

慈善信托在我国运作中的挑战与对策研究

彭景勇

浙江工商大学英贤慈善学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2025年8月13日; 录用日期: 2025年9月3日; 发布日期: 2025年9月11日

摘要

2016年,《中华人民共和国慈善法》的通过,为慈善信托提供了更明确的法律框架,促进了其快速发展,慈善组织开始迈入有法可依,有法可行的良好发展局面。《慈善法》不仅明确了慈善信托的内涵和外延,还通过简化备案制等措施,降低了设立慈善信托的门槛,激活了信托机制在慈善公益事业中的应用,给慈善组织呈现了一个崭新的创新型的发展路径。慈善信托作为重要的慈善形式之一,在国际上尤其是发达国家扮演着驱动社会发展的重要角色,并广泛应用。而在我国,这一领域尚处起步阶段,慈善组织在慈善信托领域的探索和实践上面临进度缓慢、路径曲折的问题。从慈善组织参与度、慈善信托制度成熟度,以及慈善组织自身发展的局限性上,都还存在着很多的困难和问题。本文从我国慈善组织发展实际出发,通过文献综合分析和分类比较等方法,对现阶段我国慈善组织开展慈善信托面临的困境及成因进行分析,并提出相应的解决方法措施,为我国慈善组织开展慈善信托,推动慈善事业的发展提供宝贵的建议。

关键词

慈善组织, 慈善信托, 慈善金融

Research on the Challenges and Countermeasures in the Operation of Charitable Trusts in China

Jingyong Peng

Yingxian School of Philanthropy, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou Zhejiang

Received: Aug. 13th, 2025; accepted: Sep. 3rd, 2025; published: Sep. 11th, 2025

Abstract

In 2016, the enactment of the Charity Law of the People's Republic of China provided a clearer legal

framework for charitable trusts, accelerating their rapid development. Charitable organizations thus entered a favorable phase of growth, guided by established laws and regulations. The Charity Law not only clarified the definition and scope of charitable trusts but also lowered the threshold for establishing them by simplifying the filing process, among other measures. This revitalized the application of trust mechanisms in philanthropic endeavors, presenting charitable organizations with an innovative and transformative development path. As one of the most important forms of philanthropy, charitable trusts play a significant role in driving social development internationally, particularly in developed countries, where they are widely utilized. However, in China, this field remains in its nascent stage, with charitable organizations facing slow progress and a winding path in their exploration and practice of charitable trusts. Numerous challenges persist, including low participation rates among charitable organizations, the immaturity of charitable trust systems, and the inherent limitations in the development of charitable organizations themselves. Based on the current state of charitable organizations in China, this paper employs methods such as literature review and comparative analysis to examine the challenges and underlying causes faced by charitable organizations in conducting charitable trust activities. It proposes corresponding solutions and measures, offering valuable recommendations to help charitable organizations advance their philanthropic efforts through charitable trusts.

Keywords

Charity Organization, Charitable Trust, Charitable Finance

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

1.1. 研究背景

上世纪七十年代以来,随着社会经济的快速发展,慈善组织在全球尤其是发达国家中通过慈善信托这一形式蓬勃发展,而中国在这方面的发展则经历了一段较为缓慢且曲折的路程。2001年,《中华人民共和国信托法》的颁布为慈善信托的发展奠定了法律基础。但起初,由于配套制度不完善,慈善信托的发展较为缓慢。

2016年9月1日,《慈善法》的出台是中国慈善信托发展的一个重要里程碑,它明确了慈善信托的法律地位、设立条件、运作方式和监管框架,极大地促进了慈善信托的规范化和专业化发展[1]。

紧接着,2017年的《慈善信托管理办法》通过细化操作规范,从设立到管理各方面为慈善信托确立了明确规则,标志着中国慈善信托规制体系的成熟,为该领域健康发展奠定坚实基础。一系列法规的出台和执行彰显了中国慈善事业的进步以及国家对慈善信托作为高效慈善手段的肯定与推广。

1.2. 研究目的

根据中国慈善联合会发布的《2023年中国慈善信托发展报告》数据,截至2023年12月31日,我国慈善信托累计备案数量达到1655单,备案规模达到了65.20亿元[2]。这一数据反映了我国慈善信托在数量和规模上的显著增长,显示出我国慈善信托事业的快速发展态势。但2023年新设立的慈善信托中,慈善组织参与的只有450单。与我国现有13,619家(截至2024年)慈善组织规模相比,慈善组织在开展慈善信托业务上还有很大的提升空间[3]。

