2015 年第 4 期
（第 14 卷）
华南农业大学学报（社会科学版）
JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
（SOCIAL SCIENCE EDITION）

农地集合信托与农户利益的法律保障

叶 朋

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

摘 要： 农户在农地集合信托关系中相较于农地信托公司而言处于弱势地位，保障农户利益是农地集合信托制度的核心。信托法为农户利益的保障提供了两种机制：受托人义务约束机制与受益人监督机制。农地信托公司需要负担信托法规定的以注意义务为核心的八项法定义务，以及公平对待农户与保护农地义务两项特殊义务。农户享有信托法规定的以知情权为核心的五项基本监督权利，建立受益人合议制和完善信息获取规则是农户行使监督权的重要内容。

关键词： 农地集合信托；农户利益；受托人义务；受益人；监督机制

中图分类号： DF452 **文献标识码：** A **文章编号：** 1672－0202(2015)04－0061－11

一、引 言

农地信托是农村土地承包经营权信托的简称，是本世纪初出现的一种农村承包土地的流转方式。农地信托是以信托的方式实现农地承包经营权的流转，是农地承包经营方基于信任，将其承包的农地委托给受托人，由受托人为承包方的利益对农地进行管理或处分的行为[1]。实践中农地信托通常有两种模式，“农业经营者信托模式”与“信托机构模式”。前者是单个农户将农地直接委托给农业经营者经营，后者是农户将农地委托给专业的农地信托机构，再由信托机构将农地租赁给农业经营者。由于后一种模式的农地信托机构天然地比农户具有更强的信托管理能力与市场地位，更利于实现农地的集中化规模化经营，因此“信托机构模式”在农地信托实践中更为常见。最为典型的是 2013 年下半年伊始国内知名信托公司纷纷进入农地流转市场，推出各种形式的农地集合信托计划。继 2013 年 10 月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，北京国际信托、百瑞信托、中粮信托等在北京、江苏、湖北、安徽等地纷纷设立农地信托计划，预计信托流转土地已达数百万亩。由于此种农地信托模式集合了多个农户参与农地信托流转，与单一农户的农地信托相比具有明显的集合性，因此本文将其称为“农地集合信托”。

农地集合信托是指众多农户作为委托人将其享有承包经营权的农地委托给专业的农地信托公司，由其为农户利益对所汇集的农地进行经营管理的行为。将农地集合信托与一般的农地信托相比，不难发现农地集合信托具有如下特点：(1)委托人与受益人的集合性。农地集合信托是众多农户作为委托人将其享有农地承包经营权的土地交给农地信托公司经营管理，并指定自己为受益人的自益性信托。因此委托人与受益人既体现为同一性，也体现为复数性。(2)农户参与信托的被动性。一般信托中委托人是信托的设立人，其可以利用设立人的地位与受托人就信托合同的内容进行协商，对信托的运行以及信托财产的管理表达意见，对受托人的行为进行监督。但是农地

收稿日期： 2015－06－05 **DOI：** 10.7671/j.issn.1672－0202.2015.04.007

基金项目： 2012 年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，汉族，湖北鄂州人，南京大学法学院博士研究生，江苏科技大学人文社科学院副教授，主要研究方向为民商法与信托法。E－mail：misyp@163.com

集合信托往往是由受托人发起,农户通过签订由受托人事先拟定好的标准化的信托合同参与到农地信托中来,此时农户具有明显被动性,失去了与信托公司进行协商谈判的机会,削弱了农户对农地信托的控制权。(3)信托管理运用的集合性。集合信托不同于一般信托的实质在于信托财产的集合运用。尽管农地集合信托众多的农户分别与信托公司签订农地信托合同,但是标准化的农地信托合同的同一性决定了信托公司可以将相似或相近的农地进行集中管理经营,形成较大面积的聚合地块。这种建立在对所集合的农地的分别记账基础上的集合化信托管理,不仅能迅速地聚集到较多的农地,而且便于对所聚集的农地进行集中的高效管理。

从农地信托流转的法律关系来看,受益人与受托人是信托关系中博弈的双方。前文所述的农地集合信托的受益人复数性与被动性的特点,使得博弈的双方中农户处于相对弱势地位,其权利与利益极易受到农地信托公司的侵害,事实上多年来农地信托流转实践中存在的问题也佐证了这一点。但是无论一般农地信托抑或新型的农地集合信托,都是农村土地流转改革中的新生事物,相关具体制度的配套跟不上改革的步伐。所幸的是,作为基本法的信托法可以为农地集合信托相关问题研究提供基础理论支撑。立足于信托法,针对农地集合信托的特殊性,加强对农地集合信托中农户利益保障的法律研究,既关乎到农地集合信托改革的顺利进行,也是和谐农村建设的重要一环。

二、农户的弱势地位

传统信托是由委托人、受托人和受益人三方组成的法律关系,而农地集合信托中委托人通常指定本人为受益人,因此信托的三方关系演变成委托人兼任受益人与受托人双方关系。在一个具有多方当事人的法律结构中,法律应尊重和保护每个人的利益,但并不意味着对所有的利益都同等的对待,"法理学并不须将所有的利益视为必定是同一水平上的"[2],法律总是依据一定评价标准对多方当事人相互冲突的利益进行权衡。

虽然在农地集合信托中兼任委托人与受益人的农户与作为受托人的农地信托公司是平等的法律主体,但无论法律上还是现实中农户相较于信托公司而言都处于弱势地位。这一点可以从信托当事人的关系与农地集合信托的特殊性来说明。

