

改革开放三十年来中国商事信托的发展

沈 四 宝^①

内容摘要·改革开放三十年来，中国已经初步建立起了商事信托制度。中国商事信托实践也有了较大的发展，信托公司实现了快速稳定增长，信托产品日渐丰富，信托市场得到进一步拓展·信托业监管与自律有效并行。信托立法在借鉴他国经验基础上，结合中国国情进行了一些制度创新。从发展趋势上看，中国商事信托的前景良好。

关键词·中国 商事信托 发展 创新信托法

信托制度滥觞于英国，被誉为英国在“法学领域伟大而杰出的成就”，在几百年的发展历程中，被英美国家广泛应用到各个领域，有着不可替代的重要作用。与此同时，随着世界经济全球化、区域经济一体化进程的加速，其特有的制度优势以及在英美国家的重大作用开始引起了大陆法系国家的重视。对于大陆法系国家而言，引入信托制度时面临的最大难题在于，如何在保证不背离信托制度价值的前提下实现信托制度的本土化。自一九世纪末以来，以日本为代表的一些大陆法系国家开始陆续引入信托制度。

商事信托在现代市场经济体系中的应用非常广泛，由各国立法颁布的特别立法中规定的各种商业信托的具体类型都可以归结到商业信托的范畴之中，包括了不动产投资信托（REITs）、金融资产证券化（FASITS）、特殊目的信托（Special Purpose Trust, SPT）、信托型共同基金（Mutual Fund）等类型，除此之外，还包括各种信托契据（Trust Indentures, Deeds of Trust）。可以说，在目前的法律框架下，信托制度已经成为诸多财产制度中惟一可以直接连接和沟通资本市场、货币市场和产业市场的制度。

一、改革开放初期的中国商事信托

早在二十世纪初叶，中国就从英美以及日本等国家引入了信托制度，并有了一定的商事信托实践。但是直到改革开放以后，中国商事信托制度才得以正式确立，商事信托在短短三十年来得到了快速发展。

一九七九年一月，邓小平在约见工商界和民主党派人士时，希望荣毅仁能围绕改革开放做一些实际工作，发挥自己的作用。同年二月，荣毅仁向中央提出了《建议设立国际投资信托公司的一些初步意见》。一九七九年六月，国务院正式批准成立中国国际信托投资公司，这标志着中国信托业的正式恢复。一九八〇年六月，国务院出台《关于推动经济联合的通知》，明确指出：“银行要试办各种信托业务，融通资金，推动联合”。随后，在短短的两年时间内，信托公司如雨后春笋一般在中國大陸成立。银行也纷纷开展信托业务，形成了与信托公司争抢业务、无序竞争的混乱局面。后来，经过几次阶段性发展与整顿，到上世纪末许多信托公司违规经营，陷入了资不抵债、不良资产比例畸高等财务危机。中国信托业陷入前所未有的困难局面。

这个时期的中国信托业主要存在以下几个问题：

1. 银行业与信托业的业务范围混杂，难以区分

改革开放后的中国信托业因为国家政策的导向作用，决定着信托业自恢复伊始，就呈现出与银行业业务范围交织在一起、分工不明确等特点。金融业的混业经营本来是科学、先进的模式，但这只适用于市场经济与资本市场高度发展、相关法律法规等配套制度健全的阶段，而这一时期的中国信托业的发展与中国经济发展的大背景相脱离，但不能起到积极作用而且造成了较为严重的后果。

2. 信托法律法规欠缺，信托业务违规操作较为普遍。

由于受经济体制转轨特殊性和资本市场规范经验的欠缺所限，中国资本市场别无选择地走上“先发展后规范”的道路，出现了资本市场法制建设滞后于市场发展的局面。这同样体现在信托业的发展方面。这一阶段，中国人民银行、国务院等相关部门业出台了一些有关信托业务的规范性文件。这些文件存在的主要问题有：一是立法层次较低，权威性不够，直接导致了规范性文件之间的冲突，难以有效地为信托业的发展提供有效的保障；二是缺乏实质性内容，可操作性较差。这些文件内容大多是原则性、指导性规定，在商事信托实践中难以适用；三是行政色彩浓厚，惩罚措施缺乏。受计划经济意识的影响，这些规范性文件从制定到适用体现了较强的行政干预色彩，但是对相关主体的处罚措施反而缺乏明确规定。

