

老龄化挑战下我国养老信托问题研究

张驰翔

浙江理工大学法政学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2023年8月17日; 录用日期: 2023年9月12日; 发布日期: 2023年9月22日

摘要

在我国养老问题不断凸显的背景下, 传统的养老体系正在受到严峻的考验。为了以金融手段充实社会养老力量, 应当适时推广养老信托这一制度。养老信托在我国仍处于初级阶段, 存在养老信托准入门槛过高、监察人制度缺失、信托财产登记制度不完备以及重复税收等问题。为了应对这一系列挑战, 本文充分考察美国、日本以及英国的养老信托立法经验, 提倡从养老信托准入门槛、监察人制度、信托财产登记以及政府监管等角度实现对我国养老信托制度的优化。

关键词

养老信托, 监察人, 信托财产登记, 政府监管

Research on China's Pension Trust under the Challenge of Aging

Chixiang Zhang

School of Law and Politics, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou Zhejiang

Received: Aug. 17th, 2023; accepted: Sep. 12th, 2023; published: Sep. 22nd, 2023

Abstract

Against the backdrop of increasingly prominent elderly care issues in China, the traditional elderly care system is being severely tested. In order to enrich the social elderly care force through financial means, the system of elderly care trust should be promoted in a timely manner. Elderly care trusts are still in their early stages in China, with problems such as high entry barriers, lack of supervisory system, incomplete trust property registration system, and duplicate taxation. In order to address this series of challenges, this article fully examines the legislative experience of pension trusts in the United States, Japan, and the United Kingdom, advocating for the optimization of the pension trust system in China from the perspective of entry threshold, supervision system, trust property registration, and government supervision.

tion of China's pension trust system from the perspectives of pension trust access threshold, supervisor system, trust property registration, and government regulation.

Keywords

Pension Trust, Ombudsman, Trust Property Registration, Government Regulation

Copyright © 2023 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

根据国家统计局的数据,截至2022年末,我国60岁以上人口占总人口比例已达19.8%;65岁以上人口占总人口比例达14.9%。与老龄化加速一起发生的是劳动力增长不足,这种情况下社会对养老产品的需求也愈发旺盛[1]。目前,社养老金入不敷出,企业年金在我国发挥的作用也极其有限,个人储蓄也将随着老龄化程度的加深而难以负担养老需求,我国传统的养老格局所依赖的保障体系面临巨大的挑战。为了有效缓解日趋严重的养老压力,需要高效且实用的养老产品。在不少发达国家中,养老信托已经成为了主流的养老选择。信托作为一种新型的财富管理工具,其理念日益得到普及,已实施的信托产品往往都有不错的社会效益。信托财产的独立性、信托收益的持续性以及确定性非常契合养老理财的目标。但是碍于养老信托设立制度不完善、现行监护制度存在缺陷以及受托人忠实义务难以落实等原因,养老信托在我国的发展面临相当大的问题。本文将归纳域外养老信托的成熟经验,针对我国养老信托实施困境提出切实可行的解决路径。

2. 养老信托的概念与特点

《信托法》在我国移植二十余年来从未有过任何形式的修订,市面上多样化的信托产品也缺乏明确的定义,养老信托也是如此。从信托的功能出发,有学者对养老信托做了如下定义:其是指委托人将其财产转移至受托人名下,受托人根据委托人的意愿,以自己的名义为受益人的养老目的进行管理和处分,为受益人提供全面综合的养老服务也是其应有之义[2]。

一般说来,养老信托生效时,受益人往往年岁较大,已无过多精力对其资产进行打理。设立养老信托的主要目的便是保证受益人的养老资金安全。此外,该类信托还有以下重要功能:第一,统筹管理功能,受托人可根据信托合同约定的范围对养老金实施投资理财等业务,并实现财富的传承;第二,协助功能,为了更好地履行信托合同,信托公司一般会与医疗服务商、养老地产开发商以及各种金融机构建立委托关系,受益人的各方面权益因此可以得到保证;第三,完善养老产业功能,养老信托可以吸引大量养老投资,这可以争取到政府关于养老金融建设的种种补贴和优惠,借助信托这一平台可以整合养老机构 and 养老业务,完善养老产业链[3]。

