

慈善信托在养老领域中的应用研究

吴艳芳

(山东管理学院 国际交流学院, 山东 济南 250357)

摘要:从我国面临的养老形势和养老意愿为出发点,通过分析慈善信托这种慈善组织的特点和运作机制,提出建立慈善信托委托人积分制、具体养老服务委托制、慈善信托养老监督体系完备制、税收优惠激励制等,从多个角度构建服务于社区养老的“人人为我、我为人人”的互助式、自助式的养老体系,为我国社区养老提供可以参考的建议与实施措施。

关键词:信托研究;慈善信托;社区养老;互助养老

文章编号:1003-4625(2018)10-0102-05 **中图分类号:**F830.8 **文献标识码:**A

一、目前我国养老面临的问题

国家在《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》(以下简称《规划》)中提出“为了应对我国养老行业所面对的严峻形势,需要建立完善的社会保障体系”^①,在慈善组织方面,提出“鼓励面向老年人开展募捐捐赠、志愿服务、慈善信托、安全知识教育、急救技能培训、突发事件防范等形式多样的公益慈善活动”“加强民政部门与公益慈善组织、社会服务机构之间的信息对接和工作衔接,实现政府救助与社会帮扶有机结合”。本文正是基于上述规划,以慈善信托为切入点,提出如何应用慈善信托这种模式提供养老服务,并汇集社会各方力量共同搭建“居家养老”和“社区养老”这一符合老年人最大意愿的养老体系,为我国慈善组织在社会养老助老中发挥的作用进行有益的探索和尝试。

二、慈善信托及其运行原理

根据2016年9月1日开始实施《中华人民共和国慈善法》第44条规定:“本法所称慈善信托即公益信托,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。”第46条规定:“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。”^②

由该描述可以看出,慈善信托的目的是为了开展慈善活动,采用的方式为:通过设立信托的形式,让受托人对委托人的财产等进行管理和处分,实现慈善目的。慈善信托也可理解为一种“将慈善财产

委托给专业机构管理支配、保值增值,从而使更多资金注入慈善事业”的公益模式。所以,“慈善信托”其目的在于慈善,其性质在于信托。信托是一种金融活动,一般是委托人通过受托人的专业经验,实现受托财产获得较高收益的目的。所以,不管信托的种类多少,信托的本质为一种特殊的财产管理制度和法律行为,同时又是一种金融制度,信托与银行、保险、证券一起构成了现代金融体系。在信托前面加上“慈善”,说明该信托获得收益所应用的领域为慈善行业。所以,基于慈善信托这种“信托”的性质和应用于“慈善”的目的,本文提出如何应用慈善信托这种慈善模式进行养老服务,该模式的具体实施框架如图1所示,共涉及五个方面的相关方。

①慈善信托的委托方。慈善信托的委托方,一般是通过委托财产给慈善信托基金代为管理实现委托人的慈善目的,是慈善信托设立的目的。②慈善信托机构。慈善信托机构是通过对于受托资产的管理,实现财产的保值增值目的,然后再把财产用于慈善目的。所以,对于慈善信托来说,同时具备两个特点:一是实现财产保值增值目的的金融行业的特点,二是开展慈善活动的公益组织的特点。③专门的社会服务机构。社会专门养老、助老服务机构接受慈善信托的委托,在养老服务中进行具体活动和养老行为的实施,开展慈善活动让受益人获益,同时服务机构接受慈善信托的资金支持。④受益人和潜在受益人。受益人或者潜在收益人,即为慈善信托的设立目的的受益人,或者在符合一定条件和年限

收稿日期:2018-07-05

基金项目:本文为山东省社会科学规划办年度项目“基于养老意愿的社区养老服务体系构建研究”(批准号:18CSHJ12)的阶段性成果,本文作者获得“山东省高端会计人才(学术类)”项目的培养与支持。

作者简介:吴艳芳(1976—),女,山东郓城人,硕士,研究方向:财务管理,公共服务与管理。

①国务院.“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划.国发[2017]13号,2017.

②中华人民共和国主席令(第四十三号).中华人民共和国慈善法,2016.