3. 缺乏开展商事信托的社会环境，商事信托处于尝试阶段。

这一阶段的信托业务实质上大多属于变相的传统委托理财业务，如一九八三年一月出台的《中国人民银行关于人民币银行办理信托业务的若干规定》规定：“金融信托主要办理委托、代理、租赁、咨询业务，并可办理信贷一时不办或不便办理的票据贴现、补偿贸易业务。”一些信托公司甚至间接从事放贷、拆借等银行业务。另外，社会各界普遍缺乏对信托的基本认知，甚至对真正的信托持怀疑态度，不利于规范的信托业务的开展。

虽然存在上述问题，但改革开放初期商事信托实践作为一种有益的尝试与探索，本身具有较大的历史意义，这远大于其实践效果。这一阶段的商事信托状况为中国商事信托业今后发展积累宝贵的经验，同时也为中国信托立法做了很好的实践铺垫。

二、中国商事信托的现状

二〇〇一年四月二十八日，《中华人民共和国信托法》（以下简称《信托法》）由中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过，于二〇〇一年一月一日开始实施。中国人民银行分别于二〇〇二年六月、七月颁布《信托投资公司管理办法》与《信托投资公司资金信托管理暂行办法》。这些法律、法规的出台确立了规范意义的信托制度，商事信托自此纳入规范、有序的轨道中来。几年来，中国的商事信托实践得到了长足发展，呈现出繁荣兴旺的景象。

（一）信托公司有序、快速发展

截止到二〇〇七年底，信托公司的数量为五六家。从近几年信托公司的发展情况看，信托规模持续大幅度增长，盈利状况良好，加速趋势非常明显。全国信托公司二〇〇八年上半年管理的信托资产规模已超过一二，〇〇〇亿元人民币，较二〇〇六年增长近两倍。无论是在信托公司的总体管理的资产规模，还是平均管理的资产规模均实现了成倍增长。

从经营状况来看，信托公司主要提供资产证券化、结构化融资、低风险理财业务等服务，但是信托业务收入仍未

成为信托公司总收入的主流。二〇〇七年初，银监会出台了《信托公司管理办法》和《信托公司集合资金信托计划办法》，对信托公司的功能定位和业务方向进行了全面系统的改革。《信托公司管理办法》第二条将“信托投资公司”改为“信托公司”，标志着信托公司向主业回归的政策导向，旨在引导信托公司应当“压缩固有业务，突出信托主业”。在信托公司固有业务方面，固有业务项下投资业务范围限定为金融类公司股权投资、金融产品投资和自用固定资产投资，国有资产原则上不得进行实业投资。不难看出，进一步限制信托公司固有业务，发展和规范信托业务，切断信托业务与固有业务之间利益输送的途径，督促信托公司更加专注于受益人的最大利益，使其从“融资平台”逐步回归到“受人之托、代人理财”的原态，是今后信托公司的发展趋势。^②

(二) 信托产品稳步增长

近几年来，信托公司发行的信托产品数量及规模呈逐年增长的态势。二〇〇五年度，共有四八家信托公司发行并公布了四五个集合资产信托产品，募集资金四八·九亿元；二〇〇六年度，全国信托公司发行了五三个集合资金信托产品，募集信托资金近六〇〇亿元；二〇〇七年度，共有四六家信托公司发行了五九六个集合资金信托产品，募集信托资金总计七八〇·九亿元。这表明信托产品及其募集资金逐步稳定增长；同时单个金融产品的平均规模偏小。

目前，信托产品的主要类型有：(1) 房地产信托。近年来，中国房地产业发展迅猛，融资需求较强。房地产信托主要以贷款类信托为主，兼有部分股权类信托、受益权类信托和混合类信托。房地产信托存在的主要问题在于，受国家宏观政策影响较大以及委托人与资金使用者之间收益不平衡。(2) 证券投资信托。自二〇〇六年下半年开始，中国资本市场全面复苏，股票市场长期牛市，证券投资信托也得到迅速发展。采用信托方式管理私募基金，不但可

