

慈善信托监察人制度监督体系研究

范雯乔

上海政法学院，上海

摘要 | 自进入《慈善法》时代以来，我国慈善信托的规模取得了显著增长。但因面临诸如税收优惠政策缺失、监管机制不健全等问题，我国慈善信托制度多年来发展得并不如预期。本文将我国慈善信托监察人监管制度的构建为切入点，通过借鉴其他法域以及我国的相关经验，构建以民政部门为权力主体，包括指定监察人、诉讼权利、监督调查，以及变更解任监察人权力在内的慈善信托监察人监督体系。同时，结合监察人信用记录、失信惩戒以及检察机关监督制度，构建全面的慈善信托监察人监管系统。本文旨在为我国《慈善法》的进一步完善提供理论支持和实践指导，促进我国慈善信托事业的蓬勃发展。

关键词 | 慈善信托；《慈善法》；监管；监察人制度

Copyright © 2025 by author(s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



自2016年《中华人民共和国慈善法》（以下简称“《慈善法》”）出台以来，我国慈善信托相较于《中华人民共和国信托法》（以下简称“《信托法》”）时代下15年间仅成立涉及1.3亿元信托财产的15单公益信托的情况，其成立单数以及资金规模取得了井喷式增长。根据全国慈善信息公开平台（慈善中国）的统计，截至2024年12月31日，我国慈善信托总计成立2238单，累计备案规模84.81亿元。以2024年1月1日为起点，全国共新增583单慈善信托，对应的资金规模为19.61亿元。相较于2023年全年新增454单，备案规模12.77亿元，2022年全年新增慈善信托392单，备案规模11.4亿，我国慈善信托备案数量及资金规模仍处于缓步增长态势。2024年慈善信托的备案数量以及资金规模再创新高，分别占据历史慈善信托数量以及资金规模的24%以及23.1%。

通过上文数据，我们可以窥得近年来我国慈善信

托高歌猛进的发展态势。然而，通过对近几年的慈善信托数据进行比对后发现，我国慈善信托的备案数量以及资金规模正处于逐年放缓增长的模式。将我国现有的慈善信托的发展态势进行广域对比，根据美国国税局（internal revenue service, IRS）统计，仅将目光放至2020年，美国就新增慈善信托5609单，对应的资金规模高达710.8亿美元。我国慈善信托多年来的发展累计，仍不能与之相较。

《2020年度中国慈善捐赠报告》显示，我国内地本年度共接受境内外慈善捐赠2086亿元，慈善信托发展6年的规模仅相当于一年慈善捐赠的1.92%。为什么慈善信托制度设立多年来其发展仍不尽如人意？为了进一步探寻答案，我们可以将近年来针对慈善信托制度完善方向作为切入点来探寻答案。

作者简介：范雯乔，上海政法学院法律硕士研究生，研究方向：民商法。

文章引用：范雯乔：慈善信托监察人制度监督体系研究[J]. 社会科学进展, 2025, 7(6): 533-540.

<https://doi.org/10.35534/pss.0706091>

1 管中窥豹：我国慈善信托制度仍存在哪些待完善之处？

自《信托法》实施以来，关于我国信托制度完善的讨论一直不曾停歇。2024年12月11日，国家金融监督管理总局北京监管局和北京市规划和自然资源委员会联合发布了《关于做好不动产信托财产登记工作的通知（试行）》。次年4月10日，国家金融监督管理总局北京监管局与北京市市场监督管理局联合发布了《关于做好股权信托财产登记工作的通知（试行）》。上述两份通知为一直以来纷争不断的信托财产登记问题提供了良好的示范作用和部分解决方案。慈善信托作为我国信托制度的重要组成部分，其发展也当然受到了信托制度固有问题的限制，信托财产登记制度的完善，对慈善信托的发展当然也多有裨益。

我国第十四届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过了关于《慈善法》修改决定，修改后的《慈善法》已于2024年9月5日正式实施。其中关于慈善信托的修改主要集中在以下几个方面：慈善信托的活动支出和管理费用制度、税收优惠法定原则的适用，以及慈善信托的监督管理制度。这些修改对推动慈善信托制度的发展具有重大意义。在此基础上，依据《慈善法》第六十一条第四款，民政部和金融监督管理总局于2024年12月18日联合发布了《关于慈善信托年度支出和管理费用的规定》，进一步明确了慈善信托的年度支出和管理费用的具体标准。