信托财产最显著的特点是其稳定性,养老信托因与养老产业挂钩也有着更多的特性。首先是长期性,养老信托的周期一般是整个养老周期,受益人的寿命直接决定了养老信托的存续时间。考虑到委托人在壮年时就已经开始为自己设立养老信托,整个养老信托的周期可能长达三四十一年。其次,养老目的性。养老信托的直接目的在于满足受益人多方面的养老需求,这不仅会包括投资理财、医疗服务,还可能会

附带财富传承等业务。与一般的信托产品而言，养老信托的服务范围更为广泛。再者，信托财产的多样哈。金钱、债权以及有价证券是最为普遍的信托财产形式，而养老信托的目的包括了保证居住环境，以房产为代表的不动产将会成为其更加普遍的信托财产形式。最后，财产管理的专业性。相比于一般的信托产品，养老信托的需求更为多样与灵活，这也意味着财产管理人需要有更为专业的资产配置能力以及投资理财能力。

3. 我国养老信托实施的困境

目前，我国主流的信托公司均开设了养老信托产品，其侧重的服务内容有所不同。中信信托公司在 2014 年率先突出了“中信和信居家养老消费信托”，该购买相关产品后，受益人可以以更加优惠的价格享受居家养老服务、健康管理服务以及社区医养服务，同时还能获得部分现金收益。北京信托公司在 2015 年推出了“养老消费信托产品”，信托公司将募集的资金分别用于投资以及购买养老服务，受益人同样能享受到价格优惠以及消费权益。安信信托公司在 2018 年推出了养老信托产品，其更关注财产管理，养老信托合同将覆盖整个养老周期，养老资金的安全性得到了极大提升。中航信托公司于 2020 年推出了“鲲鹏养老信托”，其面向的客户更加高端，服务内容也更加广泛。该信托将投资保值、受托传承、养老服务结合在一起，在实现养老服务的目的基础上还能更好地完成资产传承业务。正是因为养老信托将养老与金融结合，受众的人群会相当广泛，养老信托的资金存量也会非常可观。特别是在我国老龄化社会问题日趋严重的背景下，各信托公司也在抓紧布局各自的养老信托产业链。

虽然信托理念已经不断深入人心，但信托产业在我国发展仍然存在相当多的困境。究其原因在于信托业缺失细节性的操作规定，立法指引的失位也让一众信托产品的经营进入混乱无序的状态。养老信托也是如此，根据目前养老信托产品的运行状况，可以归纳出几个主要的运行困境：养老信托准入门槛问题、监察人问题、信托财产登记问题以及税收问题。

3.1. 养老信托准入门槛问题

养老信托的准入问题是当前该类产品发展的最大平均，这种问题首先表现在委托人准入门槛过高。养老信托的目的在于养老，具有一定的公益性质，应当是普惠的。从目前的实践情况来看，不少信托公司的养老信托均对委托人的资金状况做出了较为严苛的要求。其具体原因在于，《信托公司集合资金信托计划管理办法》第五条限制了单个信托计划的人数，除非单笔委托金额在 300 万元以上。而上文提到的各类养老信托产品往往呈现出大包大揽的态势，力图实现全方位的养老功能，这当然对资金量提出了非常高的需求，这种高昂的成本也直接转嫁到了购买者身上。养老是几乎所有人都需要面对的问题，目前的养老信托似乎只是为高净值人群所开设的服务，短时间内募集部分高净值用户当然能解决一定的资金问题，但长期来看显然不利于养老信托的发展与养老产业的进步。

除了委托人准入门槛问题以外，目前相关法律对受托人资格规定的缺位也是主要问题之一。从信托公司的角色来看，其作为养老信托的受托人，管理信托财产与投资理财的能力当然是其所必须得。与此同时，为了更好地完成养老业务，信托公司还需要具备养老相关业务的能力。为了满足这一点，通常有两种途径可供选择：第一，直接通过资本控制养老机构的方式来弥补相关服务的能力；第二，通过委托的方式让养老机构来代为履行部分养老业务。参考其他信托产品的运行逻辑，第二种方式更为可行，因为信托公司不可能真正做到无所不包，这从金融角度而言也是不可能的。当然，委托的方式会带来问题。目前我国基本没有对受托人资格认定的规定，而委托这种代为履行的形式不可避免会产生养老信托市场混乱的问题，使得一些不具备开展养老信托的养老公司进入该市场。一旦产生暴雷事件，公众对养老信托的认可度将会大大降低。