首先,从信托当事人的关系来看,作为受益人的农户是弱者。信托委托人将信托财产转移给受托人后,由受托人对信托财产进行控制和管理,受益人仅对信托财产享有受益请求权,不享有对信托财产的支配控制权,信托的这种管理控制权与受益权相分离的特性,使得信托作为管理工具几百年来常盛不衰,同时也使得保护处于弱势地位的受益人成为信托法永恒的主题。即使是在农地信托这种委托人兼任受益人的信托中,受益人虽然可以利用委托人的身份对信托实施控制,但相对于专业的信托公司而言,受益人仍是弱者。一方面,信托公司是利用其专业的技能对信托财产进行支配控制,作为"门外汉"的委托人兼受益人是很难对这些专业的管理行为作出准确的判断;另一方面,专业的信托公司实践中比较轻易地利用自己的专业技术,消解和排斥来自受益人的监督和干预。因为"他们(受托人)往往控制着信托文件的制定,使用格式条款,并且采用两种文件制定技术来保障自己的利益:不加约束的裁量性语言和非常冗长的难懂的语言。……无实质内容的模糊和神经过敏地使用同义词,都是为了解脱信托法的历史,挡住法院的权利,阻止受益人的起诉。"[3]正由于信托关系中受托人始终处于比较有利的地位,受益人与受托人存在事实上不对等,因此各国信托法的核心都是约束处于优势的受托人的权力以保护处于弱势的受益人的利益。

其次,从农地集合信托的特殊性来看,作为委托人的农户的地位相较于一般信托而言明显地弱化了。一般信托中委托人会利用信托设立人的地位对受托人权力进行一定程度的干预和控制,为消减委托人对受托人不当的干预,因此各国信托法都将委托人限定为消极的地位和角色,其主

要权利是监督受托人和维护受益人利益,不得对受托人管理信托的行为进行干涉。这些规定都不同程度地弱化了委托人的权力。这一特点在农地集合信托中不仅没有得到平衡反而得到加强,主要表现为:第一,农地集合信托是由多数的委托人分别与受托人签订合同,每个委托人只能就单个的信托合同与受托人达成一致,而对于农地集合信托计划中的具体事宜根本无法在众多的委托人之间进行充分协调并达成共同意思,现行法律也没有给农地集合信托的众多委托人提供形成共同意思的机制,这导致单个委托人只能服从农地信托公司的集合计划,不能强调单个农户意思的特殊性。第二,农地集合信托的农户相较于农地信托公司而言,不仅缺少专业性和技术性,让"门外汉"去监督和抗衡专业信托公司是不可能的;并且委托人由于人数众多,在难以形成共同意思和整体合力的情形下,在"搭便车"和从众心理的影响下,让更多的"门外汉"去监督和抗衡专业信托公司更是不可能。第三,一般信托的委托人作为信托的设立人可以利用其角色的便利,对受托人的行为进行监督和限制,对信托的运行以及信托财产的管理表达意见。但农地集合信托中委托人对于信托的成立处于比较被动的地位,由于农地信托合同或文件具有标准化合同的特点,对于委托人而言,通常只能选择全部同意或全部拒绝,委托人丧失了与受托人协商的权利,也就削弱了委托人对农地信托的控制权。即使是参与到信托的成立中来,其也难以像一般信托的委托人一样能影响到信托计划的内容。因此,借助于商业信托模式架构的农地集合信托的委托人的地位事实上较之于一般信托的委托人地位更加消极和弱化。

虽然说"只有当法律体系是建立在公平的风险划分和合理的利益均衡基础上时,才能实现法律制度的稳定和结构的确定"[4],但是在出现弱者的场合,法律应该还是有所偏向的。因为"在私法领域,为规制个人或社会团体间可能发生或已经被类型化的利益冲突,法律需要赋予某些利益以优先地位,而让其他利益作出一定的退让。"[5]在农地集合信托法律关系中,既然相对于作为受托人的农地信托公司,无论是作为受益人还是委托人的农户均处于弱势地位,农户的利益应得到特殊的保护,而受托人的利益则应进行一定程度的退让,这样才有可能在当事人之间建立起公平"游戏"的前提。因此对处于弱势的农户利益给予特殊的保障应成为农地集合信托法律制度设计的核心。

三、受托人的义务约束机制

农地集合信托关系中赋予农地集合信托的受益人以权利和受托人以义务都是保障农户利益必不可少的两个方面。但是"权利仅仅是简单的约束",仅意味着利益实现的可能性,而义务具有利益实现的现实性和可操作性,义务的违反能直接带来不利后果,因此于受益人利益保障而言研究受托人的义务显得更加重要。在农地集合信托领域里,农户将其享有农地承包经营权的农地移转于农地信托公司后便脱离对农地的控制与管理,农户仅保留信托收益请求权,受益人利益的实现必须完全依靠受托人的管理行为,如何规制农地信托公司的行为应该成为保障农户利益的最关键的环节。由于农地集合信托是改革中的新生事物,对此并没有明确的法律可供适用,目前仅信托法成为可供其适用的基本法律依据。我国信托法对受托人设置了许多义务,形成了包括忠实义务、注意义务、分别管理义务等一系列的法定义务约束群,这几乎成为所有法律关系中义务设置最引人注目的内容,除此之外,信托法还以其开放的性格赋予委托人可依其自由意志为受托人设定除法定义务之外的特殊义务。因此农地集合信托作为一种特殊的商事信托,农地信托公司的约束义务群大致可分为来源于信托法的法定义务与农地集合信托特殊性导致的特殊义务。