然而，尽管本次《慈善法》修订对慈善信托的活动支出、管理费用和监督管理制度等进行了明确，但对于慈善信托一直以来亟待解决的税收优惠制度和监管问题，仍未出台更进一步的具体规制措施加以配套适用。特别是关于慈善信托的监管问题，本次修改的重点主要集中在慈善信托活动、受托人以及慈善组织上，包括监管对象、信用记录制度、组织评估制度和社会监督的侧

重。而对于慈善信托的另一主要参与主体——监察人，却没有任何针对其活动及行为进行监管的相关法条。因此，本文将以此为出发点，进一步探讨如何完善慈善信托监察人的监管制度。

2 追根溯源：为何需要对慈善信托监察人进行监管，现有的监察人制度存在什么问题？

我国法律有关慈善信托监察人的相关规定，体现在《信托法》第六十四、六十五、六十七条以及七十一条^①和《慈善法》第五十条^②。《信托法》相关法条对公益信托监察人的设立、选任方式以及相关权利进行了规定，明确监察人有权以自己名义维护受益人利益提起诉讼，并享有对信托财产报告的认可权以及清算报告的认可权。而《慈善法》第五十条明确了监察人可以根据委托人的意愿进行设立的制度。

关于两法中对公益信托和慈善信托两种名称的不同适用问题，学界对此一直争论不休，其也确会造成实践中名称使用和法律适用方面的困惑。因此，在就慈善信托监管必要性以及监管监察人制度的讨论开展之前，明确二者的关系以及法律优先级具有必要性。

关于二者的关系，《慈善法》第四十四条^③认为公益信托包含慈善信托，公益信托是一种较慈善信托更为广阔的概念。从历史的角度来看，慈善信托一词源于现代慈善信托制度的开端——《1601年慈善用益法》（Statute of Charitable Uses）。“charitable trust”这一表达也被美国、澳大利亚等国相继采用，将其直接翻译为“慈善信托”也是可以接受的。“公益信托”一词则来源于日本学者基于“Public Welfare”翻译后的适用，我国法律上的“公益信托”移植自日本法上的“公益信托”，其源自英国的慈善信托。从立法精神的角度来看，只要信托目的与《慈善法》中所列的目的相似，或者符合《慈善

① 《中华人民共和国信托法》第六十四条：“公益信托应当设置信托监察人。信托监察人由信托文件规定。信托文件未规定的，由公益事业管理机构指定。”第六十五条：“信托监察人有权以自己的名义，为维护受益人的利益，提起诉讼或者实施其他法律行为。”第六十七条：“公益事业管理机构应当检查受托人处理公益信托事务的情况及财产状况。受托人应当至少每年一次作出信托事务处理情况及财产状况报告，经信托监察人认可后，报公益事业管理机构核准，并由受托人予以公告。”第七十一条：“公益信托终止的，受托人作出的处理信托事务的清算报告，应当经信托监察人认可后，报公益事业管理机构核准，并由受托人予以公告。”

② 《中华人民共和国慈善法》第五十条：“慈善信托的委托人根据需要，可以确定信托监察人。信托监察人对受托人的行为进行监督，依法维护委托人和受益人的权益。信托监察人发现受托人违反信托义务或者难以履行职责的，应当向委托人报告，并有权以自己的名义向人民法院提起诉讼。”

③ 《中华人民共和国慈善法》第四十四条：“本法所称慈善信托属于公益信托，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。”

法》的精神,都可以被视为慈善信托。英国1601年法律所明确列举的慈善目的^①以及英国慈善法在后续发展中明确的慈善信托目的,^②均与我国“公益信托”和“慈善信托”的目的并无不同。因此,本文后文将统一适用慈善信托这一称呼。

关于两法的适用优先级问题,《慈善法》第五十一条^③给出了答案。其就两法的适用顺序表述为有关慈善信托的相关规定优先适用本章即慈善信托章节,本章未规定的适用《慈善法》其他章节的规定,本法未规定的适用《信托法》有关规定。这一条款明确了慈善信托的相关制度的适用顺序,同时也明确了《慈善法》和《信托法》二者均对慈善信托制度具有法律效力。

2.1 慈善信托监察人设立制度

通过阅读上述法条,很容易发现一个关于慈善信托监察人制度的最基础问题即慈善信托监察人到底该适用何种设立制度?