3.2. 养老信托的监察人问题

信托诞生之时，其强调以“信任”作为信托关系成立的根本。但信托的运行离不开一定的保障，也正是衡平法院介入保护受益人利益时，信托才被英国立法所认可。我国移植《信托法》之时，在许多方面并没有照搬英美国家的规定，很多细节之处做了模糊处理。作为显著的一点就是我国《信托法》没有直接规定受托人是信托财产的所有人，这种模糊化立法的根本原因在于对信托业务运作的担忧。回到养老信托，委托人需要的这种“信任”其实更为显著，尽管我国对商事信托公司已经有了严格的规定以保证其合法行使权利，但不少人还是担忧其财产安全与合法利益。我国《信托法》《慈善法》和《慈善信托管理办法》规定了信托监察人，但是仅限于公益信托，私益信托监察人的设置仍是一片空白。当委托人为自己设立自益信托时，信托关系较为简单，只有老年人和信托公司，其合法权益的行使相对不会受到困难。但当受托人和受益人并非一人时，信托主体关系较为复杂，容易产生不必要的纠纷。此外，养老信托的受益人年岁普遍较大，非常有可能面临精神状态、智力状况和身体条件下降的问题，这些因素也大大提高了维权成本。可以说，缺乏第三方的合理介入将成为老年人购买养老信托产品的重要阻碍。而哪怕设立公益养老信托，我国实行的监察人制度遵循的“自由设立主义”也非常有可能让监察人的存在形同虚设。概言之，我国当前实行的信托监察人制度基本处于缺位的状态，无法对养老信托等一众信托产品形成实质的监管与保护。

3.3. 信托财产登记问题

我国《信托法》第十条规定了信托财产登记是信托有效成立的必备要件，否则信托无法生效。但是因为缺少相关的配套制度，实践中几乎无法落实这一条款。首先是必要的登记范围，因为《信托法》没有直接划分必要的登记范围，就必须参考行政法规，而如果这么推断，那么不论是不动产、特殊动产、知识产权，各类财产以及财产权利都需要严格进行登记。但是这些财产如果进行信托性质的登记，需要哪些材料以及如何操作都无法再任何条文中找到依据。另外，何为适格的登记主体也无法可依，这就让信托登记完全成为了无据可循的程序[4]。除此之外，我国实行信托登记生效主义也显得过于严苛，非常不利于在金融领域信托业务的创新[5]。而如果无法顺利进行信托财产登记，信托公司往往会加大资金信托的比例，这也不利于养老信托多样化的发展。

3.4. 养老信托的税收问题

当前我国《信托法》并没有对信托业务运行的税收问题予以特殊规定，信托业务的开展仍然使用的是普通的税收政策。由于信托业务自身的特殊性，重复课税的问题也一直困扰着信托行业。我国信托业务开展时，存在重复课税的现象主要存在于两个环节。首先是信托设立和终止阶段，信托在设立阶段时，名义上转移信托财产所产生的税费会与信托终止时转移财产所发生的税费重复，如所得税、营业税、契税和印花税等等。其次，在信托运行阶段，在信托运作过程中所产生税费于信托在终止、利益分配时所需要缴纳的税费重复。特别是养老信托，资金量往往更大，过多的课税可能会最终影响到信托目的的实现[6]。从物权角度而言，重复课税的根本原因在于我国没有对信托“双重所有权”规定做出妥善安排。如果无法落实对养老信托税收政策的改革，其发展也会受到严重的阻碍。

4. 养老信托制度的域外经验考察及借鉴

4.1. 养老信托的域外经验考察

4.1.1. 美国养老信托制度

在美国，信托除了财产管理，还具备帮助民众省税、规划的功能，能在一定的基础上能实现后代财产

保障,某些情况下信托甚至能代替监护制度[7]。美国的养老信托品类更为丰富,这得益于其特殊的监管体系。根据其政治体系,其信托业会得到联邦政府以及州政府的两层监管。为了避免管理主体的混乱,降低整体协调难度,美国建立了联邦金融机构检查委员会,由该机构对信托业进行整体把控。这么做的好处是可以将不同品类的信托进行合一监管,避免了进行分类立法和监管的麻烦。同时,将信托业直接纳入金融机构进行管理也在无形之中提高了管理的标准,便于信托公司直接对信托财产进行金融化的管理。

