我国土地信托模式的选择与实践

李 停

（铜陵学院 经济学院，安徽 铜陵 244000）

摘 要：土地信托有助于克服现实、制度和技术约束，是现阶段农地证券化模式的必然选择。我国目前实践的土地信托都是间接代理模式，进一步可分成“双合作社”和“二次代理”模式。土地信托“二次代理”模式有效缓解农民知识存量不足的矛盾，与土地大规模流转相适应，有利于集成信托业务的开展，适合现阶段在我国广泛推广。未来土地信托流转实践需要解决委托人和受托人身份确定、信托财产集中、参与主体的收益分配和风险分担等方面问题。

关键词：农地证券化；土地信托；二次代理；农村合作社；集成信托业务

中图分类号：F832.49；F301.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1672－0202(2017)04－0034－11

一、引言

2017 年 2 月 5 日，中央一号文件要求“推进农地金融创新，加快农业供给侧改革”。土地制度变革是一切社会制度变革的基础[1]。反过来，社会制度必然是制度创新的边界，限制了土地制度改革的可行集。在当前中国，土地一方面承担着重要的社会保障功能，另一方面，在城市化进程中，由于忌惮失去承包地，农民只能选择非永久性迁移，此时，土地成为农民增收的掣肘。这是典型的“土地悖论”，以至于有学者惊呼：土地到底是农民增收的保障，还是阻碍[2]？仅此看来，中国的土地制度改革面临着双重约束，既要通过农地流转解决适度规模经营问题，又要应用农地金融化使农民从固化的人地依附关系中得到解脱。以土地信托为主的农地证券化提供了破解问题的新思路。

土地信托是农地证券化的一种实现形式，兼有土地流转和土地金融双重属性。根据《信托法》对信托业务的界定和中国特殊的农地产权安排，我国土地信托实为农地承包经营权信托，是指承包户基于对受托人的信任，将其土地承包经营权委托给受托人，由受托人按承包户的意愿以自己的名义，为承包户的利益对其进行管理或处分的行为[3]。从国内文献来看，徐纪平[4]最早将土地信托视为土地流转的一种形式。赵立新等[5]、徐海燕等[6]从法律适用性角度，认为农村土地经营权流转是自益性信托，土地信托流转的客体是土地经营权而非承包权。刘卫柏等[7]、王方等[8]从土地信托流转模式，邓昂[9]从土地信托流转的路径，陈志等[10]从经营权信托流转的风险控制，分别对我国农村土地信托流转进行了研究。这些研究在土地信托流转的法律适用性、模式选择、路径设计等方面取得了一定理论成果，但对土地信托运行机制的研究仍显不足，对土地信托模式的分

收稿日期：2016－12－25 **DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2017.04.004

基金项目：安徽省哲学社会科学规划基金项目（AHSKY2016D108）；教育部人文社会科学研究规划基金项目（15YJA790034）；安徽省高校优秀青年骨干人才国内外访学研修项目（gxfx2017116）

作者简介：李 停（1972—），男，安徽池州人，铜陵学院经济学院副教授，主要研究方向为产业经济和计量经济。E－mail：liting720427@163.com

类也比较粗糙。

毋庸置疑,制度、技术和现实等各种约束的存在,迫使我们不能照搬私有制国家的土地信托模式。我国农地权属关系复杂,各地地形地貌差异较大,在农地金融创新模式上不应该千村一面,本文分两个层次探讨农地金融创新问题。第一个层次通过比较不同农地证券化模式的运行机制,论证土地信托是现阶段我国农业证券化模式的必然选择。显然,这个任务既是理论逻辑的需要,也是土地信托实践的起点。第二个层次对比目前我国土地信托流转实践的"双合作社"模式和"二次代理"模式, 回答现阶段我国土地信托流转模式的选择问题,并在此基础上进一步探讨土地信托流转实践的存在问题和未来发展。