《信托法》认为慈善信托监察人的设立应作为一种强制方式,这种规定意在通过监察人设定的强制性要求,解决受益人无法有效监督慈善信托的问题。为了加强这种监督力度,《信托法》第六十四条赋予了公益事业管理部门在信托文件未对监察人明确的情况下指定监察人的权利。而在十五年后,《慈善法》第五十条在设立监察人的态度上有了极其明确的转变,即监察人的设立与否由受托人进行选择。立足委托人的视角,能否达成自身的信托目的是其最为关注的问题。在考量有无设立信托监察人的必要时,其会立足多个层面进行分析,包括成本、效率、利益保护等,在全面分析的基础上选择是否设立监察人。这一转变显然更能够激发慈善信托的设立数量,降低慈善信托的设立门槛及成本。

从设立效率以及意思自治的角度出发,将设立监察人的权利完全赋予委托人具有一定合理性。但这种做法却模糊了私益信托和慈善信托的区别。私益信托由于其外部性相对较小,可以更多地遵循意思自治的规则。然而,慈善信托中公共利益的比重极高,其运行监督具有很强的社会属性,不能简单地将设立监察人的权利完全交给委托人。因此,尽管《慈善法》第五十条并未明确规定公益事业管理机构是否仍能在信托文件未规定的情况下依职权指定监察人——这一《信托法》赋予的权

利,但基于慈善信托的社会属性,公益事业管理机构的强制指定权当然应被保留,这也应是慈善信托监察人监督机构的重要职权之一。

2.2 慈善信托监察人职责

《信托法》第六十五条、第六十七条和第七十一条,将慈善信托监察人的职责划分为两部分:第一部分职责是为维护受益人的利益,监察人可以以自己的名义提起诉讼或实施其他法律行为;第二部分职责是拥有信托事务处理情况、财产状况报告以及信托清算报告的认可权,具体包括对受托人在信托运行过程中至少每年一次作出的信托事务处理情况和财产状况报告的认可权(该报告需经监察人认可后才能报送公益事业管理机构核准),以及在慈善信托终止时对受托人作出的信托清算报告的认可权。

与《信托法》相比,《慈善法》对监察人以自己名义提起诉讼的权利进行了限缩,同时减少了其实施其他法律行为的表述,并且增加了监察人在发现受托人违反信义义务或者难以履行职责时,应当向委托人报告的义务。

然而,在现行慈善信托制度下,监察人应当如何行使诉权及其相关程序等均缺乏更进一步细致的规定,这使得监察人在行权时无范本可循。同时,另一个问题更值得深思:如果委托人不选择设立监察人,或者公益事业管理部门也不指定监察人,那么该由谁来行使这部分权利呢?这显然需要更详尽的规定。此时,赋予监督机构代监察人提起诉讼的权利,或许是一个更为合理的解决方案,监察人监督机构的构建也因此显得尤为重要。

这一问题的讨论显然还会延伸到信托报告、财产情况以及清算报告的认可权制度构建上。在未设立监察人的慈善信托情况下,由监察人的监督机构代为行使这些权利,是否更为合理?这同样值得进一步探讨。

2.3 解任、变更以及监管慈善信托监察人

除了《信托法》第六十四条、第六十五条、第六十七条,以及第七十一条和《慈善法》第五十条之外,我们在现行有关慈善信托的法律中,均未找到关于慈善信托监察人解任、变更的相关条款。从法理角度考虑,受托人作为设立监察人的主体,当然拥有解任和变更监察人的权利。然而,监察人制度的设立初衷,正是

① 英国1601年法律明确的慈善目的,即救济穷人(Relief of Indigent)、促进获取知识(Advancement of Learning)、发展宗教(advancement of religion)、促进通常公共利益目的(advancement of objects of general public utility)。

② 在1891年发生的“Commissioners of Income Tax v Pemsel”案中, Lord Macnaghten将法律意义上的慈善区分为四个组成部分:(1)救济贫困(relief of indigent);(2)促进教育(advancement of education);(3)促进宗教(advancement of religion);(4)其他有益于社会但不能列入前三类的目的(advancement of objects of general public utility)。

③ 《中华人民共和国慈善法》第五十一条:“慈善信托的设立、信托财产的管理、信托当事人、信托的终止和清算等事项,本章未规定的,适用本法其他有关规定;本法未规定的,适用《中华人民共和国信托法》的有关规定。”