后,潜在的受益人。⑤ 监督体系。再完善的制度,如果没有监督,也很难实现其最初的目的。所以,在慈善信托进行养老活动中,需要建立以民政部门牵头的监督审核体系,形成政府监督、社会监督与第三方独立机构各自不同职能的监督体系,更好地实现社会救助与社会帮扶的有机结合。”^[1]

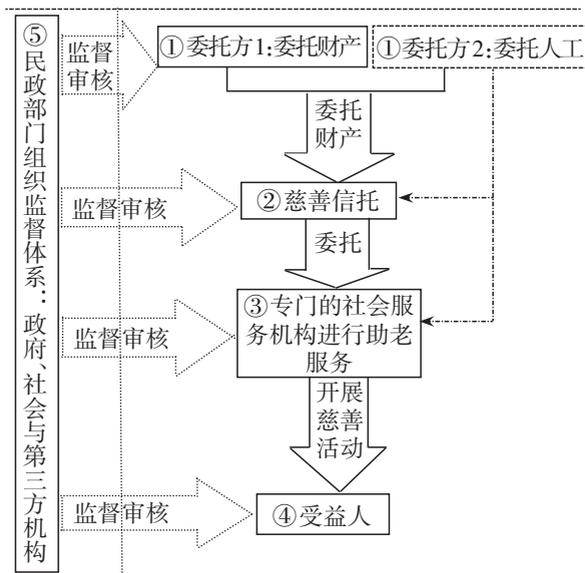


图1 慈善信托在助老服务中的实施框架图

三、慈善信托在养老领域中的实施建议

(一)建立“人人为我、我为人人”的慈善信托委托人制度

1. 建立“人人为我,我为人人”的慈善信托委托人制度,统一的慈善信托登记制度是前提和保障

慈善信息统一化是建立以社区为基础、志愿活动就近化的“大慈善”“我为人人、人人为我”社区养老慈善活动的基础。居家养老和社区养老具有共同的特征,就是受益人非常分散,需要的帮助也是分散的,所以分散化的需求如果通过统一的、组织化的分配和调整进行满足,将会产生巨大的管理成本和人工成本。

另外,慈善委托人也是非常分散的,尤其是委托的对象为“人工”的时候,其服务时间更是分散。所以,通过建立慈善信息,包括慈善信托在内的统一的信息平台,对每个慈善信托的性质、受益人、接受委托对象、慈善信托的财产管理收益水平等,均进行详细说明。这样,一方面委托人可以根据自己的意愿选择那个地区、那个城市甚至是那个社区作为自己财产或者人工的受益人,提升社会人员参与慈善行为的便捷性;另一方面,也可以作为慈善信托业绩的公布平台和慈善活动开展和监督平台,让慈善信息暴露在阳光之下,建立社会对慈善的信任感,从而提

升社会人员参与慈善活动的积极性。

所以,通过统一的慈善信托和志愿者信息平台,实现委托人、慈善信托、服务机构和受益人多方信息的整合与优化,通过信息对称,减少和清除各种“不知该怎么做”“不知道怎么申请”等阻碍委托人进行慈善活动的障碍,让慈善的通道更为便捷和方便。

2. 建立可“捐赠”、可“投资”的“志愿者”制度,扩大委托人的范围和规模

只有具有了足够的“委托人”,慈善信托才有足够的人力和物力开展慈善活动让受益人真正受益。所以,针对目前我国慈善人力、物力来源不足的情况,通过建立可“捐赠”、可“投资”的“志愿者”制度,扩大委托人的范围和规模。

我国志愿者服务目前面临的问题很多,由于缺乏奖励机制和足够的资金使得我国的志愿者服务一直难以深入展开。近年来,关于志愿者流失的报道屡见不鲜,参考各国在志愿者服务中的做法我们会发现,慈善活动的自愿加入不能只是靠人的境界和道德水平,也需要一定的激励和制度保障。所以,可以把委托人对于财富和人工的“捐赠”转为“委托”,进一步挖掘潜在的志愿者和委托人,让慈善行为既是一种“慈善”,也是一种自我投资,我们可以针对不同的人群,制定在做义工、志愿者服务上的激励制度如下。