1. 农地信托公司负担的法定义务群

我国信托法为受托人设定八项法定义务:①"依照信托文件的规定,为受益人的最大利益处理信托事务的义务"(第 25 条第 1 款);②"谨慎处理信托事务的义务"(第 25 条第 2 款);③"忠实于

受益人的义务"(第26-28条);④"分别管理信托财产的义务"(第29条);⑤"亲自处理信托事务的义务"(第30条);⑥"保存处理信托事务的记录、定期向委托人与受益人报告与说明信托事务处理情况的义务"(第33条第1-2款);⑦保密义务"(第33条第3款);⑧"向受益人交付信托利益的义务"(第34条)。农地集合信托为信托的一种,存在于信托法中的受托人的法定义务必须也为农地集合信托适用,农地集合信托的受托人也相应地负担来自于信托法的八项义务群。

结合农地集合信托的特点,农地信托公司的法定义务的具体内容可演绎为:①农地信托公司应遵守农地信托合同及其他信托文件的约定,最大限度的为农户利益集合管理农地的义务,其要求农地信托公司在进行集合农地管理时既要考虑集合农地的整体信托收益也要兼顾到单个农户的信托利益。②以善良管理人的注意来经营管理农地的义务,其要求农地信托公司在经营管理农地时勤勉尽职、以善意的方式履行职责,在保障农地集合经营最低风险的前提下取得尽可能大的收益,持有与在相同情况下相似的土地信托管理公司在处理相同或相似的土地管理事务时通常所能达到的注意、技能、谨慎与勤勉。③以忠实于农户的利益经营管理农地的义务,其要求农地信托公司在经营管理农地过程中不得使自己的利益与其作为受托人的职责相冲突,包括除了取得合法的报酬外不得利用集合信托的农地为自己谋取利益、不得利用其受托人的身份牟取私利、不得利用管理农地的信息或机会牟取私利;除了农地集合信托合同的约定外不得将农地管理的收益转为已有;除了农地集合信托合同的约定外不得用自己的固有资产与集合管理的农地进行交易等。④将集合的农地与其固有资产进行分别管理的义务,其要求农地信托公司将集合的农地分别记载与记账,采取切实可行的方法对各个集合的农地进行明确的标识,以便于区分集合的农地与农地信托公司的固有资产以及各个不同农户的农地。⑤亲自对集合农地进行经营管理的义务,其要求农地信托公司在接受委托以后不得随意将农地经营管理行为委托给他人代理,除非农地经营中需要将特定的具体事务委托专业人士完成、农地信托合同做出特殊约定以及农地信托公司有正当理由并得到农户同意的。⑥保存信托事务的记录、向农户报告信托事务处理情况的义务,其要求农地信托公司在日常经营管理过程中应当依照会计法的规定设置会计账簿等资料,完整准确地记录农地经营管理的具体情况;农地信托公司应依照农地信托合同的约定定期地将其在经营管理过程中作出的各种决策和采取的各种措施以及农地的经营状况、财务状况、交易状况等一切与经营管理相关的情况如实报告给农户;农户如对农地经营管理情况有疑问的农地信托公司有加以说明的义务。⑦对农地经营管理过程中涉及到的情况及资料保密的义务,其要求农地信托公司在经营管理农地过程中不得向其他人泄露或披露因其经营管理农地而知晓或了解的农地经营情况与秘密信息。⑧将农地经营所得的收益向农户交付的义务,具体交付方式与比例依据农地信托合同处理。

由于农地集合信托的客体农地的特殊性与管理的集合性特点,使得农地信托公司某些法定义务相较之一般受托人法定义务而言呈现出独特性,主要体现在农地信托公司的"注意义务"与"分别管理义务"。

其一,相较于一般受托人而言,农地信托公司的注意义务标准要高得多,且由于农地集合信托客体农地的特殊性,一般信托受托人所负担的组合投资的强制性要求也不应成为农地信托公司注意义务的内容。

所谓"注意义务",是受托人管理信托事务行为的基本原则要求,其最大特点是要求受托人对待受益人利益就像对待自己的利益一样,受托人管理信托事务必须采取合理的谨慎。英美法系国家依据受托人不同发展出不同的合理谨慎的标准:对于普通受托人,适用一般标准,即受托人应当如同一个谨慎的商人那样处理信托事务;如果涉及到信托财产投资的,受托人应遵循更高的谨慎标准,即一个人为他在道义上负有责任的人进行投资所要求的谨慎程度;如果受托人是信托公司,

由于其实施的是专业化信托管理,其需履行更高的注意义务。大陆法系国家要求受托人履行善良管理人注意义务,一般认为,善良管理人注意是比“处理自己事务为同一注意”更高的注意。如果受托人是信托公司,其应当达到其所从事的职业所一般要求达到的注意程度,履行比普通受托人更高的注意义务。因此,农地信托公司作为专业化的土地信托管理机构,与普通的受托人相比,在进行土地信托管理时应履行在相同情况下相似的土地信托管理公司在处理相同或相似的土地管理事务时通常所能达到的注意、技能、谨慎与勤勉。