考虑到受托人可能因时间或能力不足而无法很好地对慈善信托的运营进行有效监管。因此,赋予除受托人以外的其他主体,即监督机构解任监察人的权利,也显得尤为必要。

除此之外,正如上文讨论的,本次《慈善法》的修改赋予了县级以上人民政府民政部门对慈善信托活动、受托人以及慈善组织的监督权。然而,对于民政部门是否拥有对监察人进行监管的权力,《慈善法》并未明确表态,甚至没有明确规定在指定监察人的情形下民政部门对监察人的监督或解任权。同时,从另一面来看,《慈善法》构建了除监察人之外的所有主体的监察体系,那么是否也应该将监察人的监管纳入其中呢?

3 制度构建:该如何构建慈善信托监察人监督体系?

3.1 明确慈善信托监察人监督机构主体

构建监察人监督制度的首要目标就是明确何为权力主体。为了解决这一问题,我们或许可以从我国现有的慈善信托体系以及国外的相关监管经验获取灵感。

关于慈善信托的监管体系,信托制度的发源地英国自其产生信托制度伊始,就对其进行了长期的实践和探索,现已成功建立以慈善委员会为主、多方辅助主体共同发挥监管作用的特色监管体系。该体系旨在确保一旦发现信托当事人存在违法行为,慈善委员会可以依法采取一系列措施:向当地政府发出提醒,告知其所了解到的相关情况;向当事人发出警告,责令其立即纠正违法行为;或者在法律许可的范围内,直接向人民法院就相关事宜提起诉讼,行使自主诉讼权。英国《2011年慈善法》更是赋予了慈善委员会对慈善信托全体系的监管权力,包括财务监督权、建议权的行使,及其行使权利的方式和法律后果。其拥有的永久保护权力甚至包括解雇受托人及其相关管理人员、任命新的受托人、授权转移财产、重新确定捐助法人的管理人员等。英国慈善委员会制度在某种程度上与我国民政部门、信托监察人双方的职能合并有异曲同工之妙。美国的慈善信托监督制度也类似于英国慈善委员会,其设立了官方的总检察长制度,基于“公共利益保护人”的出发点,在慈善信托法律制度中发挥着重要的监管作用。

我国慈善信托制度也如上文所言,本次《慈善法》修改后,赋予了县级以上人民政府民政部门对慈善信托活动、受托人以及慈善组织监督的权利。同时,根据银监会、民政部联合颁布的《慈善信托管理办法》之规定,民政部门和银行业监督管理机构对慈善信托相关的活动行使监督检查权。因此,民政部门的权利被顺应扩大,作为慈善信托监察人的监管机构也显得更为合理。但是在制度设置之时,基于民政部门现有组织的运行惯性与力量准备上,民政部门能否担当起如同英国慈善委

员会的责任则不无疑问。基于这种考虑,为了更好地发挥民政部门在慈善信托监察人监管以及慈善信托整体制度和运行中的监管职能,民政部门在组织架构和人员力量的配备上也需要与时俱进。

3.2 构建慈善信托监察人监督机构的权力体系

如上文所言,若遵守《慈善法》制度下委托人可以选择设立监察人的制度,若委托人不设立监察人,则法律所赋予的诸如慈善活动、财产报告、清算报告的认可权将无人行使,慈善信托也不能在制度体系下得到应有的保护。同时,在《信托法》制度下,监察人认可的财产报告和清算报告才能提交至慈善信托监督机构,那么不设立监察人的慈善信托在这种制度下又该如何正常运转?因此,在明确监察人监督机构的职权之前,对监察人选任机制的讨论尤为重要。

关于慈善信托监察人选任制度的讨论,有观点认为鉴于慈善信托制度涉及的诸多事项大多是基于公民的自主选择,公职机关应当尽量减少公权力的干预。因此其认为由委托人选择设立慈善信托监察人,更符合慈善信托的发展趋势。但又有相反观点认为,基于慈善信托涉及众多公共利益的角度考量,可以将慈善信托中的监察人设置规则改回强制设置,只是对信托财产少、存续期短、信托目的单一、委托人数少的慈善信托做出豁免的规定。抛开上述两种观点有关强制设立和选择设立监察人的纷争不谈,在现实中,部分中小规模的慈善信托,因资金与实力有限,难以担负因设立信托监察人而带来的额外成本。对于这样的慈善信托,不设立监察人可以大大减少开支,将更多信托财产用于慈善目的的实现。因此,针对“小规模”信托可不设立慈善信托监察人成了一种共识。