(1)青少年学生。

志愿者活动是学生参与社会实践的重要途径。但是我国目前的志愿者活动大部分处于“为了活动而活动”“为了志愿而志愿”的阶段,其真正的志愿活动或者是意识并没有养成。同时,随着现在教育改革,素质教育,其中也包括对社会的责任和意识,也已经纳入教育的各个阶段。所以,慈善组织主管机构可以借助教育改革的契机,制定慈善活动的激励方案,比如规定不同年级的学生,一年参加志愿者服务的时间和参与的社会服务等,作为评优、升学等的考核依据。在督促学生完成学业的同时,也培养了学生的人生观、价值观和服务社会的责任意识。

(2)社会闲置力量。

由于我国老年人数所占比重较大,护理照顾人员不足,除发挥青年学生参加志愿者活动之外,还要充分发挥社会闲置力量开展互助养老,更好地服务于社会养老需求。

首先,建立互助养老的积分制度。对于委托人所委托的“财产”和“人工”,按照一定的标准进行积分登记。由于委托人委托给慈善信托的“财产”是可以实现保值增值的,而对于所委托的“人工”也采用

一定的保障和增值进行换算。对于获得的积分,委托人既可以捐赠给慈善机构,也可以指定特定受益人,或者是自己一直储存,留待以后自己养老时可以获得相应积分的服务。其次,对于参加的人员,除社会的中坚力量之外,可以是青年学生,也可以是具有一定工作服务能力的老年人。通过这种可“志愿”、可“投资”的积分制委托制度,充分调动社会闲置力量。再次,该积分制度的实施,需要政府搭建相应的对接和扶持平台,满足不同地区和不同信托机构之间进行跨区、跨机构之间的结算。通过这种方式,推动互助养老的跨区、跨省甚至全国范围的共同、协调开展,形成“我为人人、人人为我”的互助养老模式。

(二)建立专门的养老服务机构或者服务平台制度

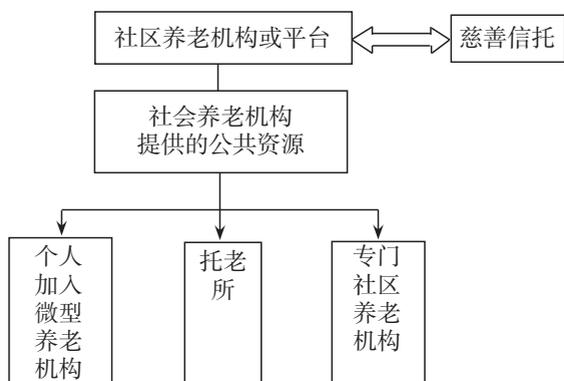


图2 集中与分散的养老机构

本文所说的专门的服务机构或者是服务平台,是指专门进行养老助老的具体实施者。由于慈善信托的专业特长不在于具体的慈善活动,所以,在实现受托财富增长的同时,慈善信托可以委托专门的社会养老机构、社区中存在的各种微型养老公寓,或者是托老所代为实施。由于每个社区养老机构的设置,受限于小区人群的消费能力、场地、社区老人养老意愿等因素的影响,社区养老服务的形式可以多样化,比如可以通过加盟、租赁小区房屋等的形式,开展形式多样的微型养老机构,或者是托老所等。但是对于这些微型、零散的养老实施机构,要统一在社区养老机构平台进行统一管理和必备养老资源的共享。同时,社区机构接受的财产援助和志愿者服务,也可以通过社区养老统一机构或者是平台进行管理和实施。另外,这个平台和机构也是吸引、宣传和解答慈善信托的一个窗口,整个运作实施流程如图2所示。

(三)受益人或者是潜在受益人与委托人融合机制

根据“人人为我、我为人人”养老服务体系的设计,慈善信托的受益人分为两种类型:一种是接受慈善帮扶的受益人;另一种是通过自己或者是子女的

志愿活动获得积分,从而享受一定慈善信托养老服务的受益人。对于不同的人群可以制定不同的受益条件,从而充分发挥慈善资源使用的效率和效果。

1.单纯接受慈善信托养老服务的受益人

为了鼓励社会人员积极参与捐赠和志愿者活动,对于免费接受慈善帮扶的人员应该制定严格的条件限制,防止有些人员钻漏洞,破坏社会整个慈善环境。限制条件应考虑如下因素,并按照一定的顺序进行考核:

(1)经济基础。经济基础是考虑的第一个因素。经济基础的判断,应结合当地的消费水平、家庭收入情况、家庭居住情况及家庭成员经济状况等进行综合考虑,而对于经济基础比较差的老年人,优先纳入慈善信托支持的人员名单。只有低于一定经济基础的老年人,才可以作为优先受益人,进入第二个阶段的考核。

(2)子女情况。对于有子女的老年人,一般情况下不应该列为慈善助老服务的受益人,但是对于特殊情况的也可以加以考虑,比如:

第一,子女已经全部死亡的情况,不管是否是烈属。第二,虽有子女,但是子女无法履行养老义务的情况,比如:子女本身为残疾,无法照顾老人;子女为军人,无法履行养老义务的独居老人。第三,其他特殊情况下的人群。

对于受益人群的审核,国家应该制定统一的政策和可以参考并便于实施的标准。在此基础之上,对于慈善信托的受益人,在不涉及国家机密的情况下应该给予一定的公布,并接受各方的监督。之所以设定严格的受益人审核条件和标准,并不是为了减少帮扶对象,而是为了避免出现一些恶意套取“帮扶”的人,避免不良行为影响整个社会对慈善的信心和积极性。

2.通过积分制度接受慈善信托养老服务的受益人

对于不符合免费接受慈善信托养老服务的老人,可以通过以下方式接受慈善信托的养老服务:

第一,通过自身或者子女前期的“慈善积分”申请享受对应数量的养老服务。这部分的积分,可以是受益人自己以前通过志愿者活动“投资”的积分,也可以是子女在异地进行志愿者服务赚取的积分进行转移使用;或者是,对于有些子女没有时间进行志愿服务,可以通过捐赠的形式换取一定的积分,并且指定具体受益人的方式进行。

第二,对于没有积分但又不符合条件的老年人,可以通过打包“购买”服务的形式进行。对于本社区

不符合条件的老年人可以通过购买养老服务的形式,享受社区养老机构提供的养老服务。社区服务机构获得的购买收入,可以作为机构收入,也可以作为该老人“委托”给慈善信托所换得的“养老积分”进行使用。对于该“委托”所使用的支付手段,可以是现金,也可以是房产、理财产品等委托慈善信托代为管理,而该慈善信托的受益人可以是委托人自己或者其他人员。

(四)建立全方位、一体化的监督体系

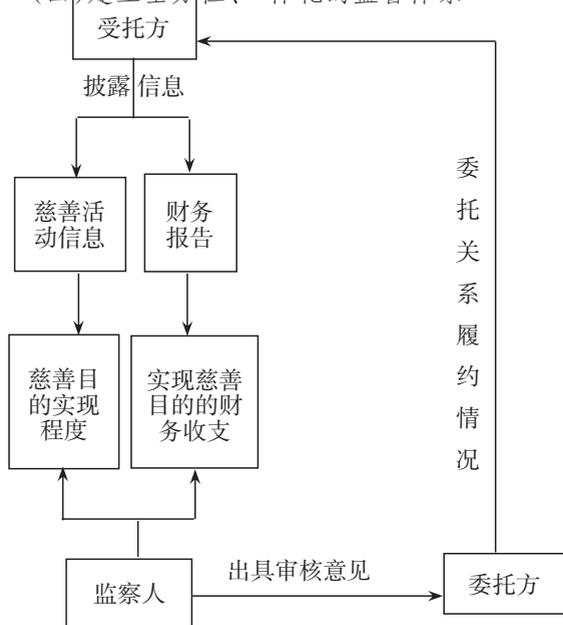


图3 慈善信托助老系统的监督体系

所有的制度和规划,在具体的实施过程中均需要全方位的监督才能保障其正常的运转。不管是我国,还是慈善事业相对完善的英美国家,都出现过由于慈善组织的监督体系不完善导致的各种丑闻。根据《中华人民共和国慈善法》,对于慈善信托的监督制度实施监察人制度。由于在慈善信托助老服务体系中存在多重委托:捐赠人委托慈善信托机构、慈善信托机构委托社会服务机构,所以,对于每级委托,委托人作为受托人的第一级监察人,对其财务信息和慈善活动实施情况进行监督,具体其监督体系如图3所示。