本文研究慈善信托在慈善组织中的运用,探讨发展慈善信托的优势、模式、面临的困境及解决方案,旨在为慈善信托制度的研究、法制化与规范化进程提供支持,增强慈善组织的筹款能力与公信力,推动

慈善理论与实践发展，并为政府政策制定提供科学依据。

2. 研究文献综述

国内研究主要集中在慈善信托的发展历程、存在的问题及解决思路等方面。例如，研究指出我国慈善信托面临的主要问题包括审批制度繁琐、公众对公益信托认识不足、慈善组织公信力和责任心缺失等[4][5]。此外，还有研究聚焦于慈善信托业务模式的设计与选择，以及如何通过改进监管机制来优化慈善信托的运作[6][7]。

国外的研究则更多地关注于慈善信托的理论基础、国际比较以及成功案例的分析。例如，有研究通过比较英美日中等国家的慈善信托发展情况，提出了对我国慈善信托发展有益的建议[8]。这些研究不仅为我国慈善信托的本土化提供了参考，也为我国慈善信托制度的完善提供了借鉴。

总的来说，无论是国内还是国外的研究，都强调了慈善信托在促进社会福利、增强公众参与度等方面的重要作用。同时，这些研究也指出了我国慈善信托发展过程中的问题和挑战，如法律制度不完善、公众认知度低、监管机制不健全等[9][10]。未来的研究需要进一步深化对慈善信托运作模式、税收优惠政策、监管机制等方面的探讨，以促进我国慈善信托事业的健康发展[11]。

3. 相关概念界定

3.1. 慈善组织和慈善信托的概念

慈善组织通常是指那些以提供社会服务、帮助弱势群体为目的的非营利组织。它们通过接受捐款、资助项目等方式，直接或间接地为社会提供帮助和支持。慈善组织的特点在于其直接参与社会服务活动，能够较为灵活地响应社会需求，但同时也可能面临资金不足、管理效率不高问题。

慈善信托则是一种财产管理制度，它允许个人或机构将其财产转移给受托人，并指定这些财产用于特定的慈善目的。慈善信托的优势在于其能够跨越时间和空间的限制，持续地为社会提供帮助[12]。此外，慈善信托还具有法律上的保护，如破产隔离等特性，这有助于保障慈善资金的安全和有效使用。

在中国，随着《中华人民共和国慈善法》的颁布实施，慈善信托得到了法律上的明确和支持，成为推动慈善事业发展的重要工具之一。《慈善法》不仅明确了慈善信托的法律地位，还规定了慈善信托的设立、运作和监管等方面的规则，为慈善信托的发展提供了法律基础。

3.2. 我国慈善信托和慈善捐赠的联系与区别

慈善捐赠是指自然人、法人和其他组织基于慈善目的，自愿、无偿参与财产的活动。

慈善信托和慈善捐赠都是将善款交给慈善组织开展慈善活动，救助特定群体，开展慈善事业的方式和手段，是慈善制度的“车之两轮，鸟之双翼”。慈善信托和慈善捐赠的慈善目的是一致的，在实际的运作过程中也都是在法律法规限定的范围内，自由的决定其慈善行为的方式和内容。二者在目的和实践形式上有相似之处，但是在法律关系、设立要式上仍然有较大的差别[13]。

4. 我国慈善组织开展慈善信托的发展现状

4.1. 我国慈善组织开展慈善信托的法治现状

中国的慈善信托法律框架自 2010 年起逐步建立和完善，主要经历了以下几个关键阶段：

4.1.1. 《中华人民共和国信托法》播种

2010 年实施的《信托法》首次正式引入“公益信托”概念，并专章规定了其范围、内容、设立条件、

当事人权利义务等，为慈善信托奠定了法律基石，明确其财产及收益必须用于公益目的，与私益信托形成鲜明区分。

4.1.2. 《中华人民共和国慈善法》促进萌芽

2016 年出台的《慈善法》是首个针对公益行业的综合性法律，它不仅再次专项提及慈善信托，还在《信托法》基础上细化相关规定，增强了慈善信托的操作可行性，标志着慈善信托在公众意识中的初步确立和发展[14]。

4.1.3. 配套法规及细则的逐步探索和完善

尽管《信托法》提供了制度框架，但因规定较为原则性且缺乏具体操作细则，慈善信托并未迅速发展[15]。为此，民政部和银监会后续发布了一系列指导性文件，特别是在 2016 年联合发布的《关于做好慈善信托备案有关工作的通知》及 2017 年的《慈善信托管理办法》，这些举措细化了备案流程，明确了信托文件内容要求，强化了监管机制，促使各地相继出台适应本地的管理细则，共同构建起较为完善的慈善信托规制体系。

