

# 构建中国特色特需信托的现实困境及其保障体系研究

孟令添

北京工商大学, 北京 102445

DOI:10.61369/SE.2025110005

**摘要：** 信托制度较于现有制度与方式，在保障包括心智障碍者、失能失智的老年人、生活不能自理的残障人员等特殊需要群体权益方面优势凸显，各国都在探索通过信托制度对特需群体的保障体系。我国对特需信托制度做出了积极探索，但依旧处于初级阶段且存在诸多问题。本文旨在分析我国经济发展情况与社会现实需要的前提下，深入研究特需信托在实践发展中产生的诸多问题，提出具有针对性的制度建议与路径构建，促进中国特色特需信托保障体系的搭建。

**关键词：** 中国特色；特需信托；保障体系研究

## Research on the Practical Difficulties and Guarantee System of Constructing Special Needs Trust with Chinese Characteristics

Meng Lingtian

Beijing Technology and Business University, Beijing 102445

**Abstract：** Compared with the existing systems and methods, the trust system has prominent advantages in safeguarding the rights and interests of special needs groups, including people with intellectual disabilities, the elderly with disabilities or dementia, and the disabled who are unable to take care of themselves. All countries are exploring a protection system for special needs groups through the trust system. China has made active explorations on the special needs trust system, but it is still in its infancy and has many problems. This article aims to deeply study the numerous problems arising from the practical development of special needs trusts under the premise of analyzing the economic development situation and social reality needs of our country, and put forward targeted institutional suggestions and path construction to promote the establishment of a special needs trust guarantee system with Chinese characteristics.

**Keywords：** Chinese characteristics; special-needs trust; research on security system

随着社会经济的发展与医疗水平的提升，我国成为老年人人口数量最多的国家之一。老龄化进程十分迅速，特殊需要群体数量亦日益上升，老养残家庭与老残一体家庭逐年增多，特殊需要群体在我国早已不是小众化的概念。党的二十大报告明确指出：“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化”。随着时代的发展，少数群体与特殊群体渐渐被大众所看见，越来越多的人开始关注特殊需要群体的相关权益保护。针对特殊需要群体的特殊需求，仅仅依靠现有体系的财政补贴与社会慈善的支持并非长久之计，我国监护制度体系对于特殊需要人群的权益保护亦存在着一定的不足。因此，信托制度所具有的优势凸显，特需信托制度应运而生并得到一定的发展。

### 一、构建中国特色特需信托制度迫在眉睫

#### （一）我国特殊需要人群数量不断增加

随着我国老龄化进程的不断深入，我国特殊需要人群的数量持续上升，在心智障碍者家庭中，甚至会面临着“养老”与“助残”的双重压力。根据中国残疾人联合会发布的《中国残疾人事业发展统计公报》，截至2023年，中国残疾人总数约为8500万，占总人口的6%左右。其中包含自闭症、脑瘫、唐氏综合症、智力

发育迟缓等在内的心智障碍者约有1200余万。国家统计局的相关数据则显示，截至2022年末，我国失能老年人数大约有4400万人。随着我国特殊需要人群数量持续攀升，且当今社会家庭渐渐呈现小型化特征，如若想仅仅依靠家庭提供照护等服务，不足以满足特殊需要人群的特殊需求，越来越多的特殊需要人群得不到适当的照护与服务。特殊需要群体往往在生活自理、融入社会与经济保障等诸多方面面临挑战，特殊需要群体该由谁监护、如何维持生活质量、家庭财产如何运用与监管等诸多现实问题不断困

扰着特殊需要群体及其家庭。

## （二）我国监护制度存在不足

我国监护制度体系对于特殊需要人群的权益保护存在着一定的不足。首先，我国已有的成年监护制度并不能有效地保障特殊人群的合法权益。我国成年监护法律制度主要以家庭纽带为依托，与行为能力“挂钩”，对未“失智”但“失能”者的监护问题缺乏考量。其次，目前我国监护制度包括了对于被监护人的人身与财产监护。涉及到财产监护往往会牵扯复杂的利益关系。特殊需要人群往往缺乏行为能力与自身识别能力，如若允许其监护人管理其财产，不可避免的会产生监护人滥用或侵占被监护人财产的风险。更何况在诸多情况下，是由父母以外的亲属朋友或者机构组织担任监护人，其与被监护人之间的人身属性大大减弱，由监护人管理被监护人的财产恐怕并不利于被监护人权益的保护。最后，我国目前关于监督和规范监护人履行监护职责的法律规范亦非常单薄，不足以对于监护人进行全面的引导与监督。综上所述，我国监护制度存在着一定的问题，特需信托制度较于监护制度，在对特需群体财产与人身的管理上优势显现。信托受托人往往具有更为专业的资产管理能力与资源整合能力，能够固定委托人对于受益人财产处置的安排，且信托财产具有独立性，能够更好的保护特需群体的权益，构建中国特色特需信托制度迫在眉睫。

