

# 农地承包经营权信托流转的 发展历程与趋势

叶朋<sup>1,2</sup>



(1. 江苏科技大学 人文社科学院, 江苏, 镇江 212003; 2. 南京大学 法学院, 南京 210093)

**摘要:**农地承包经营权信托流转经历了从“政府主导型”到“市场主导型”农地信托的演变。目前的农地集合信托计划与此之前的农地信托流转模式相比,采取金融化与商业化方式改造农地信托,引入信托公司对农地进行信托管理,既强化了农地信托流转的市场化运作,改变了一直以来被诟病的政府主导型农地信托流转的弊端,有利于发挥信托公司强大的信托管理优势和资金优势,又能更迅速地集合更多土地,实现农地规模化经营。未来农地信托流转将遵循市场为主导的农地集合信托方向;以农地事务管理型信托为主,农地资金信托为辅的信托方向以及法制化的方向发展。

**关键词:**农地承包经营权;信托;农地集合信托

中图分类号:F301

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2016)01-0021-05

## 一、农地信托流转之雏形模式： 政府主导型农地信托流转

### (一)农地信托流转雏形阶段的运作方式

近年来,多见于报端且为学者们所研究的典型的农地承包经营权信托模式,莫过于浙江绍兴、湖南益阳、福建沙县等地区的改革。虽然各地所处地理位置不同,经济条件不一,但在农地承包经营权流转的改革中选择引入信托方式,并在实践中取得一定的实绩。如今回顾各地农地承包经营权信托流转发展,可发现我国农地承包经营权信托流转经过了以下两个发展时期:

1. 萌芽初期。我国实践中最早运用信托方式进行农地承包经营权流转的是浙江绍兴。2001年浙江绍兴根据信托的理念,首创农地承包经营权信托流转方式,创造性地建立了县、镇、乡三级土地信托服务机构,为农地流转提供信息、指导和协调服务,其基本运作方式为:首先由村经济合作社根据各村

具体情况确定有流转需要的农户土地,由村经济合作社与农户统一签订土地使用权租赁合同;然后村经济合作社作为农地信托委托人将租赁的农地委托给土地信托服务机构,土地信托服务机构根据农地具体情况对农地进行整理与整合,并在土地使用权流转储备库登记簿中进行登记。同时土地信托服务机构也接受需农地方的委托,为其所需农地进行需求信息登记,并极力促使供地方村经济合作社与需地方关于农地流转的协议意向的达成。一旦意向达成,由村经济合作社与承包大户签订土地使用权承包合同,在农地流转的期限内,由承包大户付给村经济合作社相应的承包款,村经济合作社在拿到承包款后再根据村集体与农户签订的土地使用权租赁合同中约定付给农户。

绍兴农地信托流转的模式实际上包含以下三层法律关系:(1)土地使用权租赁合同,由村经济合作社与农户统一签订农地使用权租赁合同;(2)委托服务关系,以土地信托服务机构为核心的双方的委托合同,即土地信托服务机构分别与村经济合作社

收稿日期:2015-06-25 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2016.01.04

基金项目:江苏省教育厅高校哲学社会科学研究项目(2012SJD820006)

作者简介:叶朋(1977-),女,江苏科技大学人文社科学院副教授,南京大学法学院经济法博士,研究方向为经济法与信托法。

和需地方签订的土地流转服务合同；(3)信托关系，村经济合作社与承包方签订的土地使用权承包或信托管理关系。参与农地流转的多方主体虽然通过多种法律关系的架构，实现了农地信托流转的完整和顺畅，但是由于这种设计的法律关系的多层级化与复杂化，在实践中带来一些问题(将在后文中分析)。

2. 成长期。浙江绍兴的农地信托流转模式在多地试行之后，由于暴露出若干问题，农地信托流转曾一度出现停滞不前的局面。2010年湖南益阳将浙江绍兴的农地信托流转方式进行简化，基本运作方式是：首先由当地政府出资设立专门的土地信托公司，然后由农户与土地信托公司签订土地信托合同，将土地承包经营权委托给土地信托公司进行经营管理，土地信托公司将受托管理的农地进行整理开发之后，再转租给需地方承包大户<sup>[2]</sup>。2011年福建沙县也按照湖南益阳的农地信托流转模式开展农地信托流转。