使其治理结构较为科学，更是可以赋予处于地下的私募基金合法地位。其他证券投资信托产品还有新股申购资金信托等。(3) 企业年金信托。二〇〇五年八月，劳动保障部公布的首批年金管理机构名单，三家信托公司获得管理机构资格。企业年金信托成为信托公司新的盈利增长点。企业年金市场巨大，有着很好的发展前景。但是，从近几年的发展情况以及主管部门的态度来看，信托公司与银行、证券公司、保险公司比较，处于劣势地位，在企业年金市场上有被边缘化的趋势。

(三) 监管与自律有效并行

二〇〇三年四月二十八日，中国银行业监督管理委员会挂牌成立。信托机构的监管开始由银监会非银司负责。近年来，对信托业的监管不仅仅是监管主体的变化，更为重要的是监管理念与模式的转变。监管理念从“重管理”向“重引导”转变；监管模式以行政监管向制度监管转变。监管机构与信托公司之间的沟通更加顺畅，共同促进了信托业的健康、快速发展。

二〇〇五年五月，中国信托业协会 (China Trustee Association, CTA) 在北京成立。该协会是经中国银行业监督管理委员会和民政部批准，并在民政部注册登记的全国性非营利社会团体，是中国信托业行业自律组织。目前，中国所有信托公司均已成为该协会的会员单位。中国信托业协会的成立，起着规范营业性信托机构的经营活动，进行同业自律管理，协调行业内部、外部关系，发挥营业性信托机构与主管机关之间的桥梁纽带作用，维护行业权益，促进行业发展的重要作用。

三、《信托法》的制度创新

信托法律制度的完善与创新是商事信托发展的基础保障。近年来，中国商事信托的长足进步与相关法律、法规的完善是分不开的。特别是《信托法》的出台，从根本上解决了商事信托长期以来没有基本法律可依的尴尬局面。《信托法》是在充分借鉴英、美、日等国家信托法先进制度的基础上，结合中国国情与现行立法的实际情况，而制定的一部具有中国特色的信托法。该信托法实现了以下几方面的制度创新，为推动中国商事信托的发展起到了一定的积极作用。

(一) 信托财产所有权方面

在英美法系国家，信托财产的“双重所有权”是信托关系得以成立的基础，许多大陆法系国家的学者认为，这与传统民法理论“一物一权”原则相矛盾，因此信托制度无法与大陆法系财产制度相融合。所谓一物一权原则，从权利的角度而言，一方面是指一个物上只能设立一个所有权而不能同时设立两个以上的所有权；另一方面也是指在一个物上不能同时设立两个或两个以上在性质上相互排斥的定限物权。^③从这个角度分析，在大陆法系国家在一个物上设定两个所有权确实是行不通的。

实际上，英美法系国家信托财产的双重所有权——普通法所有权与衡平法所有权，并非许多大陆法系学者所理解的“双重所有权”。依英美信托法及其财产法原理可知，受托人对信托财产的所有权是普通法上的所有权，属于 Legal Estate (title)，该所有权在权利外观上与大陆法系所有权并无区别，具有公示公信的意义。而受益人所有

是衡平法上的所有权，本质上是一种财产性权益——Equitable Interest，并不具有大陆法系所有权的特征。即使受益人自受托人对信托财产的管理与处分中受益也并非所有权的能动的收益，受托人享有对信托财产占有、使用、收益与处分的权利。受益人的所有权的意义仅仅是受益而已。从这个意义上说，受托人所有权是显性所有权，受益人所有权是隐性所有权，后者只有在受托人违反信托义务或者信托终止时才有意义，所以受益人所有权是受益人权益的救济权而已。这也是衡平法的真谛所在。因此，过分的强调受益人对信托财产的所有权并无太大实际意义。如果可以通过较为科学的信托构造以及建立完善的救济，大可不必赋予受益人一个名不副实的所有权。中国信托法明确规定受益人对信托财产的所有权，可谓明智之举。