通过《信托法》奠定基础、《慈善法》的深化细化以及后续一系列配套法规的出台，中国慈善信托从无到有，逐渐形成了系统的法律框架和操作规范，促进了慈善信托的健康发展与实践应用。

4.2. 我国慈善信托发展的实践现状

根据中国慈善联合会 2019~2023 年慈善信托发展报告和相关数据整理显示，截至 2023 年 12 月 19 日，全国慈善信息公开平台(慈善中国)数据显示，已有 1602 个慈善信托项目备案，财产总规模达 65.38 亿元。

2019~2023 年我国慈善信托规模逐年递增，慈善组织的参与度显著提高，特别是《慈善法》的出台促进了更多慈善组织通过设立慈善信托来参与公益事业。

2019 年至 2023 年间，中国慈善信托的规模虽然略有波动，但整体呈现稳步增长的趋势。慈善信托项目的数量也在逐年增加，显示出慈善组织对此类金融工具的兴趣和利用程度在提升。

5. 我国慈善组织开展慈善信托面临的困境及成因分析

5.1. 政府层面——制度保障不够完善

5.1.1. 慈善信托监察人制度的存在缺陷

我国相关法律对慈善信托监察人的权利义务界定不明晰，导致操作中易出现问题，如监察人权利范围模糊、义务不明确、准入与退出机制缺失等，另外，监察人制度在理论研究和实践重视度不足，与英美日等国家相比，我国慈善信托监察人制度尚处于初级阶段，缺乏深入研究和实践应用[16]。

5.1.2. 慈善信托“力求近似性原则”的立法不足

我国立法未充分采纳“力求近似原则”，即当初初始慈善目的无法达成时变更至相近目的的灵活性，导致慈善信托设立和执行面临法律障碍。与英美法系国家相比，我国在该原则的应用上，立法规定笼统、缺乏系统性且实行民政部门审批而非司法审批，影响了效率与效果。

5.1.3. 我国慈善信托税收制度激励性不足

税收优惠与慈善信托发展脱节，如税前扣除前提条件严格、扣除比例受限、重复征税问题等，降低了慈善信托的吸引力[17]。这些问题部分源于对慈善信托制度认识不足、法律文化的差异，以及我国慈善信托起步较晚，制度建设相对滞后[18]。

5.2. 社会层面——慈善信托社会基础比较薄弱

5.2.1. 现代慈善理念落后、意识不强

现代慈善理念是社会主义慈善事业进步的关键，但当前仍面临传统观念的阻碍，具体体现在四个方面：1) “施舍”观念与现代慈善的平等原则冲突，影响了捐助者与受助者的正向互动及慈善信托的认可度；2) “亲亲”式的熟人慈善限制了慈善的范围，违背了博爱精神；3) 功利性慈善观将慈善活动变为追求个人利益的手段，损害慈善的纯粹性和可持续性；4) 企业对慈善信托的认知不足、社会责任意识薄弱及诚信缺失，导致参与度低。因此，发展慈善信托需摒弃落后观念，借鉴国际经验，结合中国国情，树立与时代相符的现代慈善理念，促进慈善事业的健康发展[4]。

5.2.2. 慈善信托普及度不高，发展不平衡不充分

我国慈善事业的发展相较于其他领域而言稍显滞后，起步时间较晚，这直接导致社会公众的参与度和认知度不够高[6]。现代慈善理念尚处于逐步成形阶段，未能广泛深入人心。慈善信托作为一种创新的慈善模式，其概念普及与实践探索在国内仍显薄弱，加之相关制度建设和法律保障体系尚不健全，种种因素共同作用下，慈善信托的社会普及率远未达到理想状态，形成了一方面社会对于慈善信托的潜在需求日益增长，另一方面慈善信托的实际发展却难以满足这种需求的不平衡不充分矛盾，这一问题日益凸显，亟待解决。

从地理分布的角度分析，慈善信托的设立呈现出显著的地域不均衡特征。东部沿海地带以及部分西部地区成为慈善信托备案的集中区域，而中部地区则显得相对冷清。这一分布格局的形成，很大程度上可归因于东部地区的经济社会发展水平领跑全国，民众及企业的慈善意识觉醒较早，更倾向于采用慈善信托这样的现代化慈善工具。相比之下，尽管西部地区慈善信托的备案数量亦较为可观，这主要源自该地区对慈善资源的迫切需求及慈善信托作为资源配置新方式的吸引力增强，但整体发展水平及市场成熟度仍有待提升。