湖南益阳的农地信托流转模式相对浙江绍兴模式而言，最大的特点就是法律层级关系更加简单，仅包含两层基本法律关系：(1)农户与土地信托公司形成的信托关系，土地信托公司接受单个农户的委托，对农户享有承包经营权的农地进行管理，包括土地整理和开发、土地信息发布、土地收益的收取与分配等，这是益阳农地信托流转运作中最重要的一环。(2)土地信托公司与承包大户的基于土地租赁所形成的农地经营权的租赁关系。

## (二)对农地信托流转雏形模式的评价

实践中部分地区所创造的农地信托流转模式，对促进农村地区土地流转市场的发展，土地的规模化经营起到了积极的作用。但在实践过程中也存在一些制约农地信托流转发展和推广的问题。

1. 总的来说，农地信托流转从萌芽阶段发展到成长阶段，既是实践推动的结果，也是法律与政策倒逼的结果。以浙江绍兴为代表的农地信托流转模式法律关系过于复杂，法律层次较多，一方面在实践中要处理好多种法律关系，平衡好多方主体的利益是非常不容易的；另一方面，由村经济组织统一承租农户土地之后再由村经济组织代替农户与土地信托机构签订土地信托合同，这种做法遭到很多质疑，认为“这是一种新型的反租倒包方式”。以往的农地流转实践中的反租倒包主要体现为，村集体经济组织或乡镇政府将已经承包到户的土地通过租赁方式集中到集体，然后再通过土地使用权的流转承包给农业

经营大户的行为。《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》以及《关于切实加强农业基础设施建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》均明确禁止反租倒包，因为通过反租倒包方式，集体经济组织会以集体名义，以维护集体利益为由，强迫农民流转土地，可能会出现集体组织或村干部与农户争夺利益分享农地地租的差价。浙江绍兴模式中村经济组织承租农户土地再信托流转的做法与反租倒包方式非常相似，因此在实践中遇到一定的阻力，这也为新的农地信托流转模式的出现埋下伏笔。而湖南益阳的农地信托流转做法最大的变化，就是直接促成农户与土地信托公司签订土地信托合同，直接由农户参与土地信托流转，减少村集体经济组织或政府的直接参与，这样既简化了农地信托流转中的法律关系，又避免在农地信托流转中出现与政策法规相违背的反租倒包现象，使得农地信托流转的更加合法和成熟。

2. 以绍兴和益阳为典型代表的农地信托流转的雏形阶段，严格地来说其只是借助信托的名义进行农地流转，并不是真正意义上的农地信托机制，其主要理由有：(1)我国信托法对信托的定义可看出，我国将信托制度定位于“受人之托，代人理财”的财产管理制度，为了保证财产管理制度目的的实现，赋予信托受托人一定的财产控制权是信托的应有之义，即信托受托人应享有对信托财产的占有、支配与经营管理的权利。但是从雏形阶段的农地信托流转的运作来看，农地信托机构作为受托人对作为农地信托的财产——农地承包经营权的标的农地，并没有实际上的法律支配行为，也没有进行具体的农地经营管理行为，只是对农地进行简单的信息登记、汇总与发布，促使农地流转方与承租方合同的签订。(2)从农地信托机构的角色定位与运作来看，农地信托机构与法律意义上的信托受托人相去甚远<sup>[3]</sup>。雏形阶段的农地信托机构带有极强的政府色彩，从农地信托的发布到农地的供给、农地的整合、农地信托合同的签订与履行的整个农地信托流转环节，时时处处闪现着政府的身影，虽然这种政府直接参与土地信托流转的方法，可以以政府的公信力使得农地承包户获得相对稳定的信托财产——农地来经营，也减少了农户在交易过程中的风险系数。但是从实际操作来看，政府公权力介入越深，就越容易忽视作为农地信托最终受益者农户的利益，甚至有些地方会出现农地强制信托流转等非自愿方式，不仅伤害农

户利益,而且破坏政府形象。并且从各国土地信托发展的实践来看,具有行政影响力的土地信托机构只是暂时性的过渡形式,仍以土地信托机构的非官方、商业性与市场化的本质,才是农地信托发展的大势所趋。