## 二、构建中国特色特需信托制度的现实困境

目前，国家与各信托机构、相关组织为了运用特需信托制度保障越来越多的特殊需要群体的合法权益，在理论与实践层面都做了积极的探索，也取得了一定的成就。但总的来说，我国特殊需要信托制度的发展还是停留在较为基础的阶段，依旧存在着诸多问题亟待解决。

### （一）特需信托财产公示之惑

信托财产是信托目的能够顺利实现的基础，是信托能够稳定运作的能源，亦是信托关系之中的标的。从2001年《信托法》颁布以来，我国在完善信托财产登记制度的过程中做出了一定的努力。但不论是《信托法》还是其他文件，都没有深刻认识到信托登记的特殊性，无法构建合理且可实施的信托财产登记制度。我国《信托法》第10条规定了特定财产采取登记生效主义，即信托登记能否实现直接影响信托的效力。而《信托法》却未规定由何种机构来承担信托登记的职能、特定财产的范围内涵包括什么、是采用集中还是分散的登记方式等相关问题。对于信托登记的概念、对象、程序等问题均未提及，具有很强的模糊性，且在实践中并没有可实施性。实践中，若想用上述需要进行信托登记的财产设立信托，往往先将其转化为别的资产形式，再作为信托财产设立信托，大大增加了信托当事人的负担，提高交易成本与风险，不利于信托业务长久的发展。而后建立的由中信登实施的统一信托登记，主要包括信托产品登记与受益权登记，更强调监管功能，仍然不能实现《信托法》对信托财产的信托登记要求，我国信托财产登记制度依旧存在诸多立法空白与实践问题。

### （二）特需信托监督体系之惑

特殊需要信托相比于其他信托的最特殊之处就在于其受益人的特殊性。特需信托中的受益人均均为特殊需要群体，他们往往没有自我识别能力和行为能力，没有办法去保护自己的合法权益，此时对于特殊需要信托运作的监察就显得格外重要。信托监察人制度是监督信托能够在符合信托目的的前提下平稳运行的关键。我国《信托法》基于公益信托往往涉及公益目的，赋予其设立信托监察人的强制性规定，而对于私益信托则没有相关规定。若在委托人离世后或失去行为能力后，受益人亦不能行使其监督权，很容易使信托机构处于一个无人监督的空白地带，可能会造成不可挽回的后果。且若由家长组织等人合性组织担任受托人，其仅仅依靠组织内部的不成文规定与简单的监督机制，恐怕亦不能保障受益人的合法权益。

### （三）特需信托服务供给之惑

特殊需要信托最主要的信托目的并不是财产的增值，而是对于受益人将来生活的照料与需求的满足。受托人往往无法承担照护的职责，会选任并与相关托养服务机构合作，以保障受益人能够得到照护。托养照护服务机构的条件、服务、环境水平都是特殊人群家庭最注重的，往往会影响其是否选择通过信托制度来实现对特需人群的保障的决定。随着我国人口老龄化进程的不断深入，社会家庭结构以及生育观念的转变，越来越多的老年人在丧失或部分丧失行为能力后，需要去第三方护理服务机构接受照护。因此，现如今对于专业托养服务机构与护理人员的供给远远小于需求，进一步引起护理费用的不断上涨以及护理质量不断下降等问题，进而可能会导致护理服务市场的混乱。而对于特殊需要群体来说，专门为其提供托养照护服务的机构则更是聊胜于无。没有建立起一个全面的托养照护服务网络。特殊需要服务供给短缺，一定程度上制约了我国特需信托制度的整体发展。

## 三、构建中国特色特需信托制度保障体系

### （一）制度完善：完善信托财产登记制度

构建中国特色特需信托，完善中国特色的信托财产登记制度是关键。首先，严苛的登记生效主义并不合理。信托财产登记与普通物权变动登记的制度价值并不相同，物权变动登记的主要意义在于促成或确认物权变动的效果，往往法律行为当事人之间可能会对此产生争议；而信托财产登记旨在对信托财产实现外部公示，往往涉及第三人的相关利益以及受益人的撤销权问题。因此，登记生效主义过于严苛，可能会大大提高特殊财产设立信托的条件，有公权力过度干预之虞。相比之下，登记对抗主义足以满足信托财产登记的目的，产生对抗外部的公示效力，更有助于促进信托的设立与运作。其次，可灵活采取多种公示方式实现对信托财产的登记“全覆盖”。信托财产的登记与公示是能够保持信托财产独立性的基础，不仅仅是《信托法》第10条所规定的特殊财产应当办理信托登记，对于其他的信托财产，亦应当为当事人提供丰富的公示方式。最后，应当优化信托财产登记信息查询方式与流程。信托财产登记制度的构建目的是为了使用信托财产产