尽管信托法要求受托人负有善管注意义务,但这种抽象的标准如何客观上进行具体的判断?这一点我国信托法及相关法律未有详细规定。而作为信托法鼻祖的英美信托法对注意义务相对成熟的研究成果可以为我们所借鉴,最为典型的是美国信托法所形成的现代谨慎投资人规则。现代谨慎投资人规则为受托人注意义务的履行与判断提供客观了可参考的具体要求。为了降低和分散信托资金投资风险,谨慎投资规则要求受托人必须在投资权力范围内进行投资组合,如果风险资产通过有效的风险分散的财产组合方式,分散了财产的总风险,就没有违反谨慎义务[6]。因此谨慎投资人规则实质上是通过强制苛加受托人投资组合义务以分散风险来确定受托人的具体注意义务标准。现代谨慎投资人规则对我国集合投资信托领域产生重要影响。目前证券投资基金与集合资金信托计划均要求基金运作采用组合方式以平衡分散风险。农地集合信托是集中了大量的农户土地进行管理投资,从本质上也是一种集合投资,那么广泛适用于集合投资领域的分散投资规则是否也必然对其适用?关于这点我国没有任何法律法规有明确规定。笔者认为,通过分散投资降低风险是否应成为农地信托公司应履行的注意义务标准是值得探讨的。首先,从谨慎投资人规则的演变与发展过程来看,无论是产生谨慎投资人规则雏形的《美国雇员退休保障法》还是发展了该规则的《美国统一谨慎投资人法》,都将其主要适用于信托资金投资领域,由于资金所具有的灵活性及可投资对象的多样性,决定了受托人在进行资金信托时需要以更加谨慎的投资行为将信托资金投资于各种金融资产、不动产等领域,因此该规则自确立就被我国证券投资基金广泛借鉴。但是农地信托公司所集合管理的信托标的是不动产农地,其所具有的固定性与不可分割性,也使得不可能像资金投资那样进行多样性的投资组合。其次,从农地集合信托制度创设的初衷来看,农地集合信托作为一种特殊的农地信托模式,是通过集合管理的方式将分散的土地进行集中经营与运用,以实现农地的规模效应,从而实现农户收益最大化。如若对集合起来的大块农地采取分散化投资经营是与农地集合信托的初衷相背弛的。因此农地信托公司由于信托管理对象的特殊性,其注意义务的标准不适宜简单套用分散投资的要求。

其二,相较于普通受托人而言,农地信托公司同时负担了分别管理义务与集合运用义务,对农地的分别管理与集合运用都是农地信托公司履行农地管理职责的重要内容。从字面意思来看,分别管理通常是指运用一定的方法将两者分开以便区别开来,集合管理是指采用相同的方法将性质相同或相似的物汇集起来,因此从字面意义来看,同一受托人似乎很难同时负担这两种完全不同性质的义务。但是在农地集合信托中农地信托公司既负担分别管理义务也同时负担集合管理义务,两者对于农户的保障均具有重要的意义。

首先,受托人的分别管理义务与集合运用义务分别体现了受益人利益保障的不同价值目标。分别管理义务是指受托人应将信托财产与自己的固有财产分别管理,以及同一受托人将不同信托的信托财产分别管理[7]。分别管理义务是信托财产独立性的内在要求,其有助于辨别信托财产,避免信托财产与固有财产的混淆,防止受托人不公平对待不同信托财产。分别管理的意义不仅在于强调不同的信托财产运用不同方法进行分别管理,更重要的意义在于实现信托财产的公示,尤其是“对一些没有规定公示方法的信托财产,实行分别管理在某种程度上具有一定的公示效力。”[8]因此分别管理义务实质上强调的是信托财产与受托人固有财产以及不同信托财产间的可

识别性，以防止受托人滥用信托权利损害受益人的利益。而信托财产的集合运用最初是在资金信托中出现，一方面对资金实行分别管理存在技术上的困难，另一方面资金的分别管理很难获得较高的信托利益，于是对不同的资金信托开始允许受托人实行集合运用投资[9]。因此集合管理方法是为追求受益人利益最大化而对分别管理义务的突破，故有学者提出：如果受托人将不同信托的信托财产进行集合管理能大幅提升信托财产的价值，根据受益人利益最大化原则，可以实行集合管理[10]。因此可见，受托人的分别管理义务强调信托财产的识别性，以防止与受托人固有财产的混淆，是保障受益人利益的基本方式；而集合管理义务本身是信托财产的一种管理方法，体现的是对受益人利益最大化的追求。

其次，由于农地集合信托的客体的特殊性使得农地信托公司既可负担分别管理义务也应负担集合管理义务。农地集合信托的客体为农户享有承包经营权的农地，由于其物理上的分离性，天然具有易于辨别性，因此相对于其他信托财产而言农地的分别管理要容易得多。即便是对众多农地进行集合管理，不同农户的农地也不会混淆，便于识别，因此分别管理是农地集合信托受托人必然的义务。而集合管理是实现和追求农户利益最大化的方法，农地信托公司是可以在实行分别管理的基础上运用集合方法经营管理农地。由于我国目前对承包经营的农地采取的是登记对抗原则，没有采取法定的登记公示原则，因此农地分别管理的主要依据只能是农地信托合同以及农地信托公司的账目，农地信托公司应在农地信托合同与账目中对众多农户的农地分别做出明确详细的记载；将众多农地集合起来经营，对不同农户农地的经营收益进行分别记账，再按照各农户的农地面积、位置、地力等情况分配收益。

2. 农地信托公司负担的特殊义务

农地集合信托具有不同于普通信托的特点，由于其受益人集合性的特点，导致农地信托公司在确定或分配信托收益时负担了公平对待受益人的义务；由于信托农地的不可再生性，导致农地信托公司在经营管理农地时负担了保护农地的义务。