## 二、农地信托流转之成熟模式: 市场主导型农地信托流转

农地信托流转发展到雏形阶段之后由于若干问题存在一直停滞不前,此时的农地信托改革需要鲜活的思路与新鲜的血液注入。党的十八大以后农地信托流转的商业市场化运作模式开始初露端倪。自 2013 年中国中信信托公司与安徽宿州埇桥区人民政府设立了我国首个农地集合信托计划“中信·农村土地承包经营权集合信托计划 1301 期”之后,各大信托公司纷纷效仿,北京国际信托、百瑞信托、中粮信托等在北京、江苏、湖北、安徽等地设立农地信托计划。这种由商业信托公司参与的农地集合信托计划与以往的农地信托流转相比具有明显的创新性与进步意义。现以首个农地集合信托计划“中信·农村土地承包经营权集合信托计划 1301 期”简要分析这种模式做法与意义。

### (一)“中信·农村土地承包经营权集合信托计划 1301 期”的基本内容

该项信托计划的委托人是安徽省宿州市埇桥区人民政府,受托人为中信信托公司。信托计划的结构设计是:采用结构化混合型设计,既有财产权(土地承包经营权 5 400 亩),又有资金信托产品。委托人安徽省宿州市埇桥区人民政府将首期涉及流转土地 5 400 亩,远期规划是 25 000 亩土地委托给中信信托公司管理经营,期限是 12 年。具体过程是,先由所要流转农地的两村农户与村委会签订农地委托转包合同,再由村委会与镇政府签订委托管理协议,然后镇政府与区政府签订委托管理协议,最后由区政府与中信信托签订信托合同,中信信托作为受托人引进安徽帝元农业投资公司对农地进行具体的开发经营管理,包括土地整理与规划、招商招租等。

整体项目规划分为三部分:(1)事务管理类“财产权信托”部分,操作模式为农村集体组织或农户个人将土地承包经营权作为信托财产,委托给中信信托进行管理,存续期内由信托公司向受益人分配信托收益,信托到期后返还土地经营权。(2)资金类信

托部分,为解决土地归集整理与价值开发过程中需要的大量建设资金,中信信托配套了另外的资金信托计划对接这部分资金需求。(3)“中信模式”的土地流转信托中,还安排了“第三类资金”信托计划,满足上述两部分业务衍生的信托融资需求。具体而言,即为对接“土地流转业务部分”的租金支付资金缺口,以及“土地开发业务部分”中可能出现的暂时流动性支付问题。

中信 1301 期信托计划存在以下 5 种法律关系:(1)两村村民与村委会形成的农地委托转包合同关系;(2)两个委托管理关系,分别由村委会与镇政府、镇政府与区政府签订委托管理合同;(3)区政府与中信信托形成的农地信托合同关系;(4)中信信托与安徽帝元形成的农地委托服务关系;(5)安徽帝元将农地租赁给其他农业大户与其形成的农地租赁关系。由以上分析可见,中信信托 1301 期计划采取了层级更为复杂的法律构造,使得法律关系更为错综复杂。其中信托合同关系是该农地信托流转计划中的核心部分,多层级的农地委托转包或管理关系是为了迅速地集合更多的农地参与农地流转而采取的做法。

### (二)对农地信托集合计划模式的评价

以“中信·农村土地承包经营权集合信托计划 1301 期”为代表农地信托与此之前的农地信托流转模式相比,采取了金融化与商业化方式改造农地信托流转,采用信托原理重新改造农地信托,引入信托公司对农地进行信托管理,通过信托公司对市场的敏锐性和洞察性,能够有效地选择更适合的农业经营者经营农地,为农地信托创造最大的收益。具体而言:

1. 引入信托公司商业金融主体对以往的农地信托流转进行改造,既强化了农地信托流转的市场化运作,改变了一直以来被诟病的政府主导型农地信托流转的弊端,而且有利于发挥信托公司的强大的信托管理优势和资金优势。以往的由政府主导的农地信托流转,其在实践中有时会体现出违背农户意愿流转、农地地租过低、农地流转集合性程度低等弊端而受到人们诟病,甚至使得一段时间农地信托流转停滞不前。各地政府也非常希望从这种传统的农地被信托流转中解脱出来,但是苦于没有合适的专业化的信托受托人能够或愿意从事农地信托管理。而引入商业信托公司参与到农地信托流转,使信托公司能从传统的资金信托领域跨越到农地信托领域,依靠其强大的信托管理经验与市场运作方式,将

