不能说明，为什么在同等条件下，有的信

托公司就管理得好，效益高；有的就管理得不好，亏损得一塌糊涂。

多次整顿未解决根本问题

多年来，国家对信托投资公司进行过多次清理整顿。1982 年是第一次，内容是整顿信托公司“业务范围缺乏科学界定，出现分散信托资金的情况”。1985 年是第二次，整顿信托公司“未能把住资金投向、助长了固定资产投资膨胀”。1988 年是第三次，整顿信托公司“机构数量过多、经营管理较乱”。1993 年是第四次，整顿信托公司“违规经营、银行通过信托公司把信贷资金投向房地产”。从 1995 年开始至今，对信托公司进行第五次整顿：一是继续削减信托公司的数量，将地市级信托公司并购到省级信托公司或者并到当地合作银行。二是查处非业经营，超出信托公司业务范围而经营银行业务的要取消。三是调整领导班子。四是理顺资产比例管理、投资比例管理，分散信托公司投资风险。五是降低信托投资成本、管理费用。六是资产重组，建立资产比例制度。

综上所述，信托公司虽然经过多次清理整顿，但始终未能改善信托公司的困难处境，减少信托公司的风

需要全本请访问 www.ertongbook.com

险。究其原因，根本问题在于我国现有信托业，功能地位不确定，没有从事“受人之托，代人理财”真正意义上信托业务。至多扮演了一个为适应经济快速发展的需要，弥补传统金融体制下银行信用不足而产生的准银行角色。这是历史的产物。我们可以例述信托公司产生风险的种种原因：有信托业超范围经营和违轨经营造成的，但不如此又难以生存。有体制原因造成的，许多信托公司的资本或产权主体单一，大多数归属中央部委或地方政府，其主要负责人由主管部门任命。因此，不可避免地要受到地方政府和部门的干预。行政干预使信托公司经营自主权弱化，难以按市场经济规律运作，从而加大其经营的风险。也有外部监控机制不健全、监管不力造成的。中国农村发展信托投资公司问题的暴露，不是短时间发生的事情。如果监控机制健全，起码不会出现被关闭，给社会造成那么大的危害问题。信托公司造成目前的状况，多次整顿不能解决其风险问题，诚然有内部和外部的种种原因，但是信托立法滞后，国家没有根据经济环境的变化，及时从法律上确定信托业的功能地位和业务范围，指出其发展方向，不能不是诸多原因中一个最重要的原因。

建立信托业风险防范机制

信托是适应民事、公益、商务等多方面发展需求而产生的一种独特的财产管理制度。信托业的发展已成为市场经济发展的一个重要标志。随着市场经济的发展，我国不仅要引入信托机制，更需要健全信托立法，规范发展信托业。我国信托业存在着功能定位、发展方向不确定，经营行为不规范，约束机制不健全等问题。这些都需要用信托立法来规范，为信托业的健康发展提供法律保障。现行的一些信托管理规章和办法，缺乏法律的稳定性和权威性，而且形成较早，并且未从本质上规范信托业。为此，国家于 1993 年将信托立法提到了议事日程。由全国人大财经委员会组织起草的《信托法（草案)》已于 1996 年底提交全国人大常委会初次审议。现正在收集反馈意见。

信托法草案的主要内容，除了对信托的基本法律关系作了充分规定外，还对我国信托机构的功能定位、组织形式、组建程序、经营规则、业务范围以及法律责任等作了原则规定：一是为了使信托机构真正成为独立的信托企业法人，依法独立自主经营、自负盈亏、独立享受民事权利和承担民事责任，草案规定，信托公司是依