另外,根据《中华人民共和国慈善法》“慈善信托的委托人根据需要,可以确定信托监察人”,这种委托人的监察人,一般采用社会第三方的形式进行,对于受托人所披露的信息给予审核并出具审核意见。但是这种审核意见不单是对财务报告进行审计的审计意见,还包括对慈善信托履行慈善活动的“社会公益”部分进行评估的评估意见。为了保证第三方监

察人能够出具客观的审计意见和评估意见,把各方监察人在具体工作中进行落实,需要建立完善的慈善信托监督体系,具体可以从以下三个方面入手:

1. 建立机构自律和政府监管并重的制约和监督机制

首先,机构自律来自三个方面:一是采用公司化运营模式。慈善机构决策权在董事会,其成员不可牺牲机构利益从事为个人谋利的活动,否则轻则免职,重则受到法庭审判。二是来自行业自律。在民政部门的领导下,慈善行业每年进行行业评级,按信誉等级由高到低进行排名,同时提供各个标准下的前十名排行榜。对于不再符合要求的,建议取消或者是进行合并。三是公共监督。公共监督来自于信息的公开化、透明化和每个人的公民监督意识。我国发生的各种慈善丑闻相当比例是从公共监督中发现的。所以,虽然慈善机构的贪污现象并不多见,但一旦丑闻发生就会引起媒体的高度关注,其影响也十分深远,这无形中也给所有慈善机构增加了自律压力。

其次,政府监管和法律处罚共同使用。政府可以利用行政和法律两种方式进行监督的管理和处罚。在行政上,民政部门作为慈善机构主管部门,要求慈善机构在内的所有组织每年都必须向其上报年度财务报表;另外,对于在行政监管中发现问题的慈善组织、慈善委托人、慈善受益人等,移交司法机构进行处理。

2. 建立由小区自治委员、街道、区级民政部门等组成的监督委员会的实施组织

其具体内容包括:

(1)定期年检和评估工作。对于辖区内的慈善信托组织,监督委员会按照季度、半年度和年度进行检查,并根据其检查、审核的结果,对慈善信托进行评价和评级。对于有问题的展开进一步的专项检查,在必要的时候司法机构可以介入。

(2)推动慈善领域联合型、行业性组织,建立健全行业标准和行为准则,增强行业自我约束、自我管理、自我监督能力。对于具有行业特征的慈善组织,可以采用购买外包服务的形式进行目标性监督,而一些跨地区的慈善服务,需要对应级别的政府部门参加。

(3)开通社会公众对慈善活动中不良行为的投诉举报渠道。任何单位或个人发现任何组织或个人在慈善活动中有违法、违规行为的,可以向该实施机构进行举报。对于举报的内容,监督实施组织为其主要负责调查的组织,并在其职责范围内及时协调

处理投诉事宜。在必要时,还可以依法向人民法院提起诉讼。

(4)支持新闻媒体对慈善组织、慈善活动进行监督。有些内容通过主动披露的形式进行,对违法违规及不良现象和行为进行曝光,充分发挥舆论监督作用。

3. 建立由政府购买服务的第三方评价机制

是否能够进行客观、公正的监督与评价,取决于监督与评价机构的独立性和专业性。

尤其是,如果评价过程缺乏“独立性”,那么监督和评价就很难真正落到实处,从而无法发挥监督机制和评价机制的真正作用。

根据《慈善法》的规定,对于慈善信托需要建立监察人制度,但是,对于监察人由谁来聘任的问题,是监察人员是否能够保持“独立性”的关键所在。对于慈善信托的监督和评价方,其委托人必须是最具独立性的政府,或者是通过政府购买第三方服务的形式进行。同时,对于委托实施评估的专业人士和机构,建立信用评价机制和责任连带机制,让监督与评价真正服务于我国慈善事业的发展。