此外，慈善信托的资金规模也明显受到地域经济差异的影响[17]。一般而言，经济社会发展水平更高、市场化进程更深入的东南部地区，慈善信托的总资金规模显著庞大，这得益于当地较强的经济实力和成熟的慈善环境。而西部地区，随着近年来经济的快速增长和社会的全面进步，对慈善信托的需求激增，虽然起点较低，但其在全国慈善信托规模排名中的攀升速度引人注目，反映出慈善信托在不同地区间的发展潜力和差异化特征。

5.3. 慈善组织层面——慈善组织在慈善信托中的作用不显著

慈善组织作为慈善事业的核心支柱，其发展对推动慈善信托尤为重要。改革开放虽带动了慈善组织的显著成长，但现有慈善组织面临行政化严重、资产管理效率低及专业人才匮乏三大挑战，制约了慈善信托的发展。

首先，慈善组织的行政化导致其运作官僚化，缺乏透明度和效率，不适应慈善信托的市场化和法制化需求。其次，慈善组织在资产管理上表现不佳，资金利用率低，未充分利用慈善信托的优势实现善款的有效增值。最后，慈善信托领域专业人才短缺，特别是具备跨领域知识和实践经验的青年人才，限制了慈善信托业务的拓展和创新。此外慈善组织的内部管理不规范，缺乏专业人才和管理能力，导致组织运营效率低下同时慈善组织的资源管理能力不足，难以有效利用慈善资源。这些问题共同构成了慈善信托发展的主要障碍。

6. 完善我国慈善组织开展慈善信托的对策

6.1. 政府层面——以制度为保障，不断完善相关制度

慈善信托可以有效地促进我国慈善事业的健康发展，通过加快对慈善信托监察人制度的立法、理论

研究和实践应用,促进慈善信托的广泛规范运用,保障相关受益人,有力推动相关立法进程和制度完善。

6.1.1. 完善慈善信托监察人制度法律法规

强化监察人权利义务,包括财务监督、起诉权、报酬请求权等,并细化义务,确保监察人专业性和独立性;明确各监督主体职责,增强透明度与合作,完善监察人任职与退出机制,包括任职条件、设置方式及解任流程;加速理论与实践应用,借鉴国际经验,培养专家队伍,加强公众教育,促进慈善信托监察人制度的本土化发展。

6.1.2. 加快慈善信托“力求近似原则”立法

细化相关法律规定,拓宽“力求近似原则”适用范围,明确条件、程序及后果,确保灵活性与原则性相平衡;多元化审批主体,考虑引入司法机关参与,提高审批的专业性和效率,以适应复杂多变的慈善信托情境;增加“普遍慈善意图”规定,确保在遵循捐赠人意愿的同时,有效实现慈善信托的公益目标。

6.1.3. 明确慈善信托税收制度的激励性效果

实现税前扣除制度与税收立法并轨,构建统一慈善信托税收体系,明确扣除主体、程序,给予税前优惠;提升税前扣除比例,优化超额部分处理规则,学习国际经验,激励更多捐赠;多元化税前扣除主体,避免重复征税,简化税收流程,扩大慈善信托的参与面和社会影响力。

通过这些措施,旨在构建更为完善的慈善信托监管框架,增强其法律保障与社会吸引力,同时优化税收政策以激励慈善活动,促进慈善信托事业的健康发展与社会影响力的提升。

6.2. 社会层面——大力夯实慈善信托社会基础

树立现代慈善信托理念并加强其宣传是推动慈善信托发展的关键。

首先,要树立以“平等、博爱、市场、法治”为核心的现代慈善理念,摒弃传统慈善中的不平等观念,同时融合社会主义核心价值观与国际先进慈善思想。其次,多渠道加强慈善信托的宣传工作。政府应增加重视并引导慈善信托的研究与推广,慈善组织需通过实践案例展示慈善信托的优势,强化与企业的合作及服务意识。同时,利用媒体力量广泛传播慈善信托知识,以实际案例彰显其社会价值。

此外,为解决慈善信托发展中的普及不足与不平衡问题,需采取如下措施:鼓励慈善组织与信托公司合作,利用双方专长,采用“双受托人”模式;促进信托公司与社会爱心人士合作,创新慈善信托产品;并强调慈善组织作为核心平台的作用,加强与信托公司及民政部门的合作,引导慈善活动合法合规,以此提升慈善信托的社会影响力及覆盖面。

最后,要提高公众参与度和透明度,社会应鼓励公众参与慈善信托的监督和管理,提高慈善信托的透明度和公信力。通过媒体、新媒体平台等渠道,加强慈善信托的宣传和信息公开,增强公众对慈善信托的信任和参与度[19]。