4.1.2. 日本养老信托制度

日本与我国有着众多的相似之处,同为大陆法系国家,日本的老龄化问题又更为显著。日本的养老信托产业相当完善,成为了当地养老体系中不可或缺的一环,其在立法上的经验值得我们借鉴。日本首先肯定了银行作为信托业的准入者之一,信托银行作为特殊的信托机构,被允许发行一些安全指数高的养老信托产品,有着银行的资金储备,养老业务能够非常顺利的开展。同时,遗嘱和财产分配的业务也被纳入了信托银行的经营范围内,在最大程度上为老年人的养老提供了经济支持。日本的信托业虽然起步较晚,但是在监管方面却相当领先。最开始,日本明确了日本大藏省(日本中央政府财政机关)的大藏大臣担任整个信托业的监管主体。大藏省在日本政府中充当着相当重要的角色,以金融监管的角度,大藏省可以从以下几个方面对信托机构进行管理:准入资格与经营状况检查;指令机构提交业务报告;对违规机构进行停业或者罚款。后来,信托业的地位在日本水涨船高,金融监管权从大藏省独立出来,单独成立了金融监管厅。目前,金融监管厅已经与大藏省合并为金融厅。除了在监管部门上积极创新以外,日本在信托业立法完成后多次进行修改,增设了百余条法条,对信托机构设立条件、经营范围以及业务分类都有着极为详尽的规定。在养老信托上,日本也做出了本土化的选择,将财产管理以及养老服务分开,供委托人自行选择。这样一来,委托人的门槛降低,信托产品的类型化也更为明确。

4.1.3. 英国养老信托制度

英国是信托的发源地,其以系统的养老信托制度、专门的监管机关以及完备的监督体系共同组成养老信托监管制度。养老金监管局为主要的监管主体,职责在于监管全国的养老金信托。不同其他国家将信托监管纳入其他部门,专项机构的设立是英国的主要特色之一。养老金监管局的权力内容随着养老需要的加大也在扩张。除此之外,英国的养老金计划办公室、金融服务局、职业年金咨询局等部门也在不同程度上起到监督作用。前文提到养老信托带有一定的公益性质,英国特别设立慈善型养老信托,也专门设立了慈善委员会对该类特殊信托进行监管,自上而下形成了独立且完善的监管体系。

4.2. 养老信托的域外经验借鉴

综合分析美国、日本以及英国的信托设立经验以及养老信托之特色,我们可以从以下几个方面进行把握,更好地构建我国的养老信托制度。

首先,明晰养老信托的金融属性,准确把握委托人的需求。养老信托的目的相当多样,应当准备把握委托人的个性化需求来设立相应的信托产品[8]。整体来看,养老信托具备相当的金融性质,可以允许金融机构的合理介入,保障养老信托的资金需求。

其次,严格明确政府的监管权限,确立监管主体。以比较法的视野出发,信托监管制度的完善是发展信托业的必要条件。美国对机构人员的设置相当严格,其专业素养必要达到特定条件才可以从事相关业务。日本更是如此,受托人的每个行为都必须有大藏省的许可才能继续经营。从实际市场存有量出发,我国借鉴日本的集中监管模式是比较可取的,无论是大藏省还是金融厅,它们的作用都与银监会相类似。所以说,有银监会来单独几种监管也是值得考虑的方向[9]。

最后,引入信托监察人制度。大陆法系国家设立监察人是为了在必要条件下保证受益人的利益,我国

的私益信托是缺乏相关规定的。从功能主义出发，笔者认为可以在某些特定情况下先行引入监察人制度，比如受益人死亡或者失去民事行为能力。由此试点，既能保证养老信托的发展，又能推广监察人制度。

5. 构建我国本土化的养老信托体系

5.1. 降低委托人门槛

《信托公司集合资金信托计划管理办法》(以下简称《办法》)严格限制了信托设立人的人数和财产状况，之所以如此规定，是为了降低风险，尽可能让高净值用户购买信托产品。不过根据实际来看，这种限制非常不利于信托产品吸纳更多用户，普惠性大大降低，特别是养老信托这类带有公益性质的信托产品。对此，我们应当充分考虑投资人的设立目的、存续时间以及家庭储蓄情况等条件，做到精细化产品[10]。同时，可以适当考虑放宽《办法》对设立人的种种限制，毕竟每个信托产品都有其特殊性，长期以来有碍于信托的推广。除此之外，考虑增设信托的分支机构、加大推广力度也是可取的路径之一。