政府从被动的农地信托受托人的角色中解放出来,还原以农地信托的“信托”本色。而且将金融机构信托公司引入到农地信托既可以充分发挥其专业性的财产管理能力,依靠其对农业市场的较强的行业分析与风险防控能力,保证农地经营收益的最大化与农业经营风险最小化,同时信托公司可以利用自身的平台功能设计出很多融资品种,为后续建设提供多样的融资渠道。

2. 信托公司参与的农地信托流转使得农地信托开始具备信托的基本特征,农地集合信托计划有利于对农户利益的保障。农地集合信托计划中农户兼具委托人与受益人双重身份,其权益可受到较全面的保障,其主要表现为:其一,用于信托的农地的独立性特征有利于保障农户利益。信托财产独立性理念是信托的基本原理之一。其表现为信托一旦有效成立,信托财产就从委托人、受托人和受益人的自有财产中分离出来,而成为一项独立运作的财产,即“信托一旦设立,信托财产即自行封闭与外界隔绝”<sup>[4]</sup>。正由于信托财产的独立性导致了信托的破产隔离功能,信托受托人破产或发生债务危机时,其债权人不能对信托财产主张权利。将其运用到农地集合信托中,可使受托人将自有财产与作为信托财产的农户享有承包经营权的农地区分开来,即使受托人破产或有无法履行债务的可能,其债权人也不能主张以农户享有承包经营权的农地及其所生利益来偿债,从而保障农户对农地享有的承包经营权与收益不受损害。正由于农地集合信托具备此特殊功能,学者们认为“信托型土地流转,不存在农民失地的风险而有着制度上的优势”<sup>[5]</sup>。其二,农户的集合性特点有利于保障农户利益。农地集合信托的农户既是委托人又是受益人,能同时享有信托法赋予的委托人权利和受益人权利,如收益分配请求权、信托文件查阅权、受托人解任权和选任权、损害赔偿请求权等。除此之外,农户集合信托由于委托人人数较多,多数的委托人可以汇集群体的力量形成整体的合力以对抗处于优势地位的农地信托机构,以消减单个委托人力量弱小无法与信托机构相抗衡的不足。当然农户集合信托的集合力量的形成是需要借助良好的制度设计来完备的。

3. 农地集合信托计划可以更迅速地发挥农地集合功能,实现农地经营规模化。农地集合信托计划通常是集合多个农户的农地,委托给专业的信托公司进行经营管理,并将经营管理农地所得的收益分

配给农户的信托管理计划。集合多人的农地,可以让更多的有流转需求的农户有机会参与到其独立无法参与的领域,并通过专业机构对集合农地的管理和运用,并借助于信托合同和法律制度的规范保障了专业机构可以专心于专业经营管理,发挥其专业优势从而获得更好的管理收益。同时由于农地集合信托参与的便利以及众多农户的参与使得单一的小规模的农地可以集合成为一个整体的可以规模经营的成片的土地,实现农业规模化经营,以达到规模效益,从而降低风险与投资成本,提高收益。

### 三、我国农地信托流转之未来发展趋势

近年来我国农地信托流转实现了从“政府主导型”农地信托到“市场主导型”农地信托的演变,从不成熟逐渐走向成熟。回顾数年来我国农地信托流转改革所走过的路程,总结目前农地信托流转正经历的变化,结合国外土地信托发展的经验,未来我国农地信托流转将表现出如下发展趋势:

1. 以市场为主导的农地集合信托的发展方向。如上所述,我国农地信托流转改革在经历十多年的有益探索后,实现了从“政府主导型”农地信托到“市场主导型”农地信托的转变,“市场主导型”的由信托公司参与的农地集合信托计划,不仅将农地信托流转还原为本应有的商业模式,充分发挥了信托公司的强大的信托管理优势和资金优势为农地创造更大的增值能力,并且其迅速地集合大片农地进行农业规模化经营,也为农户创造了最大信托收益。从目前农地集合信托计划的发展趋势来看,在短短的两年期间内,各大信托公司迅速密集地发行了多种涉及农地承包经营权的信托计划,这种迅猛发展的势头本身也表明,这种农地集合信托流转不仅得到地方政府的认同,而且得到农地集合信托流转各方的认可,其为将来农地信托流转改革寻找到了新的突破口,代表了未来农地信托流转的大方向。