综合上述两种观点对公共利益和意思自治的双重考量,本文认为可以在二者中寻求一种平衡,即保留慈善信托监察人选择设立制度,但是针对未设立监察人的慈善信托,在备案后,对应的县级以上民政部门应作为监察主体发挥作用,综合考虑信托财产规模、存续时间、信托目的和委托人等因素,判断是否需要设立监察人。对于规模小、存续时间短、目的简单的慈善信托,可不强制设立监察人;而对于超出此标准的慈善信托,民政部门应对委托人进行通知,要求其在合理期限内设立监察人。在合理期限内仍不设立监察人的,若委托人没有提供正当理由或者其提供理由经过审核仍不合理的,民政部门再依职权指定信托监察人。当然,委托人若对民政部门的审核以及监察人的指定认为有异议的可以向民政部门进行申诉或者诉诸人民法院。合理、科学地进行慈善信托监察权力配置尤为关键,这对保障慈善信托制度不受监管阻碍有着很大帮助。这种方式在保留委托人选择设立监察人制度下,同时给予了委托人再一次通过自己意志选择监察人的机会。

基于这种监察人选任制度的假设,县级以上民政部

门作为监察人监督机构应拥有的权力体系如下。

(1) 指定监察人的权力

基于上文有关监察人选任制度的假设,依职权指定监察人显然是监督机构的最重要权利。

我们可以将监察机构在这种选任制度下需要明确的问题分为几部分,首先,要明确应设定何种标准来对慈善信托设立监察人的必要性进行衡量?其次,通知程序该如何构建?最后,监察机构该在何范围内指定监察人?

慈善信托设立监察人的必要性的标准应综合考虑存续时间、财产规模、信托目的等因素,并据此制定相应的指引。在具体实施过程中,各省份可根据自身的经济实际情况对这一标准进行适当调整。关于通知程序的构建,可以参照《中华人民共和国民法典》(以下简称“《民法典》”)第一百三十七条^①明确通知的生效时间节点,并依照《民法典》其他相关法条^②构建相应制度体系。

而关于监察机构范围选定的问题,各地民政部门可以综合考量企业资质、经验等建立监察人名册,在名册范围内指定监察人。监察人报酬的标准则应参照《关于慈善信托年度支出和管理费用的规定》的相关规定。

(2) 以自己名义起诉或代为提起诉讼的权利

为维护受托人和受益人的利益,当受托人违反信托义务或者难以履行职责时,监察人应向受托人报告,并有以自己名义提起诉讼的权利,这是监察人制度下监察人维护慈善信托实现慈善目的的最重要、最直接的手段,也是监察人权利的最大化体现。《慈善法》修改过后,丰富了监察人应向受托人报告的这一流程。有关慈善信托监察人诉讼权利行使的条件、诉讼费用的承担、法院提供救济等问题处于未明的状态,可参照公益诉讼法理、公司衍生诉讼法理等加以完善。

然而,正如上文所言,实践中,很多委托人出于

能力、经验和时间经历的考量,无法及时对慈善信托进行管理,因此才设立慈善信托监察人。此外,调查发现“非意定信托”在实践中并不罕见,即非依照委托人的意思表示设立的慈善信托。《慈善法》要求监察人向委托人报告受托人违反信托义务或者难以履行职责的行为,并期望委托人因此能够就现状进行改变或者追究受托人的责任显然并不现实。因此,在此种情况下,完善监察人诉讼权利制度尤为重要。

而监督机构该如何发挥这项职能中应履行的角色则应分为多种情况讨论,即不设立监察人的“小规模”慈善信托、由监督机构指定监察人的慈善信托以及由受托人指定监察人的慈善信托三种。

针对不设立监察人的“小规模”信托,在监察人缺位的情况下,监督机构则当然可代为行使监察人的职能,以自己名义提起诉讼。而面对慈善信托存在监察人的情况,监督机构则应在监察人怠于行使权利的情况下才能够基于公共利益的目的代为提起诉讼。若是由监督机构依程序指定的监察人仍在慈善信托的进展过程中怠于行使权利的,可以视情况直接由监督机构重新选定监察人并给予相应处罚或代为行权。