5.2. 健全养老信托财产登记制度

信托财产登记制度的相对落后非常不利于我国信托业的发展。考虑到当前信托关系当事人对信托财产登记的迫切需求，我国应尽快完善信托财产登记的具体规则，笔者综合域外立法经验与我国实际，提出以下建议：第一，将信托财产登记生效改为对抗主义，大大降低信托设立的成本。信托登记对抗主义是国际立法的普遍趋势，符合信托这一独特法律构造的特点。登记对抗主义的选择体现了信托主体自由意志的尊重，大大提高了信托业的经营效率。第二，针对我国信托财产登记机构的设置，可以选择由分散登记由统一登记过渡。短期内可以以各地的各类登记部门为基点进行信托登记，待专门机构建立完成后，再实现统一登记的过渡。

5.3. 健全养老信托监察人制度

为私益信托选择合适的监察人是大陆法系国家普遍的立法选择，我国的私益信托市场因为缺乏监察人制度的存在而显得较为无序。笔者建议在《信托法》中以专章的形式规定监察人制度。在其权利义务方面，信托监察人出于保护受益人利益之目的，可以以自己的名义提起异议之诉、申请法院调整受托人报酬、与受益人一起监督信托等[11]。监察人在行使自己的职责时，必须遵守一定的注意义务，以善良管理人的角度实践公平正义的理念。同时，应当禁止监察人与受托人有任何形式的经济往来，以此保证监察人合法履行职责。养老信托因其设立的广泛性，非常适合首先推广监察人制度，并由此逐渐引导各类信托的适用。

5.4. 加强政府监管职能

除了监察人这一有力举措以外，政府也能在信托监管中发挥重要作用。为了与监察人作区分，政府的职能应专精在对委托人和受托人的核准上。核准的内容主要包括：第一，受托人是否有独立开发养老信托产品的能力；第二，受托人是否已经具备提供养老服务的能力；第三，受托人本身是否有独立运营信托的资质；第四，是否存在不正当的盈利行为。公权力的介入能在很大程度上提高公众对养老信托的信任，加大推广这一产品的力度。同时，政府应当定期对养老信托产品的资金流转情况做调研，验证重复税收的问题，降低信托公司的税收压力[12]。

6. 结语

养老信托能实现资产管理、财富传承以及医疗保障等多种功能，是应对我国老龄化问题的有力制度。但是碍于我国《信托法》的立法缺憾，该项制度迟迟无法在我国得到有效推广。从信托功能主义出发，可以适当借鉴域外立法的经验，为我国养老信托制度的发展提供保障。

参考文献

- [1] 陈彦斌. 人口老龄化对中国宏观经济的影响[M]. 北京: 科学出版社, 2014: 2.
- [2] 蒲坚, 尹隆. 解放生命: 生有所信, 老有所托[M]. 北京: 中信出版社, 2015: 130.
- [3] 刘澄, 王杨. 财产传承雷家族信托模式及其产品设计[J]. 会计之友, 2015(4): 12-15.
- [4] 徐刚. 信托登记制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 2018: 31.
- [5] 汤淑梅. 信托登记制度的构建[J]. 法学杂志, 2008(6): 137-139.
- [6] 李青云. 信托税收政策与制度研究[M]. 北京: 中国税务出版社, 2006: 231.
- [7] 刘少波. 美国个人信托业务的发展及启示[J]. 南方金融, 2002(6): 48-50.
- [8] 彭晓娟. 老龄化挑战下养老信托优势和发展对策研究[J]. 西南金融, 2017(4): 8-12.
- [9] 张媛. 国外养老保险基金信托运营及对中国的启示[J]. 调研世界, 2011(10): 57-59.
- [10] 周旻嘉. 论信托“刚性兑付”法律规制的完善[J]. 合作经济与科技, 2018(3): 188-192.
- [11] 雷宏. 信托监察人制度研究[M]. 北京: 知识产权出版社, 2011: 221.
- [12] 尹隆. 老宁话挑战下的养老信托职能和发展对策研究[J]. 西南金融, 2014(1): 23-28.