照公司法和信托法设立的经营信托业务的金融机构。这就是说，信托公司具有对受托财产的管理职能和由此派生出的金融职能，并按照现代企业制度的要求，确立产权明晰、权责分明、政企分开、管理科学的企业法人体制，建立信托机构自我发展与自我约束的内部运行机制。二是为了减少行政干预，增强市场竞争力，并广泛调动各种社会资金，增加长期稳定的资金来源，提高抵御风险的能力，草案规定，信托公司应当采取有限责任公司和股份有限公司的组织形式。三是为了拓宽信托机构业务范围，鼓励信托机构进行信托品种创新，让信托机构从事真正有特色的信托业务，草案规定，信托机构可以经营资金信托、有价证券信托、动产不动产信托以及其它财产和财产权信托。同时，为了稳定信托机构的经营草案还允许信托机构可以兼营担保、代理以及被批准的其它一些业务。四是为了提高信托公司的素质，增强信托公司的信誉，草案对信托公司的市场准入审批制度、信托资产的分别管理和风险管理及监察报告制度等都作了法律规定。五是为了充分发挥行业自律管理的优势，增强自我约束，草案规定，信托业要在平等的基础上成立信托业协会，实行自律管理。六是为了维护信托公司的经营自主权，草案规定，信托公司依法开展业务，不受任何单位和个人的干涉。

在起草信托法的过程中，感到最困难的问题，是如

何规范信托公司的业务范围。这个问题反复最多。就在最近对《信托法（草案）》征求意见的反馈意见中，还有个别单位提出，信托公司经营资金信托，同银行的存贷款没有实质区别，不符合信托业与银行业分业经营的原则。实际上，这是对草案缺乏全面认识和准确理解。因为经营资金信托与银行存贷款业务有本质区别。资金信托是以资金为信托财产的信托，信托的标的物是货币资金，它是通过信托契约而建立起来的资金信托关系，要体现委托人的意愿，这不同于银行存贷款的信用关系。同时还提出，草案允许信托公司的兼营业务范围太广。我们认为，信托公司以往能生存，靠的是委托存款和贷款、经营外汇和证券等。如果草案不对信托公司已经兼营的某些业务作出规定，不仅许多信托公司无法生存，而且可能会给社会造成冲击。因此，我们的意见是，从信托业发展方向看，应当要求信托公司从事规范的信托业务，尽量少从事非信托业务。但从我国信托业当前经营的业务实际情况出发，达到上述要求，还要有个过度期，慢慢转移，逐步加以调整和规范。另外，待信托公司逐步开发起诸如企业信托、股权信托、债权信托、养老金信托、民事信托和各种基金信托等业务时，再将与银行相同的业务经营活动取消也不迟。

有人说，目前国外兴起综合经营活动，信托公司可以从事银行的业务，银行也可以从事信托公司的业务，

为什么我国仍坚持分业经营？因为，国外一些发达国家金融机制比较健全，信用风险较少。而我国市场经济刚刚发展，尚不成熟，金融监管力量薄弱，法律制度滞后。鉴于此，我国不能照搬国外综合经营的经验。金融业分业经营，这是我国目前的政策目标。

信托业的风险与立法

国务院法制局顾问　　郭日齐

信托业的风险问题大家都很关注，我们国务院法制局也不例外。需要用法律规范信托业，给信托业定位，使它有必要的法律空间来发展。立法既要包括限制性的规范，也要包括授权性的规范。现在因为出现了很多违法问题，我们把它作为立法的考虑之一，这应该是没有争议的，不能把违法的事情考虑在立法之外。中央和地方的关系要统一考虑，宏观和微观要统一考虑。考虑地方发展，还要考虑宏观金融的稳定，宏观经济的管理。

在草拟信托法过程中有些地方我们不太清楚，需请教各位搞理论、搞实务的同志。委托人把自己的资金交给信托公司经营，使资金保值增值，使受益人得到回报，信托公司拿这笔钱投进证券市场，或者用委托资金进行投资，这毫无疑问是信托业本身的经营活动。所以说，信托业是要贯彻“托”字，依照信托关系的法律框

需要全本请访问 www.ertongbook.com