《信托法》第二条规定：“本法所称信托，是指委托人基于对受托人的信任，将其财产权委托给受托人，由受托人按委托人的意愿以自己的名义，为受益人的利益或者特定目的，进行管理或者处分的行为。”这种规定遭到了一些中国学者和国外学者的批评，认为没有体现出受托人将信托财产转移给受托人所有，背离了信托的主旨，中国信托法应该向日本、韩国以及中国台湾地区信托法那样规定委托人将信托财产移转给受托人。其实，这种认识有一定的片面性。依大陆法系民法理论，不动产物权的变动应该依法登记，动产物权的变动应该交付。移转也并不非一个可以准确传达信托财产所有权由委托人转移至受托人的词汇。只不过是就信托财产的角度来解释了何为信托而已。《信托法》规定的委托，则是从信托设立的角度来解释信托，二者并无本质区别。

在中国，信托制度刚刚正式得以确立。从普通民众到商事信托从业者习惯于传统的理财方式，信托的主要作用是受人之托，代人理财的观念容易被大家接受。而且为了解决上述规定可能产生的误解，《信托法》第一条进一步规定：“受托人因承诺信托而取得的财产是信托财产”，表明信托财产属于受托人所有。此处的取得，从受托人角度说明信托财产所有权的归属，反而比从委托人角度使用移转给受托人的表达方式更加直接明了。

(二) 信托的成立与生效要件

1. 信托的成立要件

《信托法》第八条规定：“设立信托，应当采取书面形式。书面形式包括信托合同、遗嘱或者法律、行政法规规定的其他书面文件等。采取信托合同形式设立信托的，信托合同签订时，信托成立。采取其他书面形式设立信托的，受托人承诺信托时，信托成立。”

以信托关系的产生是否有赖于当事人的意思表示为标准，信托可被分为意定信托 (Express Trust) 与非意定信托 (Implied Trust)。对于意定信托而言，英美信托法原则上仅需要委托人设立信托的单方意思表示以及转移信托财产于受托人，信托即可成立。绝大多数国家和地区的信托法并没有将受托人的意思表示作为信托成立与否的要件。实际上，从行为效果分析，转移信托财产与受托人隐含了受托人接受委托的意思，否则信托也无法设立。中国信托法如此规定，一是可以清楚表明在信托设立方面，受托人意思的重要性，二是与《信托法》第二条关于信托的定义中“委托”相适应。另外，中国信托法将信托合同视为诺成合同而非实践合同，学者们也大多认为只有当事人就信托合同条款达成合意，信托即应成立，无须信托人向受托人交付信托财产。这样就可以有效地防止在商事信托实践中委托人人与信托公司的随意订约行为，利于当事人利益的保护。

2. 信托的生效要件

在英美信托法中，并未区分信托的成立与生效。而在规定了诺成合同的前提下，有效的信托应该分为信托的成立与生效两个阶段。信托当事人之间一旦意思表示一致，信托即为成立，但是并必然会发生效力。中国信托法规定，法律规定需要办理登记的财产，必须进行信托登记。

《信托法》第一〇条规定：“设立信托，对于信托财产，有关法律、行政法规规定应当办理登记手续的，应当依法

办理信托登记。未依照前款规定办理信托登记的，应当补办登记手续；不补办的，该信托不产生效力。”可见，中国信托法采用的信托登记生效主义。所谓登记生效主义，是指是否进行信托财产登记决定着信托是否生效，不登记者不生效。与之对应的是登记对抗主义，是指信托成立后即发生效力，登记与否不影响信托生效，但是不经登记的信托财产不得对抗善意第三人。《日本信托法》第三条规定：“信托公告1. 关于应登记或注册的财产权，在信托时如无登记或注册，则无法对抗第三者。2. 关于有价证券的信托，要按照敕令的规定在证券上标明属信托财产。关于股票和公司债券的信托，则要在股东名单或公司债券底帐上明确记载属信托财产，否则，无法以此对抗第三者。”一般认为，与登记对抗主义比较，登记生效主义不论是在法理上，还是在实践效果上，都更为合理。这也与中国物权法等相关法律法规之原则规定相符合。