二、不同农地证券化模式的运行机制比较

我国目前已经开始实施使用权入股、地票和土地信托等 3 种初级形式的农地证券化,不同农地证券化模式有着不同的运行机制。

(一)使用权入股

使用权入股是指承包人将土地使用权量化为股份用于出资,实行土地股份合作经营,并取得相应的经济利益。使用权入股在实践中可分成土地入股和股份合作形式,二者差别在于农户入股后是否继续从事农业生产。使用权入股可以追溯到 1987 年广东南海农村土地股份合作试验。随后土地股份合作在全国呈星火燎原之势迅猛发展,在沿海发达省份更为普遍。资料显示,1993 年入股土地 2.46 万亩,到 1995 年上半年就达 12 万亩左右。早期使用权入股运作机制相对简单,农户将土地使用权折算成一定数量股份后流转给农业经营大户,并根据实际经营状况分得股利,如参与生产也可获得相应的工资收入。现阶段,随着集体经营性建设用地入市政策放开,使用权入股已从早期的单纯土地要素股份合作向劳动、资金、土地等多要素股份合作模式演变。图 1 以山东省滕州市南沙河镇上营村为例,阐述以三要素股份合作为特征的"上营模式"的运行机制。

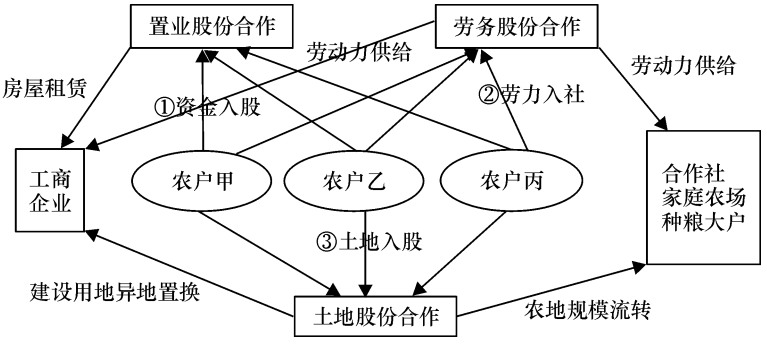


图 1　使用权入股的"上营模式"运行机制

农地使用权入股的"上营模式"的鲜明特点是以土地流转为突破口,成立置业股份合作、劳动股份合作和土地股份合作等新型农村合作社。其中,土地流转将集体建设用地的异地置换和农户承包土地的规模流转有机结合起来,带动土地、资金、劳动力等要素的合理流动。农户将土地折算成一定数量的股份,成立土地股份合作社,经土地整治、改良后,既可以实现集体建设用地的异地置换,也可将连片土地流转给合作社、家庭农场和种粮大户等新型农业经营主体;农户将闲散资金汇集成立置业股份合作社,在异地置换的建设用地上建造厂房租赁给工商企业;同时,土地流转后的"剩余"劳动力也可成立劳务合作社,形成对工商企业和新型农业经营主体的劳动力供给。

(二)地票

地票是指农村宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和农村公益事业用地等农村集体建设用地经过复垦并经土地管理部门严格验收后,所产生的指标以票据的形式通过农村土地交易所公开拍卖的农地证券化模式[11]。2008 年 12 月 5 日,全国统筹城乡综合配套改革试点城市重庆市率先成立土地交易所,进行“地票”交易。截止到 2015 年 12 月底,重庆市已累计完成地票交易 17.29 万亩,共计 345.66 亿元;地票质押 8354 亩,金额 12.23 亿元;地票落地使用 11.7 万亩,实际占用耕地 7.3 万亩。图 2 是地票模式的运行机制。