2. 以农地事务管理型信托为主,农地资金信托为辅的农地集合信托发展方向。目前信托公司在开发农地信托计划时,通常采取两种信托产品设计,一是“纯农地事务管理型”信托,二是“农地事务管理型+农地资金融资型”信托,前者是信托公司单纯地对农地进行信托管理,包括对农地集合、农地的平整与设施完善、农地的租赁以及农地租赁经营的监督。而后者除了主要对农地进行信托管理之外,还需要

根据农地实际经营者的需要以及农地信托的各阶段不同主体的需要设计出相应的中短期的资金信托,以满足相关主体的融资需求。从目前农地信托计划的初始阶段来看,多数信托公司采取的是“纯农地事务管理型”信托,少数信托公司设计为“农地事务管理型+农地资金融资型”信托。从国外土地信托的发展经验来看,土地信托均经历了从“纯事务管理型”信托到“事务管理型与资金管理型并重”的信托方式。而我国农地信托设计之初目的在于满足农地承包经营权流转的需求,因此“农地事务管理型”信托应该是目前阶段农地集合信托计划的主流方式,随着农地集合信托的深入发展,相关各方主体有了更大的资金需求以及农地金融配套制度的完善,农地资金信托也将成为农地集合信托的发展方向。

3. 农地集合信托的法制化方向。尽管目前信托公司纷纷试水农地集合信托,其也代表了未来农地信托发展方向,但是相关法律政策的供给不足,成为制约农地集合信托发展的主要制度性因素。农户作为农地集合信托的最终受益人,从目前的集合信托计划来看却成为权利最被忽视的主体,也是权利最易被侵犯的主体。首先从农地集合信托计划的内容制定中几乎没有看到农户的声音,农户只能选择要么加入,要么离开,没有与信托公司自由协商的权利;其次农地集合信托计划的实施中,有的情况下农户并不是作为直接委托人参与信托计划,比如中信农地流转 1301 计划中村民通过与村委会、镇政府和区政府的多层委托转包关系才将农地委托给中信公司,由于农户不是农地信托合同的直接委托人,因此

有声音认为此种农地委托转包行为实质上也是反租倒包的做法,有违反国家农地政策之嫌<sup>[6]</sup>。这个问题急需国家法律法规政策来明确。再者众多的农户不仅对自身权益无法得知,而且由于“搭便车”心理的存在甚至会对自身权益不关心。而信托公司处于整个农地集合信托计划的核心地位,农地管理权力完全掌握在信托公司手中,如何对信托公司的信托行为进行制约和监督成为农地集合信托成败的关键。虽然有《信托公司管理办法》对信托公司的信托行为进行约束,但是其中的许多规定仅适用于信托公司的资金信托行为,并不适用于信托公司的土地信托行为。因此随着农地集合信托不断的发展和成熟,相应的法律和政策供给应需不断完善。

#### 参考文献:

- [1] 张燕,王欢. 土地信托——农地流转制度改革新探索[J]. 西北农林科技大学学报:社会科学版,2015,15(2):31-36.
- [2] 益阳市农村土地信托流转研究课题组. 农村土地信托流转实证研究[M]. 长沙:湖南人民出版社,2013:50-80.
- [3] 叶朋. 浅谈对我国农地信托主体之认识[J]. 生产力研究,2011(8):25-26.
- [4] 方嘉麟. 信托法之理论与实务[M]. 台北:元照出版有限公司,2003:20-21.
- [5] 赖华子,陈旺余. 农地信托流转模式法律制度的建构[J]. 宜春学院学报,2012(3):22-24.
- [6] 蒲坚. 解放土地[M]. 北京:中信出版社,2014:240-250.

## Development Process and Trend of Farmland Trust Transfer in China

YE Peng<sup>1,2</sup>

(1. Social Science College, Jiangsu University of Science and Technology, Zhenjiang, Jiangsu 212003;

2. Law School, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

**Abstract:** The farmland trust transfer has gone through the “government farmland trust” to the “market farmland trust”. The current collection of farmland trust program enhances the trust company to reform the farmland trust in the way of finance and commercialization, which strengthens the market operation of the farmland trust to exert stronger management and capital advantages and quickly gathers more farmland for the farmland scale operation. It is the future development trend that the farmland trust should be based on market management trust, secondary capital trust and adhering to the law direction.

**Key words:** farmland contract management rights; trust; farmland collection trust