(三) 信托财产与信托产品^④

中国现行《信托法》第一五条、第一六条和第三四条共同规定了信托财产的独立性原则，其中第一五条规定了信托财产与委托人其他资产的分离，第一六条规定了受托人自有财产之间的分离，第三四条规定了受托人承担支付信托利益的义务是以信托财产为限。基于这些规定，委托人和受托人其他资产的经营变化，甚至于破产，都不会影响到信托财产的现金流。投资者也无权追索委托人和受托人的其他资产。这些规定能初步保证商业信托所具有的破产隔离功能，但其他规定却对商业信托的发展构成了极大的束缚，具体体现在：《信托法》第七条规定，设立信托必须有确定的信托财产。第一一条规定，信托财产不能确定的，信托无效。而对于某些类型的商业信托来说，例如金融资产证券化信托中，进行证券化的金融资产是持续性发生的将来债权，其并不具有确定性，只具有可预期性，这使得其能否成为中国信托法上的信托财产颇具疑义。

二〇〇二年六月，中国人民银行出台了《信托投资公司资金信托管理暂行办法》，规定信托投资公司办理资金信托业务时，不得发行债券，不得以发行委托投资凭证、代理投资凭证、受益凭证、有价证券代保管单和其他方式筹集资金，办理负债业务。这就意味着受托人无法将所受让的金融资产转换为受益证券，无法将受益权进行证券化。这些规定意味着，现有的信托受益权只能以无法分割的信托合同方式成立，加入资金信托计划的投资者要转让手中的信托合同，不得自己去寻找受让对象和转让平台，而且使信托产品的认知程度和受众面变得十分狭窄，必然导致信托产品交易成本的提高，从而影响信托业的发展。可喜的是，二〇〇七年一月，中国银行业监督管理委员会新出台的《信托公司集合资金信托计划管理办法》删除了上述规定，原有《信托投资公司资金信托管理暂行办法》废止。

(四) 信托关系人的权利与义务

信托的核心为信托财产，而信托关系的主要内容即为信托关系人的权利与义务。中国信托法在信托关系人权利和义务方面有颇多创新之处，其中不乏一些亮点。从信托构造分析，信托成立后，信托财产置于受托人控制之下，受托人享有信托财产的管理与处分权。根据英美信托法原理，信托成立后委托人脱离信托关系，受托人的行为应由受益人监督。中国信托法规定委托人与受益人均享有对受托人的监督权，完善了监督机制，加大了对信托财产的保护力度。

1. 受托人的忠实义务与谨慎义务

大陆法系国家信托法一般规定了受托人负有善良管理人义务。但是对于善良管理人的含义、方式缺乏具体规定。中国信托法借鉴英美信托法，明确规定受托人应负忠实与谨慎义务。《信托法》第二五条规定：“受托人应当遵

守信托文件的规定，为受益人的最大利益处理信托事务。受托人管理信托财产，必须恪尽职守，履行诚实、信用、谨慎、有效管理的义务。^④

具体来说，忠实义务指的是管理人员在履行其职务时应以受益人的利益最大化为出发点，不得为自己谋取不当利益。其核心是确保受托人能在其从事管理职责时，坚持公平、道德和诚实的原则。谨慎义务则是强调受托人在管理信托财产时，应当善意地并按照同样的一个通情达理（普通智者）在相似的情况下可能表现出来的勤勉、谨慎和技巧行事。^⑤

2. 委托人与受益人同享撤销权

为了保障对受托人行为的监督，一些国家（地区）信托法规定了受益人的撤销权。如中国台湾地区信托法第一条规定：“受托人违反信托本旨处分信托财产时，受益人得声请法院撤销其处分。”如前所述，中国信托法强调委托人对受托人的监督权利。《信托法》第二二条第一款规定：“受托人违反信托目的处分信托财产或者因违背管理职责、处理信托事务不当致使信托财产受到损失的，委托人有权申请人民法院撤销该处分行为，并有权要求受托人恢复信托财产的原状或者予以赔偿；该信托财产的受让人明知是违反信托目的而接受该财产的，应当予以返还或者予以赔偿。”也就是中国信托法赋予了委托人对受托人不当行为的撤销权。

同时，中国信托法并未否认受益人的撤销权。《信托法》第四九条第一款：“受益人可以行使本法第二十条至第二十三条规定的委托人享有的权利。据此，受益人享有与委托人相同的撤销权。委托人与受益人的“双重撤销权”，加强了对受托人管理和处分信托财产行为的监督力度。当委托人与受益人就撤销权问题发生冲突时，中国信托法规定由法院进行裁决。^⑥