（1）公平对待每位农户的义务

我国信托法对于受托人的此项义务并没有明确规定。但是依据公平原则，同一信托中的不同受益人应该被受托人在信托事务中公平地对待。传统英美信托法要求“每一位受托人的义务本质上是对与信托有利害关系的当事人保持公平。每一位受托人都必须关心每一位受益人的利益而非某一特定受益人的利益。”其要求受托人在管理信托事务时不仅要在不同类型的受益人的利益之间保持公正的平衡，而且在相同类型的受益人间，必须充分考虑每位受益人的情况，不能忽视或偏袒任何一位受益人。农地集合信托是将多数农户的农地集合起来按照相同或相似的方法进行信托经营，每位农户作为相同类型的受益人在农地集合信托中具有相同的法律地位，应该享受相同的待遇。农地信托公司在面对众多农户利益时有义务给予同等的关注，在经营农地事务以及分配农地收益时依照合理的标准实现农户间利益的平衡。

（2）保护农地的义务

我国信托法也没有规定受托人负担保护信托财产的义务。但是英美信托法认为受托人负有保护信托财产的义务，受托人在处理信托事务时应该采取适当而有效的措施来保护信托财产，并使信托财产在信托存续期间处于安全与价值完好并能够有效利用的状态[11]。当信托财产为农地时，受托人就负担了保护农地价值的义务。更为关键的是，作为农地集合信托的客体农地不仅具有破坏的持久性与难以恢复性，而且是农户生存和发展的重要生产和生活资料，它的收益和利用不仅直接关系到农户的利益而且关乎农村稳定，保护农地的复耕能力和可持续性利用应该成为农地信托公司的一项政治性义务。尽管受托人的这项义务在信托法中找不到法律依据，但是可以在《农村土地承包法》能够找到法律依据，该法第17条明确将“依法保护和合理利用土地，不得给土

地造成永久性损害”规定为农地承包方的义务之一,依据该法的精神,该项义务不仅为农地承包方义务而且紧密附随于农地的承包经营权,即任何对农地享有经营权的主体都应负担此项义务。农户将农地信托给农地信托公司之后,农地信托公司对农地享有经营权,农地信托公司也就当然负担了“依法保护和合理利用土地”的义务。其要求农地信托公司在经营管理农地时应采取根据农地实际情况做出合理的经营决策,不得过度掠夺农地地力,粗暴使用农地,以保护农地的信托结束后的复耕能力和可持续性利用。

四、受益人监督机制

随着现代商业信托的广泛发展,信托的功能从传统信托的维持信托财产的安全到现代商业信托更多强调信托财产的管理效率,与此相对应的信托受托人的权力不断膨胀,受托人的投资裁量权不断扩大,与受托人权力的膨胀相对的则是受益人权利的不断萎缩。“在权力的问题上,为防止权力者不端,不能完全依靠对人的信赖,而是需要以法律之锁加以约束。”[12] 如前文所述,法律为信托受托人设定了一系列约束性义务,而仅有法定义务,但义务本身不被监督的话,则“越来越没人相信信托义务,除非有人在监视”[13]。因此受益人的监督机制对受托人权力的控制与自身权益的保障具有重要的意义。一方面受益人是弱者,需要特定的制度对其弱者地位进行补强,以实现依靠个人力量依照自己的意志行动为自己的利益而实施监督;另一方面受益人对受托人的监督需要落实到受益人的具体的特定权利中。各国信托法通常将受托人的选任与解任权、信托文件与信托账户等相关信托资料的检查和获取权等作为信托受益人的重要权利内容,这些权利实质上都是受益人监督内容的体现,甚至说受益人的权利是为监督受托人权力而生的权利,研究受益人权利中具有监督性质的权利内容就显得尤为重要。

我国《信托法》赋予信托受益人的权利主要为五项:①信托知情权(第 20 条);②信托财产管理方法变更权(第 21 条);③对受托人不当处分财产的撤销权以及与损害赔偿请求权(第 22 条);④受托人解任权(第 23 条);⑤享有信托利益的权利(第 43 条)。农地集合信托为信托的一种,信托法赋予受益人的权利也为农地集合信托适用,农地集合信托的受益人也相应地享有来自于信托法上述权利。结合农地集合信托的特点,农地集合信托的农户的权利可以演绎为:①与农地经营相关的知情权,包括了解农地的管理、处分及收支情况,查阅获取与农地经营相关的信托账目及其他文件;②因设立农地信托时不能预见的特别事由,如依照原农地管理方法继续实行将导致的农地信托目的无法实现或不利于农户利益时,对农地管理方法的变更权;③对受托人擅自转移农地的行为的撤销权与返还请求权以及由这些不当行为给该农地造成损失的赔偿请求权;④当受托人违反信托目的或者在行使农地承包经营权经营有关土地的过程中出现重大过失时将其解任的权利;⑤按照有关信托合同规定的时间和方式要求受托人向其交付作为信托利益的有关的土地出产物的权利。以上这些农地集合信托受益人权利中除了第⑤项权利外,受益人的知情权、信托管理方法变更权、不当信托行为撤销权以及受托人的解任权等均属于受益人对受托人权力的进行监督的权利范畴。

由于当前农地集合信托无论在农地流转改革领域还是信托业领域均为新生事物,农地集合信托的一些特殊性使得农地集合信托的受益人监督权的实现仅仅依靠《信托法》的规范是明显不足的,一些特殊制度或规则的建立和完善是十分必要的。

1. 受益人合议制度的确立

在普通信托关系中法律通常赋予单个信托受益人基本权利对抗受托人权力以保障自己的权益,但是在受益人为多数的信托中尽管单个受益人也享有法定的若干权利,但是如何将这些单个的受益人权利形成整体的意志以产生对抗受托人的共同合力,是集合信托受益人权益保障中需要解决的特殊问题,确立受益人共同意志产生的合议机制对于农地集合信托农户权益保障具有重要