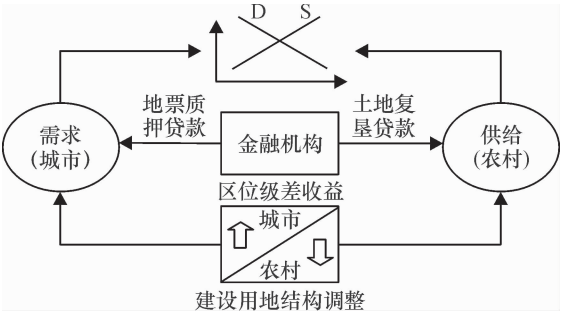


图 2 重庆地票模式运行机制

土地证券化的地票模式运行经历复垦、验收、交易和落地 4 个环节。复垦环节中,经 2/3 以上村民同意后,将农村宅基地和农村集体建设用地复垦为耕地,真正做到土地开发的“先造后用”;整理验收环节中,由土地行政主管部门依据相关规定,对复垦土地划分等级,严格进行评估与验收,扣除农民集中安置和集体建设用地指标后,多余土地发给原土地使用权人并取得相应面积的票证,形成地票供给;市场交易环节中,经村民委员会研究同意在土地交易所进行地票交易,地票让渡人获得交易价款,受让人获得城市用地指标,地票价格依市场供求关系决定,地票产生的区位级差收益在集体和村民之间按照 15∶85 的比例分配;落地使用阶段,地票受让人根据购买地票额度,在城市近郊区征地,实现建设用地的城乡空间置换,形成地票的需求。在地票产生和落地使用过程中,因土地复垦和地票交易会出现较大的资金缺口,需要建立城市金融资本进入农村的新渠道:一是以复垦项目收益抵押权为担保,创新农村建设用地复垦贷款;二是取得地票证书的受让人可将地票作为权益类抵押担保向金融机构贷款融资,创新地票质押贷款。

(三)土地信托

严格意义上,我国的土地信托实质上是农地承包经营权信托,具体是指原始承包户将其拥有的一定期限内的土地承包经营权让渡给受托人,受托人遵照委托人的意愿,以自己的名义对信托资产进行管理或处分的行为。

如果证券市场足够发达,土地信托可采取直接代理模式。该模式下,农户作为委托人将承包期内的经营权转让给受托人——农业种植大户,解决其适度规模经营问题,并按照合同取得资本收益,实现农地资本化。受托人根据需要,以其拥有的合法资产向商业银行或信托投资银行申请抵押贷款获得间接融资,解决农地金融问题。如果证券化市场足够发达,商业银行还可凭承包经营权预期收益流担保将贷款出售给一个特殊机构 SPV,实现资本证券化。SPV 再将购入的资产打包汇成资产池,设计成不同类型的标准化证券并向投资者出售,完成证券市场化。如果农地确权完成,农地产权交易市场体系健全,农民还可以将其持有的信托资产向信托投资公司抵押变现,以获得进城后在非农产业发展的宝贵资金。图 3 是土地信托直接代理模式的运行机制。

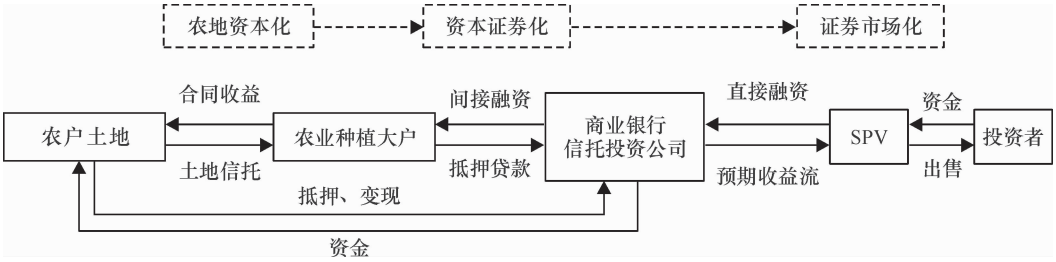


图 3　土地信托直接代理模式的运行机制

(四)不同农地证券化模式的比较

规模经营、农业融资和人地依附性是当前困扰我国农业现代化的三大难题。以转租、转包、互换为主的农民自发土地流转形式只能解决规模经营问题,对农业融资难和人地依附强却束手无策。这就需要在传统土地流转方式中融入金融血液,借助农地证券化破解农业融资难、人地依附关系固化等难题。表 1 对比了使用权入股、地票、土地信托等 3 种农地证券化模式在农地流转类型、规模经营、农业融资以及人地依附关系等方面差异,作为现阶段我国农地证券化模式选择的重要参考。

表 1　不同农地证券化模式的比较

农地证券化模式	农地流转方向	规模经营	融资情况	人地依附性
使用权入股	土地向新型农业经营主体集中	实现规模经营和要素重新配置	资金入股成立置业股份合作社	人地依附有改善
地票	城市、农村建设用地的空间置换	与农业生产无直接联系	农业建设用地复垦贷款	人地依附没有根本变化
土地信托	土地向新型农业经营主体集中	实现规模经营和要素重新配置	经营权抵押贷款	消除人地依附性

使用权入股将土地集中到新型农业经营主体手中,有利于实现规模经济和资金、土地、劳动等要素的重新配置,同时资金入股结社也能部分缓解农业融资问题。使用权入股模式下,农民可自由选择是否参加劳务股份合作社,但不能出让土地股份向城市永久迁移,人地依附关系有一定程度改善。地票模式本质上是城乡建设用地的空间置换,与农业生产没有直接联系,因此农业规模经营和人地依附性没有根本变化。但在地票产生过程中,农业建设用地复垦贷款可为地票出让农户改善农业融资状况。