(3) 监督、调查、建议、处理以及处罚权

即使慈善信托已经由受托人设立了监察人,或者由民政部门指定了监察人,民政部门作为监督机构,显然仍拥有对慈善信托的运营、受托人以及监察人行为的监督权力。这既是监督机构的权力,也是其最重要的义务。为了使民政部门更好地行使其监督权力,应参照《慈善法》第一百零八条的相关规定,即任何单位和个人发现监察人有违法行为的,都可以向民政部门进行投诉或者举报。相应地,参照《慈善法》第一百零四条,民政部门也应对投诉和举报的行为以及慈善信托监察人的活动拥有调查的权利,并基于调查结果,有权给予监察人整改和调整的建议或处理。^④针对拒不整改或者调

^① 《中华人民共和国民法典》第一百三十七条:“以对话方式作出的意思表示,相对人知道其内容时生效。以非对话方式作出的意思表示,到达相对人时生效。以非对话方式作出的采用数据电文形式的意思表示,相对人指定特定系统接收数据电文的,该数据电文进入该特定系统时生效;未指定特定系统的,相对人知道或者应当知道该数据电文进入其系统时生效。当事人对采用数据电文形式的意思表示的生效时间另有约定的,按照其约定。”

^② 《民法典》第六百三十四条、第六百四十二条、第六百五十四条、第六百七十五条、第七百四十条等条款对催告制度进行了规定。这些条款中的催告制度是指民事法律关系中的一方主体通过催告的方式,提醒应当履行义务的另一方及时履行其义务。尽管民政部门作为公权力机关,直接通过行政方式要求委托人设立监察人从技术上并无不可,但考虑到《慈善法》已经赋予委托人设立慈善信托监察人的选择权,民政部门在依照小规模标准进行审查后,再提示受托人,这种方式尊重了受托人再次选择监察人的权利,也更符合意思自治原则的精神。

^③ 《中华人民共和国慈善法》第一百零四条:“县级以上人民政府民政部门对涉嫌违反本法规定的慈善组织、慈善信托的受托人,有权采取下列措施:(一)对慈善组织、慈善信托的受托人的住所和慈善活动发生地进行现场检查;(二)要求慈善组织、慈善信托的受托人作出说明,查阅、复制有关资料;(三)向与慈善活动有关的单位和个人调查与监督管理有关的情况;(四)经本级人民政府批准,可以查询慈善组织的金融账户;(五)法律、行政法规规定的其他措施。慈善组织、慈善信托的受托人涉嫌违反本法规定的,县级以上人民政府民政部门可以对有关负责人进行约谈,要求其说明情况、提出改进措施。其他慈善活动参与者涉嫌违反本法规定的,县级以上人民政府民政部门可以会同有关部门调查和处理。”

整的慈善信托监察人,民政部门可以视情况对其作出处罚,或变更、解任慈善信托监察人。

(4) 变更、解任监察人的权力

作为监督部门,民政部门从慈善信托备案伊始就掌握了全部相关信息。在慈善信托进展过程中,在委托人不能行权的情况下,监督机构拥有变更或解任监察人的权力,将更有利于实现慈善信托的目的。这同时也是针对不履行或怠于履行职责的监察人的最终手段。变更或解任监察人后,新的监察人应先由委托人指定,在其缺位的情况下由民政部门依照程序从监察人名册中选出。

3.3 构建监管体系: 其他辅助监督机制

(1) 创建我国信托监察人评级机制

根据《2024年慈善信托报告》中的统计可知,现阶段我国慈善信托监察人多数由律师事务所担任。可见,尽管慈善信托可由自然人担任,但是基于慈善信托的永续性以及专业性考虑,机构类监察人显然更为受托人所青睐。

结合前文所述,假设民政部门为指定监察人的情况下设立了监察人名单,民政部门可参照美国第三方评估机制,根据机构类监察人的规模、过往履职情况等,对其进行评级分类。民政部门可根据评级,必要时将其剔除名单。这种评级制度下形成的机构类监察人名单,也可以为委托人选择监察人提供更为权威的参考。

(2) 联合信用记录与失信惩戒制度

除了上述方法外,还可以将信用记录制度和失信惩戒制度与慈善信托监察人制度相结合。信用记录制度参照《慈善法》第一百零六条,民政部门可以将慈善信托监察人的行为做正反两种表示,定期向社会大众公开。而失信惩戒制度则可以参照2018年发布的《关于对慈善捐赠领域相关主体实施守信联合激励和失信联合惩戒的合作备忘录》,^①该备忘录为慈善信托监察人制度和失信制度的结合提供了范本。