的意义。其一,农地集合信托的农户人数众多且分散,在农地集合信托设立时是不可能进行有效的相互意思沟通,并且农地集合信托设立时农户"被动性"地加入集合信托使得农户不可能与受托人进行充分有效的协商谈判。农户的这种弱势地位的表现迫切需要法律通过强制性规范来"补强"。其二,多数受益人的存在往往导致对农地信托公司监督的乏力。在农地集合信托中对于单个农户而言,他们从农地信托公司那里获得的利益是信托利益中比较小的一部分,有可能考虑自己的微小利益而不去监督受托人。同时单个农户为了自己较小的利益需要花费较大的成本监督受托人,不仅成本与收益严重不对等,而且监督的结果可能会使得多数不相干的受益人都获得好处[14],因此"每个各自为战的人,都有可能去搭别人努力的便车"[15],每个农户有可能指望别人花力气去监督受托人,自己则坐享其成,结果造成多数受益人的监督力度非常薄弱。在这种现实情况下同样需要确立全体受益人共同集合意志的合议制度解决对农地信托公司的有效监督问题。其三,设立受益人合议制度是当代社会集合信托的发展方向。集合信托不同于普通信托,具有委托人与受益人人数众多的特点,将众多的受益人单个人意志整合成集体意志是集合信托法发展的方向和重点关注内容。例如信托法发展已有百年的日本,2006 年信托法重大修改的一个亮点就是增加了当"受益人为多数时集体意志形成的特殊规则"。因为"无论在受益人对受托人进行一定的指示时,还是在追究受托人的责任时,提供一种能形成多数的受益人之间共同意思的程序是非常必要的。而旧信托法中缺少这种能调整多个人之间利益、产生多个受益人共同意思的机制。"[16]日本信托法对"受益人多数时集体意志形成规则"的增补,既表明在当代社会受益人多数的集合信托越来越普遍,又表明当受益人为多数时确立受益人共同意思形成的合议机制是非常必要的。同理,作为受益人多数的农地集合信托,为受益人确立合议制应是未来农地集合信托发展的必然。

多数人共同意思的形成机制通常为会议协商形式,受益人共同意思的形成机制也以受益人会议为妥。关于受益人会议制度,我国信托法没有相关规定,倒是《信托公司关于集合资金信托计划管理办法》有类似规定,只是该规定只适用于信托公司的集合资金信托,由于农地集合信托是土地信托,因而不能适用这一规则。但是《信托公司关于集合资金信托计划管理办法》的受益人大会规则与 2006 年日本信托法的受益人会议制度却可提供立法借鉴。《信托公司关于集合资金信托计划管理办法》的第四章"受益人大会"中对受益人大会的召集、受益人的表决权、受益人大会的表决等内容做出简要规定;日本信托法第四章第二节"两个以上受益人的意思决定方法的特例"则对受益人会议的相关内容做出了详细规定,包括受益人会议的召集、交付受益人会议的参考文书及表决权行使之书面、受益人的表决权、受益人会议之表决、代理行使表决权、以书面行使表决权、表决权不统一行使、受托人之出席、受益人会议决议之效力、受益人会议费用负担等多达 16 个条文。这些关于受益人多数时的合议制度的基本规定,如受益人会议的召集、受益人表决权的行使、受益人会议决议的效力等内容均应为我国未来农地集合信托的受益人合议制度所包括。

2. 信息获取规则的完善

当代信息社会,信息的充分获取是信托受益人监督受托人的基础和前提。任何情况下有效的监督必须依靠充分的信息,没有直接或可靠的信息,任何监督都是没有意义的,"当人们缺少可靠的信息时,他们往往就会受其他人思想和行为的影响"[17]。信息的存在关乎到监督权和监督的实现,因此构建受益人监督机制时必须重视信息获取规则的完善。通常对信托受益人而言信息的获取有两个途径,一是受益人通过自己的努力获得信息以监督受托人,二是要求义务人即受托人承担信息披露义务以使得受益人获取监督所需信息。相比较而言,由于信托信息完全掌握在受托人手中,依靠处于弱势地位的受益人主动获取信息不仅是不可能的,而且会导致受益人监督成本显著上升而使得受益人监督流于形式,因此强化受托人的信息披露义务是受益人获取信息的主要方式,也是受益人监督机制的重要内容。同理,加强农地集合信托的农地信托公司的信息披露义务是受益人行使监督权的重要制度。

我国信托法赋予受益人享有与委托人相同的信息获取权,“有权了解其信托财产的管理运用、处分及收支情况,并有权要求受托人作出说明;有权查阅、抄录或者复制与其信托财产有关的信托账目以及处理信托事务的其他文件(信托法第 20 条)”。为保证受益人信息获取权的实现,同时要求受托人履行信息披露义务,“应当每年定期将信托财产的管理运用、处分及收支情况,报告委托人和受益人(信托法第 33 条)”。《信托公司管理办法》也对此作出相似的规定。虽然法律规章中赋予受益人的信息获取权与受托人的信息披露义务同样适用于农地集合信托受益人与受托人,但是这些规定过于简单粗糙,不利于受益人监督权的行使。未来完善农地集合信托的信息获取与披露制度至少应当从以下几方面着手:

(1)信息获取与披露的信息的内容。即受益人有权获得、受托人应披露哪些信息,信息获取与披露应坚持什么标准的问题。我国信托法及相关规章将受益人可获取的信息抽象为与“信托财产管理运用、处分及收支”相关的信息资料,具体表现为“信托账目与信托文件”。一方面,到底哪些是与“信托财产管理运用、处分及收支”相关的信息资料,“相关性”该如何理解,没有明确解释说明;另一方面,将与“信托财产管理运用、处分及收支”相关的信息资料仅具体化为“信托账目与信托文件”,无疑缩小了信息获取与披露的范围。对此英美法系国家通常认为,信息获取与披露的设计应是为了“保护受益人的利益”,基于此立场出发,只要是关系到受益人利益的重要的信息和关键的信息,即使信托文件规定了受托人须披露的信息数量,受益人仍然有权获得为保护其权利所需的合理必要的信息,或者为阻止、矫正违反信托行为所需的合理必要的信息[18]。也即是,只要在信托财产管理运用、处分过程中,一切对受益人有影响的重要事实,受益人为了保护自己的权利有必要知道的事实,受益人都有权获取,受托人也有义务披露。这些重要的信息和关键的信息,包括信托账目与信托文件,但是也绝不限于信托账目与文件。就农地集合信托而言,农户有权获取、农地信托公司有义务披露其在农地经营过程中一切会对受益人产生影响的重要事实和关键信息以及农户为执行监督权所需要的合理和必要信息,不仅包括信托账目、信托合同、信托计划说明书等信托文件,还包括农地信托公司做出与农地经营管理及处分等的重要决策所依据的相关信息、农地集合信托的风险、关联方和关联交易的重要信息等内容。

(2)信息获取和披露的时间。我国信托法并没有对信息获取和披露的时间做出明确的要求,这为受益人及时获得监督所需的信息留下了隐患。信息具有无体性与易变性的特点,尤其随着市场信息的瞬息万变,信托经营信息时刻处于变化中,受益人既需要获得与信托财产相关的重要和关键信息,但是也不可能要求受托人将作出重要决策的所有经营信息均给以披露,否则不仅信息披露成本过高,而且可能破坏该信息的价值。因此合理的适度的信息获取和披露时间显得非常重要。通常而言,依据信托的类别不同,信息获取和披露和时间有所不同。普通的民事信托通常要求受托人每年进行一次信息披露,而对于商事信托则信息获取和披露的时间要求就高得多。如我国《信托公司集合资金信托计划管理办法》中要求信托公司“按季制作信托资金管理报告、信托资金运用及收益情况表”,其主要原因不外乎由于资金具有流动性极强的特点,集合资金信托计划通常投资于股票、债权等波动性较大的领域,因此信托受托人进行信息披露的时间间隔较短。相比较而言,农地集合信托是将集合起来的农地进行农业生产经营活动,与农业生产经营情况紧密联系的农业市场的信息变动情况并没有集合资金投资的领域波动频率大,因此农地集合信托的信息获取和披露的间隔时间可以比集合资金信托计划的披露间隔时间稍大,可以考虑要求农地信托公司每半年披露与农地信托经营相关的管理报告、农地运用及收益情况报告等信息内容。

(3)信息获取和披露的方式。信息获取和披露的方式通常有依受益人申请而披露,受托人主动披露以及两者相结合的方式。学者们认为采受托人主动披露信息最为适宜。因为信托及管理信息均掌握在受托人手中,受托人最为清楚存在哪些信息以及哪些信息重要,如若让受益人请求披露有关信息,等于是让受益人判断哪些信息是重要的,这对不掌握信息的受益人是不利的[10]。

笔者表示赞同,让处于弱势地位的受益人申请披露信息,受益人才能获得信息的话,无疑是加重了受益人的监督责任和监督成本,对受益人的弱势地位不但无法进行制度性的补强反而更加恶化。并且从受托人角度言,受托人只需披露受益人请求披露的信息,受益人未请求披露的信息受托人可以不予以披露,是不利于受益人监督权的实现。除此之外,信息获取和披露还应采取定期披露与临时披露相结合的方式。定期的信息披露是为了保证受益人监督权持续性地行使,可采取如前所述的每半年一次,而临时性信息披露是针对信托经营过程中出现的特殊的以及不可预见的重大情况且需要委托人和受益人及时知晓的。农地集合信托由于受益人较之普通信托的受益人对于信托事务的参与更为消极,并且人数众多且彼此间不熟悉,缺少形成共同意思的机制,更加难以达成一致的信息申请披露意见,因此农地集合信托的信息获取和披露方式更应坚持农地信托公司承担主动披露的义务。在农地集合信托的经营过程中出现重大情况直接影响到农地的价值以及农地的经营收益的,如农地可能遭到重大的毁损、农地使用方出现财务状况的严重恶化等,应由农地信托公司及时进行信息披露。

五、结 语

农地承包经营权信托流转是近年来农地流转的主流模式。农地信托流转经过近十年来发展,已经从最初的"农业经营者信托模式"发展到目前的"信托公司信托模式",从"政府主导型信托"演变为"市场化信托"。"信托关系本质是一种特定当事人间的不对等关系,即受托人处于相对优势地位,受益人处于弱者地位,一方拥有改变他人法律地位的能力,另一方则必须承受这种被改变的后果。"[19]在农地集合信托中作为受益人的农户弱势地位更加被强化了。一方面农地集合信托的农户由于人数众多难以形成共同的意志,另一方面行使受益人权利以及监督农地信托公司时又易出现"搭便车"的现象,这些都使得农户参与农地集合信托时无法产生强大的合力与处于优势地位的农地信托公司进行抗衡。农地集合信托法律制度的目标应为农户与农地信托公司这一利益不均衡的两方提供"补强"机制,以补足强化农户的法律地位。