土地信托化具有鲜明的制度优势,一定程度上为解决上述难题指出一条明路。农民作为委托人以承包期内的合法财产——承包经营权为信托资产,与受托人建立信托关系。受托人将不同委托人的分散土地集中经营,解决规模经营问题,还可以将受让的承包期内农地经营权进行抵押、担保,为农业生产间接融资。一旦证券市场和农地产权交易市场发育成熟,还可以将承包经营权的未来收益作为担保发行债券,在二级市场出售,实现农业生产直接融资。土地信托能兼顾公平和效率,实现市场机制和公有制的完美兼容,使农地产权货币化、资本化,是将农民从土地束缚中解放出来的重要制度设计。

三、土地信托是现阶段我国农地证券化模式的必然选择

(一)我国农地证券化模式选择的约束条件

农地证券化业务涉及金融、法律、经济等多个领域,是一项技术性很强的农地金融制度创新,

加之农村土地归集体所有,现阶段我国农地证券化模式选择必然会有多方面约束条件,归纳起来主要是制度约束、技术约束和现实约束3个方面。

首先是现实约束。理论上讲,完整的农地证券化流程包括农地资本化、资本证券化、证券市场化3个阶段,对应解决规模经营、资本增值、融资变现3个主要职能[12]。目前,实践中的农地证券化仍停留在农地使用权入股、地票、土地信托等形式,尚处在农地资本化阶段。从我国农村发展现状来看,人地依附、财产性收入低仍是城乡统筹发展的最大障碍。要克服这些现实约束,我国农地证券化模式选择不仅要解决农地流转问题,还要成为金融创新的工具,将农民对土地从有形占有转变为无形占有,从而获得更多的财产收益。

其次是制度约束。与私有制国家不同,我国农地归集体所有,承包权也不在流转范围内,这构成了我国农地证券化模式选择的制度边界。因此,不仅不能以农地所有权、承包权抵押融资开展资产证券化业务,也不能以此为标的物,将所产生的未来收益作为担保进行资产证券化。土地不仅是农民主要的生产资料,还承载着重要的社会稳定器功能。如果允许以承包权未来收益发行证券,一旦经营失败,农民就会面临失地风险。制度约束是一种刚性限制,不管采取哪种农地证券化模式,只能以承包期内的农地经营权所产生的未来收益为担保开展证券化业务,保证农民土地承包权不会丧失。

最后是技术约束。农地证券化是一项复杂的业务活动,技术自然也是农地证券化模式选择的约束条件。我国证券市场起步晚,农村金融市场也不健全,无疑会对资本证券化、证券市场化产生影响。尽管《物权法》明确了承包经营权是用益物权,可以进行抵押,但土地二次流转后,与承包权分离的经营权是物权还是债权尚未明确。《信托法》规定作为土地承包经营权信托的受托人,应在资金、专业管理、人才储备方面具备一定优势,显然现阶段我国商业银行还不能完全具备。当前农地确权工作已进入改革深水区,统一的公共产权交易平台尚未形成,农地证券市场化仍任重道远。金融、法律、产权等技术约束的存在,告诫我们在选择农地证券化模式时,要遵循循序渐进的原则,条件不成熟时不要盲目推进。

(二)土地信托的制度优势

现实约束、制度约束和技术约束大大限制了农地证券化模式选择的可行集。比较其他类型的农地证券化模式,土地信托具有明显的制度优势。

首先,土地信托是公有制的有效实现形式,也是现阶段我国实现共同富裕的重要路径安排。共同富裕是社会主义的本质,是研究中国问题的最大公约数[13]。土地信托是公有制的有效实现形式,学界称之为信托共有。土地信托以“受人之托,代人理财”为基石,实现了个人财产的社会化和产权主体的多元化。信托已不是个人资金的简单加总,而是马克思所说的“联合起来的生产者的财产,即直接的社会财产”[14]。土地信托具有私人和共有双重属性,践行了马克思所说的“作为私人财产的资本在资本主义生产方式本身范围内的扬弃”[15]。信托共有制的“共治、共享”机制与社会主义市场经济价值准则天然契合,使得土地信托成为现阶段我国实现共同富裕的重要路径安排。