受托人的不当行为致使信托财产受到损失的，实际的利害关系人是受益人而非委托人。此时，由受益人行使撤销

权更为妥当。《信托法》应该淡化委托人的地位与权利，强调受益人的权利，注意发挥受托人的积极性与主动性，使信托可以安全、高效运行。

除上述几点以外，中国信托法还有许多创新之处。另外，信托作为一个崭新制度引入到中国，还存在缺乏法律文化背景、商事信托实践较少等问题。这直接导致了《信托法》存在一些亟待改进的问题。我相信，随着信托观念的深入人心，商事信托的发展，中国信托法将会逐步完善，走向成熟。

四、中国商事信托的发展趋势

中国信托业经过多年的实践，商事信托制度得以建立并取得初步发展。但是，与英、美、日等发达国家相比，中国商事信托无论在立法规则还是市场角色方面，都还存在着较大差距。不过，从纵向比较分析，中国商事信托已经取得长足进步并将更快更好的发展。中国经济多年来实现了高速、稳定增长，现正处于蓬勃发展时期。在可以预见的未来，这种良好的增长态势仍将长期持续下去。中国资本市场适应中国宏观经济快速增长与加入WTO的要求，具有一个崭新的、广阔的发展前景。这些因素客观上为商事信托的发展提供了巨大的空间。

(一) 信托观念进一步普及，社会认可度大幅提高

从观念层面分析，商事信托在中国发展较为困难是受到以下两个方面因素的影响…一方面，信托制度作为一种舶来品，人们普遍对其内涵缺乏正确认识。对于信托制度价值的认识，社会公众大多非常陌生，即使许多业内人士对信托的理解也普遍较为肤浅。另一方面，过多担心信托制度与固有法律制度的冲突。大陆法系国家普遍对英美信托

法中的“双重所有权”的存在抵触心理，认为与“一物一权”矛盾。正如前所述，此类顾虑大多是出于对信托缺乏正确认识而产生的。

近年来，伴随着中国资本市场的发展，信托业务开展的有声有色，信托公司不但发展壮大，信托所特有的制度优势逐渐被人们所认识，社会各界对信托的接受程度逐步提高。中国学术界对信托也产生了浓厚的研究兴趣，多次召开各种信托研讨会，信托书籍、著述大量涌现。这些都将成为商事信托的发展培育土壤，创造良好的社会环境。

(二) 拓展信托市场，形成商事信托特色

从发达国家金融体制的发展和金融业改革的终极目标来看，金融业的混业经营为大势所趋。混业经营会为商事信托的发展提供了良好的机遇，同时也意味着更大的挑战。商事信托在迎来巨大市场的同时，信托公司却必须面临来自商业银行、证券公司、保险公司等金融机构的激烈竞争。与这些传统金融机构相比，信托公司无论从规模上、市场占有率上，还是社会认可度以及资源配置方面都存在着较大的劣势。

提高信托公司竞争力的最好途径，就是发挥自身优势，扬长避短，挖掘信托的制度优势，大力拓展信托市场，形成自己的特色。正如美国信托法权威斯考特所言：“信托的应用范围可以和人类的想象力媲美”。信托公司应该以信托固有业务为主，避免与其他金融机构发生正面冲突，发挥信托制度所特有的灵活性、适应性，创新信托产品、拓展商事信托应用范围。商事信托应用范围的拓展是长期的、持续的、循序渐进的过程。从目前情况来看，商事信托首先应该在以下领域中有所作为：^①第一，与职工福利或退休制度结合的信托业务。第二，与金融机构中长期债权结合的信托业务。第三，与其他金融商品结合的信托业务。信托业可就货币市场工具、金钱债权、外汇、不动产等投资标的，以发行受益证券或记账方式来募集共同信托基金。第四，与不动产结合的信托业务。通过信托业办理不动