生公示效力，对于查询信托财产登记的相关信息不应设立诸多限制，否则会产生适得其反的效果。<sup>[1-3]</sup>

近日，国家金融监督管理总局北京监管局与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）》，对于不动产信托登记适用范围、办理流程等问题做出了相关说明，确立了“财产过户登记+信托标识”的信托财产登记制度，是我国探索建立信托财产登记制度的重大创新与突破。在《信托法》尚不能迅速修改且相关条例无法快速制定的情况下，各地方政府应根据各地实际情况，对于完善信托财产登记制度做出积极的回应。

## （二）体系建设：信托监督保障体系构建

### 1. 积极履行信托关系内部监督职责

构建一个完整的特殊需要信托监督保障体系，首先要从信托关系内部出发，履行好各主体之间的监督职责。一方面是受托人对托养照护机构等第三方服务机构的监督。受托人应当定期、随机检查服务机构的履责情况，加强与受益人的交流沟通，立即更换不合格的服务机构。另一方面是信托监察人对于受托人的监督。信托监察人应当定期检查信托运作情况，记录并核实信托财产的来源与使用情况。若发现受托人有违反法律规定、合同约定的情形的，监察人有撤销信托的权利。最后一方面，是受托人与监护人之间的监督制衡。在委托人离世后，新的监护人对特殊需要群体承担除财产管理外的其他管理照料义务，其与受益人的联系更为密切，可与信托监察人一起对受托人进行监督。而受托人亦可以对交付给监护人为受益人生活需要所使用的财产进行管理监督，实现受托人与监护人之间的监督合作与制衡关系。<sup>[4]</sup>

### 2. 逐步构建信托关系外部监察机制

除了充分发挥信托关系内部的监督职责之外，信托外部的监督监察亦不可或缺。在信托关系内部，受益人没有行为能力，当委托人离世或失去行为能力之后，则存在新任特殊需要群体监护人与信托监察人，亦或信托受托人串通一气，共同侵害信托财产的可

能性。所以仅仅依靠内部监督，恐怕不能完全保障信托目的的顺利实现。因此，应当充分发挥政府功能，实现对于特需信托的外部监督。依据区域发展，在政府的引导与参与下，选择具有较强公信力的专业人士与组织共同成立客观公正的监察机构，多元主体共建监督监察机制，实现信托关系外部的监督。同时，民政部门与残联也应当充分发挥其职责，对于特殊需要信托的运作进行监督，建立一个丰富且完善的外部监督机制。<sup>[5]</sup>

## （三）服务保障：充实托养照护服务供给

构建中国特色特殊需要信托制度，托养服务机构的建设与完善是基础。第一，应构建“双养”服务机构体系。随着我国老年人口的不断增加，越来越多的特殊需要家庭往往会面临“养老”与“助残”的双重压力。而现实中同时具有养老与养残功能的专业机构缺失，无法回应我国特殊的社会情况与需求。政府应当根据我国各地实际情况，积极引导并监督，至少在每一省级构建“双养”照护服务网络，以满足特需家庭的双养需求。同时可以采用民办公助、政府补贴等形式加大公共财政的投入，进而能够保障特需群体“双养”照护服务机构的持续运营。第二，政府应积极引导托养照护服务人才培养，逐步提升专业照护人员的待遇，鼓励并支持各高校及单位对于医疗照护人员的培养体系构建，以解决护理人员供不应求的难题。第三，政府应当利用互联网时代之优势，积极建立监护服务机构白名单。在实践中，家长与信托公司往往对于托养服务机构的认知与筛选有限，政府应当充分发挥其职能，应定期对监护服务机构进行监督考察，筛选出具备优良照护条件的监护服务机构。第四，政府应当积极承担“兜底”职责。在无法选任特需人群新的监护人时，政府应当作为其兜底监护人。当特殊需要财产用尽，受益人再无其他财产时，应当将受益人纳入社会救助的范畴，维持其基本的生活需要。除此之外，政府可以与相关民营组织设立基金，将特需信托中受益人离世后的剩余资产纳入此公益基金，资助余额不足的特需信托，形成互助共济的良性循环。

## 参考文献

- [1] 朱广新. 论监护人处分被监护人财产的法律效果 [J]. 当代法学, 2020(1): 15-27.
- [2] 何锦璇, 李颖芝. 特殊需要信托: 财务规划比较研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2021: 译者序.
- [3] 朱圆. 论信义规则在我国成年监护法中的引入 [J]. 政治与法律, 2019(2): 100-111.
- [4] 陈雪萍, 张滋越. 我国成年监护特殊需要信托制度之构建: 美国特殊需要信托制度之借鉴 [J]. 上海财经大学学报, 2020(2): 137-152.
- [5] 冯善伟. 我国特殊需要信托制度构建初探 [J]. 残疾人研究, 2022(4): 22-30.