(3) 完善检察机关监督制度

检察机关对慈善信托享有广泛和特有的权力,如对年度报告的审查权、对受托人滥权行为的调查权、命令签发权、调查取证权、合规性审查权、执法权、提起诉讼权(民事和刑事)、处罚权以及对外国慈善信托的监督权。

因此,检察机关可以参照《民事诉讼法》第五十八条第二款以及《行政诉讼法》第二十五条第四款^②,在发现慈善信托监察人存在违法行为,或者民政部门在监管监察人履职过程中违法行使职权或不作为时,依法提出检察建议或提起诉讼。当公民或社会组织对慈善信托中监察人的违法行为提起公益诉讼时,检察机关可以支持其诉讼请求,确保诉讼顺利进行。

检察机关监督制度不仅为广泛的公民以及社会组织提供了更多的维护权益和公共利益保护的途径,也能为民政部门更好地履行其权力提供制度保障。

4 总结

本文从本次《慈善法》的修改角度出发,尽可能探寻现有慈善信托制度仍待完善之处。同时依照现有监督机制,本文在不突破法律框架的情况下,建立了以民政部门为权力机关的慈善信托监察人监督制度。除此之外,本文还通过将慈善信托监察人的评级制度、信用记录和失信惩戒制度与民政部门监督监察人制度联合起来,并以检察机关监督制度为兜底,建立了全面的、完善的慈善信托监察人监管体系,为我国未来《慈善法》的进一步完善提供了可行的建议和发展方向。

参考文献

- [1] 王振耀. 中华人民共和国慈善评述与慈善政策展望[M]. 北京: 法律出版社, 2016: 110.
- [2] 王帅锋. 我国公益信托的设立困境及解决之策[J]. 南方论刊(工作研究), 2018(7): 83.
- [3] 慈善中国. 慈善信托查询[EB/OL]. [2025-03-01]. <https://cszg.mca.gov.cn/biz/ma/csmh/e/csmheindex.html>.
- [4] 胡萍. 《2023年度中国慈善信托发展报告》发布: 慈善信托财产种类与模式实现新突破[EB/OL]. 中国金融新闻网, (2024-01-17) [2025-05-01]. <https://www.financialnews.com.cn/trust/cyze/202401/t20240117286055.html>.
- [5] 赵廉慧. 中国慈善信托法基本原理[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2020: 132, 180.

^① 参照《关于对慈善捐赠领域相关主体实施守信联合激励和失信联合惩戒的合作备忘录》(发改财金〔2018〕331号)明确要求,“慈善捐赠领域正式纳入社会信用管理范畴”。

^② 《中华人民共和国民事诉讼法》第五十八条第二款:“人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的,人民检察院可以支持起诉。”以及《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条第四款:“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的,人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”