产信托业务，或募集共同信托基金投资不动产。

中国银监会于二〇〇七年初，出台了新的《信托公司管理办法》与《信托公司集合资金计划管理办法》，转变了原有商事信托的经营模式与盈利模式，鼓励信托公司进行信托业务创新，为商事信托的创新与发展提供了强有力的制度保障。

(三) 信托公司治理结构进一步改进

从日本信托业的发展历程来看，信托业务的开展最初由信托公司专营，进而许可普通银行兼营信托业务，后来又出现了以信托业务为主兼营银行业务的信托银行。目前中国商事信托业的发展尚处于初级阶段，但其发展趋势与日本的情况颇为相似。信托公司与商业银行甚至与其它金融机构必将走向混业经营的道路。这就要求信托公司有着较为科学、合理的公司治理结构，以提高自身竞争实力。

目前，中国现有信托公司的治理结构极不完善，普遍存在的问题是国有股独大、股权高度集中。这往往会致信托公司政治色彩浓厚，面对激烈的市场竞争，独立生存能力、适应能力较差。而且，不利于形成合理的公司内部利益平衡机制。近年来，为了应对混业经营下的市场竞争，对信托公司进行金融控股集团的结构性改造成为信托业的共识。目前，已经有中信信托、平安信托等几家信托公司进行了这方面的尝试。另外，信托业加快了对对外开放的步伐，外资开始入股信托公司。这一方面会增强信托公司的实力，另一方面也会引入先进的管理模式、经营模式，为商事信托的发展注入新鲜的血液。

(四) 完善信托法律法规，进行合理的信托监管

信托法律法规是商事信托创新与发展的制度保障。商事信托实践与立法是相辅相成、相互作用的。《信托法》的出台，正式确立了信托法律制度，为商事信托实践扫清了制度障碍。另一方面，商事信托的实践要求并决定着信托法律法规的不断完善。信托法律法规的完善，主要应该从以下三方面入手：一是《信托法》的修改与完善。《信托法》实施整整七年了，其存在的问题已基本暴露出来。另外，中国的经济状况也发生了巨大变化。《信托法》应该作出相应的修改与完善。二是加紧制定《信托业法》。目前，中国银监会颁布的《信托公司管理办法》充当着《信托业法》的角色。信托业法作为商事信托的基本法，应该是与《信托法》处于并列地位。《信托公司管理办法》的立法层次较低、规制范围较窄，不能适应金融业混业经营的发展趋势。应当制定信托业法，对所有从事商事信托业务的金融机构进行统一规范，结束商事信托长期的无序混乱状态。三是商事信托相关法律法规的完善。如商事信托的登记、税收方面的法律法规的完善。四是商事信托法规要健全。即除了信托法外，还包括相关行政法规、司法解释及部门规章的完善，从而形成一个纵向的立体法律法规群。

商事信托的监管模式逐步由行政监管向法制监管发展。信托监管部门已经开始认识到有效、适度的监管才能调动信托公司的积极性、主动性，使得信托公司放开手脚、大胆创新，使信托业健康、快速发展。将来需要解决的问题，在混业经营的前提下，对不同金融机构开展信托业务是实行统一监管还是分类监管。从其他国家和地区的做法来看，这两种方式各有利弊。结合中国国情及其他金融业务的监管情况，对信托业应该进行统一监管。从而为更大范围内的实现对金融业实行一元化监管打下基础。

注

- (1) 作者简介：沈四宝，对外经贸大学法学院院长，教授，博士生导师，中国国际经济法学会会长。本文是作者二〇〇八年九月在东京召开的“中日信托法国际研讨会”的发言基础上整理而成。
- (2) 参见中国人民大学信托与基金研究所著：《中国信托业发展报告（二〇〇七）》，中国经济出版社二〇〇八年版，第二〇四页。
- (3) 王利明：《物权法研究》，中国人民大学出版社二〇〇四年版，第七九页。
- (4) 参见沈四宝：《商事信托的现代发展》，载于《甘肃政法学院学报》，二〇〇五年第七期。
- (5) 参见沈四宝：《最新美国标准公司法》，北京：法律出版社，二〇〇六年版，第二五五页。
- (6) 《信托法》第四九条。
- (7) 参见沈四宝：《商事信托的现代发展》，载于《甘肃政法学院学报》，二〇〇五年第七期。