信托法为补强农户弱者地位主要提供了受托人义务约束机制与受益人监督机制,两者作为法律规范的义务与权利两个纬度对保障农户利益具有同样重大的意义。为保障农户利益,农地信托公司需要负担信托法赋予的以注意义务为核心的八项法定义务。由于农地集合信托的特殊性,为保障农户利益的最大化,一方面农地信托公司负担注意义务时应履行在相同情况下相似的土地信托管理公司在处理相同或相似的土地管理事务时通常所能达到的注意、技能、谨慎与勤勉,并且传统商业投资信托中所要求遵循的投资组合义务对于农地信托公司不宜采纳。另一方面农地信托公司既需要负担分别管理义务,强化农地的独立性,防止农户财产与受托人财产的混淆,同时也需负担集合管理义务,将集合起来大块的农地进行规模化经营以达到农户利益最大化目的。此外,由于农地集合信托的集合性的特点,使得农地信托公司在确定或分配信托收益时需要负担公平对待受益人的义务;由于信托农地的不可再生性,农地信托公司在经营管理农地时需要负担保护农地的义务。

信托法中受益人的权利本质上是为监督受托人权力而生,为监督农地信托公司的权力,信托法赋予农户以知情权为核心的5项权利。建立和完善包括信息获取方式、内容和时间等在内的详细具体的信息获取规则是保障农户知情权的重要内容,应坚持农地信托公司主动定期披露其在农地经营过程中一切会对农户产生影响的重要事实和关键信息以及农户为执行监督权所需要的合理和必要信息。由于农地集合信托农户人数众多,建立起相应的共同意思形成机制是落实农户监督权的前提基础。

农地集合信托作为农地承包经营权流转刚出现的新事物,其在制度设计与实践运作中总会存在一些不足与缺失,只有牢牢把握住"强化农户利益保障"这一核心才能使得农地信托流转改革之

路越走越顺畅!

参考文献:

[1]文　杰. 信托法专题研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2012:71.
[2][美]博登海默. 法理学:法律哲学与法律方法[M]. 邓正来,译. 北京:中国政法大学出版社,1999:400.
[3][美]劳伦斯·M·弗里德曼. 法律制度[M]. 李琼英,林 欣,译. 北京:中国政法大学出版社,2004:311.
[4][德]罗尔夫·克里佩尔. 法律与历史[M]. 朱 岩,译. 北京:法律出版社,2003:1.
[5][德]卡尔·拉伦茨. 法学方法论[M]. 陈爱蛾,译. 北京:商务印书馆,2003:1
[6]EDWARD C,HALBACH JR. Significant Trends in the Trust Law of the United States[J]. Vanderbilt of Transnational Law,1999,(32):546 - 547.
[7]何宝玉. 信托法原理研究[M]. 北京:中国政法大学出版社,2005:218.
[8]王志诚,赖河源. 现代信托法论[M]. 台湾:五南图书出版公司,1996:101.
[9]张　敏. 信托受托人的谨慎投资义务研究[M]. 北京:中国法制出版社,2011:104.
[10]徐　卫. 信托受益人利益保障机制研究[M]. 上海:上海交通大学出版社,2011:85,135.
[11]Lord Hailshan of St Marylebone. Halsbury's Laws of England[J]. Trusts. 1984,(48):819.
[12][美]汉密切尔顿,等. 联邦党人文集[M]. 程逢如,等,译. 北京:商务印书馆,1997:264.
[13]JOEL C DOBRIS. Changes in the Role and the Form of Trust at the New Millennium,or,We Don't Have to Think of England Anyone[J]. Alberta Law Review,1998,(62):550.
[14][美]瓦尔特·尼科尔森. 微观经济学理论[M],北京:中国经济出版社,1999:773 - 774.
[15][美]凯斯·R·桑斯坦. 偏颇的宪法[M]. 宋华林,毕竞悦,译. 北京:北京大学出版社,2005:259.
[16][日]道垣内弘人. 信托法改正和实务[J]. Jurist,2006,(11):7 - 8.
[17][美]凯斯·R·孙斯坦. 风险与理性[M]. 师 帅,译. 北京:中国政法大学出版社,2005:363 - 364.
[18]JOSEPH E CZERNIAWSKI,BINS V EXXON. Affirmative Duties to Disclose Proposed Benefit Change in the Absence of Employee Inquiry[J]. Notre Dame Law Review,2001,(76):795.
[19]张开平. 英美公司董事法律制度研究[M]. 北京:法律出版社,1998:151.

Legal Protection of the Interests of Farmers in the Farmland Collective Trust

YE Peng

(1. *Law School*, *Nanjing University*, *Nanjing* 210093;
2. *Social Science College*, *Jiangsu University of Science and Technology*, *Zhenjiang* 212003, *China*)

Abstract: In the farmland collective trust the farmers are weak compared to the farmland trust company in terms of the legal status, so the core of the farmland collective trust law is to protect the farmers' interests. The trust law provides two protection mechanisms: trustees' obligation constraints mechanisms and beneficiaries' supervision mechanisms. The farmland trust companies assume eight statutory obligations in the core of care obligation, fair obligation and the obligation of protecting farmland. The farmers enjoy five basic supervision rights in the core of the informed rights. It is the important part of farmers' supervision right to establish the beneficiaries collegiality system and information acquisition rules.

Key Words: Farmland Collective Trust; Farmers' Interests; Trustee Obligation; Beneficiaries; Supervision Mechanism