四、慈善信托在助老实施中的政策建议和措施

(一)税收优惠或支持政策

(1)对于委托人的税收优惠。为了鼓励社会对慈善的支持,对于慈善信托的财产委托人,对其投入到慈善信托的委托资金给予一定的税收优惠,对于税收优惠的力度和方式可以分类进行。参考国外的经验与结合我国的实际情况,制定出符合我国慈善信托捐赠人的税收优惠方案,比如对于捐赠现金的增值税委托人,可以视作其销售收入的捐赠行为,减免其对应金额的增值税额和可抵扣的销售收入;对于个人捐赠自身财产的委托人,可以视作其收入的减少,用于减免其个人所得税。

(2)对于慈善信托本身的税收优惠。慈善信托机构通过财产的管理实现财富的保值和增值,在这样一个过程中,也会面临投资、理财等经营行为。由于慈善信托财务保值和增值后使用范围的特殊性,在慈善信托经营过程中也应制定相应的税收优惠或者政策支持方案,比如,在规定其运营的范围内的各种税金的减免政策与减免方式。

(3)专门进行老年服务机构的税收优惠。对于从事养老服务的专门机构,针对其经营的范围和提供服务的性质,制定相应的税收优惠和政策支持方案,对于其提供的老年服务可以分为基本类型服务和高端服务。对于基本类型的经营服务,可以通过税收优惠,或者政府购买服务的方式进行;而对于养

老服务中的高端服务项目,则采用使用者付费的形式进行,不需要进行税收优惠和扶持政策。

(二)互助养老的政策支持

由于我国老年人数所占比重较大,护理照顾人员不足,所以,开展互助养老将会充分发挥社会闲置力量更好地服务于养老需求。对于参加互助养老的人员,可以是年轻人,也可以是具有一定工作能力的老年人。同时,针对养老行业不同的工种进行分类,赋予不同的分值,参加互助养老的人员在服务时对其服务内容和时间进行登记,作为人工财富进行“捐赠”给慈善信托机构,同时指定自己捐赠的受益人。这样一种养老方式,需要政府搭建相应的对接和扶持平台,推动互助养老的跨区、跨省甚至全国范围的共同、协调开展,形成“我为人人、人人为我”的互助养老模式。

(三)完善的实施流程与监督体系

完善的实施流程和监督体系是慈善目的能够实现的重要保障,在每个环节实施时,需要制定闭环式的实施管理流程,防止舞弊行为的产生。另外,随着信息技术的发展和我国逐步建立的较为完善的信用体系,也为政府对慈善机构的监管和慈善机构的自我管理,提供了优良的社会环境。良好的信用,是降低管理成本和监督成本的最好的制度安排。

(四)大力宣传孝文化,鼓励子女养老

现行《宪法》第49条以及《老年人权益保障法》第10条、第11条规定,成年子女有赡养扶助父母的义务,应当予以经济上供养、生活上照料和精神上慰藉。但精神赡养的最终实现还是有赖于家庭伦理的实施。虽然,2013年修订的《老年人权益保障法》第18条规定:“家庭成员应当关心老年人的精神需求,不得忽视、冷落老年人。与老年人分开居住的家庭成员,应当经常看望或者问候老年人。”这一规定被大家通俗地理解为“常回家看看”。“常回家看看”条款入法凸显了我国法律关注老年人精神需求的立场,是立法人性化的表现。但由于该条款缺乏可操作性,且实施效果不佳,自出台就备受争议,由此也催生了针对“精神赡养”问题的大量研究。通过慈善信托的方式,子女养老可以直接养老,也可以通过志愿者活动进行间接养老。对于不履行养老义务的子女,记入其个人诚信系统,在必要的时候,作为社会监督的一部分进行全社会的公开与公布。

参考文献:

[1]吴艳芳.目标导向下的慈善信托信息披露机制研究[J].财会月刊,2016(28):7-10.

(责任编辑:张艳峰)