- [6] 中国慈善联合会网. 2020年度中国慈善捐赠报告 [EB/OL]. [2025-05-01]. <http://www.charityalliance.org.cn/news/14363.jhtml>.
- [7] 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 (7): 89.
- [8] 王涌. 中国信托法的基本问题 [J]. 中国法律, 2012 (5): 28.
- [9] 王建文, 郭逸霏. 我国信托登记制度完善的法律路径 [J]. 行政与法, 2017 (11): 98.
- [10] 北京市市场监督管理局. 全国首例股权信托财产登记业务在京落地 [EB/OL]. (2025-04-18) [2025-05-01]. <https://scjgj.beijing.gov.cn/zwxx/scjgdt/202504/202504184069165.html>.
- [11] 中国财经. 《2024年度中国慈善信托发展报告》解析 (上): 蓬勃发展与现存挑战 [EB/OL]. (2025-03-03) [2025-05-01]. <https://finance.china.com.cn/news/20250303/6218216.shtml>.
- [12] 中华人民共和国民政部. 新修改的慈善法有哪些重点和亮点内容 [EB/OL]. (2024-01-02) [2025-05-01]. <https://www.mca.gov.cn/n152/n166/c1662004999979996965/content.html>.
- [13] 刘汉广, 冯果. 第三次分配中慈善信托公私法益的融贯路径 [J]. 河南财经政法大学学报, 2025 (2): 138.
- [14] 刘迎霜. 我国公益信托法律移植及其本土化——一种正本清源与直面当下的思考 [J]. 中外法学, 2015 (1): 151-169.
- [15] Keeton G W, Sheridan. LA The Modern Law of Charities [J]. Northern Ireland Legal, 1992 (4): 10.
- [16] 金锦萍. 论公益信托之界定及其规范意义 [J]. 华东政法大学学报, 2015 (6): 72-85.
- [17] 秦晖. 政府与企业以外的现代化——中西公益事业史的比较研究 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1999: 27.
- [18] 郑功成. 《中华人民共和国慈善法》解读与应用 [M]. 北京: 人民出版社, 2016: 139.
- [19] Con. Alexander, Jos Moule. Charity Governance [M]. Birmingham: Jordan Publishing Ltd, 2008: 3.
- [20] KERRY O' HAIHORAN, MYLES MACGREGOR - LOWNDES, KARLA W. SIMON. Charity law & social policy: national and international perspectives on the functions of the law relating to charities [M]. Berlin: Springer, 2008: 138.
- [21] 何宝玉. 信托法原理与判例 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2013.
- [22] 卞耀武. 中华人民共和国信托法释义 [M]. 北京: 法律出版社, 2002: 160-161.
- [23] 时昊. 论我国《慈善法》与信托监察人制度 [J]. 知与行, 2016 (10): 149-150.
- [24] 赵廉慧. 中国信托法 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2024: 373-374.
- [24] Lusina Ho. Trust Law in China [M]. Hongkong: Sweet & Maxwell Asia, 2003: 30.
- [25] 王涛. 英国慈善信托监管制度及启示 [J]. 社会科学战线, 2019 (10): 209.
- [26] Gareth Jones. History of the Law of Charity, 1532-1827 [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2008: 45.
- [27] 李德健. 英国慈善法研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2017: 215.
- [28] LOCK S RICHARDe. The regulatory role of the charity commission [J]. Managerial Auditing Journal, 1998, 13 (7): 407.
- [29] 解银. 英国慈善组织监管的法律构架及其反思 [J]. 东方法学, 2011 (6): 88-97.
- [30] 赵磊. 公益信托法律制度研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2008: 191-192.
- [31] 李政辉. 论募捐的管制模式与选择——兼评“公募权” [J]. 法治研究, 2013 (10): 71.
- [32] 阙珂. 中华人民共和国慈善法解读 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2016: 152.
- [33] 赖源河, 王志诚. 现代信托法论 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2002: 13.
- [34] 马石. 基于慈善法视角的慈善信托发展研究 [J]. 中国社会组织, 2018 (14): 50-51.
- [35] 赵廉慧. 中国信托法 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2024: 317.
- [36] 赵廉慧. 慈善信托的误解与未来 [J]. 中国慈善家, 2016 (9): 30-34.
- [37] 新华财经. 《2024年度中国慈善信托发展报告》发布: 2024年新增备案规模16.61亿元 [EB/OL]. (2025-02-26) [2025-05-01]. https://www.cnfin.com/hb-lb/detail/20250226/4192883_1.html.
- [38] 赵云. 美国信托法的价值基础变迁及启示 [J]. 北京航空航天大学学报 (社会科学版), 2015 (1): 85-91.
- [39] 陈雪萍, 李晓艳. 慈善信托检察监督的法理基础和诉讼保障 [J]. 甘肃社会科学, 2024 (3): 145.

Research on the Supervision System of Charitable Trust Supervisor System

Fan Wenqiao

Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Abstract: Since entering the era of charity law, the scale of charitable trusts in China has increased significantly. However, in the face of problems such as the lack of preferential tax policies and imperfect regulatory mechanism, the development of China's charitable trust system over the years is not as good as expected. This paper will take the construction of China's charitable trust supervisor supervision system as the starting point, and build a charitable trust supervisor supervision system with civil affairs departments as the main body of power, including the appointment of supervisors, litigation rights, supervision and investigation, and the change of the power of dismissed supervisors, by drawing lessons from other jurisdictions and China's relevant experience. At the same time, combined with the credit records of supervisors, punishment for dishonesty and the supervision system of procuratorial organs, a comprehensive supervision system for charitable trust supervisors should be constructed. This paper aims to provide theoretical support and practical guidance for the further improvement of China's charity law and promote the vigorous development of philanthropy in China.

Key words: Charitable Trusts; *The Charities Act*; Regulation; Supervisor system