6.3. 慈善组织层面——加强自身能力建设促进慈善信托发展

6.3.1. 整合慈善信托合力,提高内部治理能力

慈善信托通过其内在治理机制和外部监督制度,有效提升了慈善组织的内部管理效能。内部机制确保受托人遵循严格管理义务与审慎投资原则,任何违背责任的行为都将受到法律追责,促使慈善信托运作透明且合规。外部监督则要求定期公开信托事务与财务状况,设置监察人保护受益人权益,形成了全面的治理框架,促进了慈善组织的去行政化和市场化转型。慈善组织应加强自身能力建设,提高慈善信托的管理能力和专业水平,确保慈善信托的规范运作和资金安全,此外还应加强信息公开,及时披露慈善信托的运作情况、资金使用情况等,提高透明度和公信力。

6.3.2. 依托慈善信托优势，拓宽资产管理渠道

慈善信托以其设立简便、门槛低、运作灵活以及制度完善等优势，为慈善资产提供了高效的增值途径。相比基金会，慈善信托能以更低的成本快速设立，不受严格的年度支出比例约束，支持多样化的资产形式，包括实物救援等创新模式，且其资产管理更专业，能有效分散风险、实现资产增值，适应复杂市场环境。

6.3.3. 增强慈善信托引力，加快人才培养步伐

面对慈善信托领域专业人才短缺，解决策略包括：与高等教育机构合作开设专业课程和研究项目，定向培养慈善信托人才；提升行业吸引力，通过市场化的薪酬、职业发展机会和社会尊重吸引更多青年才俊；增加人才流动性，通过政策支持和社会认可提升慈善工作经验的价值，促进人才在慈善与其他行业间的顺畅流动，从而构建慈善信托专业人才的良性循环体系。

参考文献

- [1] 费文斌. 慈善信托在我国发展过程中面临的问题及解决思路[J]. 知识经济, 2019(9): 43-45.
- [2] 李珮. 2023 年慈善信托稳步发展亮点频现[N]. 金融时报, 2023-12-21(006).
- [3] 樊融杰. 2023 新备案慈善信托超 450 单[N]. 中国银行保险报, 2024-01-18(003).
- [4] 王建军, 燕翀, 张时飞. 慈善信托法律制度运行机理及其在我国发展的障碍[J]. 环球法律评论, 2011, 33(4): 108-117.
- [5] 黄旭. 我国慈善信托委托-代理问题研究[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东大学, 2015.
- [6] 韩坤. 我国慈善信托业务模式相关法律问题研究[D]: [硕士学位论文]. 上海: 华东政法大学, 2017.
- [7] 王尧尧. 中国慈善信托运作模式的案例研究[D]: [硕士学位论文]. 南京: 南京大学, 2020.
- [8] 张雯昕. 基于案例分析的中国慈善信托运作模式研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 电子科技大学, 2017.
- [9] 杨稼瑞. 慈善信托制度在我国本土化问题研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 重庆大学, 2018.
- [10] 谢娣. 我国慈善组织开展慈善信托面临的困境及对策研究[D]: [硕士学位论文]. 海口: 海南大学, 2020.
- [11] 管润青. 我国慈善信托重复征税问题研究[D]: [硕士学位论文]. 上海: 上海财经大学, 2020.
- [12] 倪受彬. 现代慈善信托的组织法特征及其功能优势——与慈善基金会法人的比较[J]. 学术月刊, 2014, 46(7): 86-93.
- [13] 刘美娜. 慈善组织参与慈善信托探究(二)参与慈善信托带给慈善组织什么[J]. 中国社会工作, 2020(10): 42.
- [14] 王玉国, 杨晓东. 慈善信托在中国的发展和业务模式分析[J]. 西南金融, 2017(5): 65-70.
- [15] 文杰. 我国慈善信托法律规则之反思[J]. 理论月刊, 2020(6): 116-125.
- [16] 刘佳. 我国慈善信托监管机制的反思与优化[J]. 当代经济管理, 2018, 40(1): 45-51.
- [17] 李双维. 我国慈善信托的模式、发展难点及策略[J]. 投资与合作, 2022(8): 148-150.
- [18] 李文华. 完善我国慈善信托制度若干问题的思考[J]. 法学杂志, 2017, 38(7): 89-97.
- [19] 徐家良, 张圣. 关联、冲突与调节: 慈善信托实践中的多重制度逻辑[J]. 中国行政管理, 2021(1): 59-65.