其次,土地信托具有所有权、经营权和收益权“三权”分离的天然属性,能兼顾公平和效率,实现市场机制和公有制的完美兼容。土地信托具有所有权、经营权和收益权“三权”分离的天然特征,刚好与现阶段我国农地产权关系中所有权、承包权和经营权三权分立相契合。土地信托一手托公平,一手托效率。土地信托的共有属性保证了土地种植收益和增值收益在利益相关人之间的分享,防止土地兼并后新地主的诞生或者大工业资本剥削劳动,杜绝社会两极分化。受托人拥有高效的管理决策能力,能有效缓解民众知识存量不足的矛盾,凭借法律所有权享有与其知识、技能

相一致的收益。土地信托还可以与集合信托业务结合起来,结集社会闲散资金形成高效信托资本,达到利益分享和金融普惠。土地信托成为公平和效率的平衡器,实现了市场机制和公有制的完美兼容。

最后,土地信托使农民对土地的“占有”从有形变成无形,把农民从固化的土地依附关系中解放出来,实现劳动力永久性迁移。造成城乡劳动力非永久性迁移并非是户籍制度,而是强的人地依附关系。土地信托化就是把农民从土地束缚中解放出来的重要制度设计。土地信托将农地流转方式和农地金融有机结合起来,不仅能实现土地适度规模化经营,也为农业生产提供金融支持。土地信托化可实现农地产权的货币化,使“实产”变成“实钱”,把农民从固化的农地依附关系中解放出来。信托化、证券化的农地资产还可以在二级市场抵押变现,既不会丧失农地承包权,同时也为农民获得进城安家置业的宝贵资金。农民再也不用担心因对土地“疏于看守”导致承包权丧失,有利于最终实现城乡劳动力永久性迁移。

四、目前我国土地信托流转的主要实践模式

与国外不同,我国目前实践的土地信托都是间接代理模式,弥补了农户直面市场时知识存量低的不足。间接代理模式又根据运行机制不同,进一步分成“双合作社”和“二次代理”模式,最早分别在江苏无锡和安徽宿州两地实践。

(一)“双合作社”模式及实践

土地信托的“双合作社”模式中,农户作为受益人(也是原始委托人)在自愿基础上,以确权后的土地为基础成立农村股份合作社,并作为信托关系的委托人。农村土地股份合作社将土地信托给具备资质的信托公司,信托公司作为受托人开展集成信托业务,再将整治后的土地连片流转给作为服务商的农业种植专业合作社。农户收益根据信托协议由固定和浮动增值收益两部分组成,信托公司获得佣金收入,服务商获得农业生产经营的剩余。由于整个信托活动涉及土地股份、农业种植两个专业合作社,故称作“双合作社”模式。

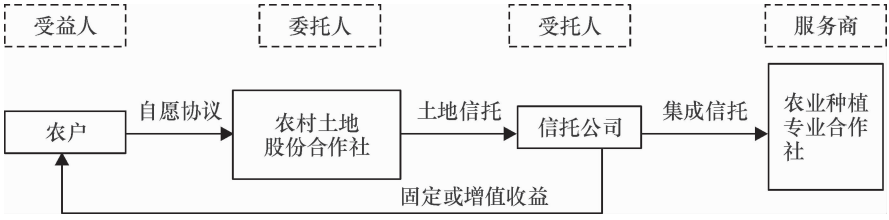


图 4　土地信托“双合作社”模式的运行机制

2013 年 11 月 8 日,北京国际信托有限公司推出“北京信托·土地信托之无锡桃园村项目”,是“双合作社”模式在我国的最早实践。桃园村 233 户村民本着自愿原则,将其拥有的已经确权颁证的 158 亩土地入股成立土地股份合作社,并取得相应的股权证书。北京国际信托有限公司以桃园村 158 亩农用地的土地经营权为基础与土地股份合作社签订土地信托协议,并对土地承包经营权进行管理,向每位农户发放经监管部门批准的“土地受益权证”。北京国际信托有限公司负责土地整治、流转等信托财产的管理,将连片土地租赁给由桃园村 5 位种桃能手发起成立的水蜜桃专业合作社。根据需要,北京信托也可以开展集成信托业务,专业种植合作社提供流动性支持。按照信托协议,通过土地信托流转,农户作为受益人可享受每年 1700 元/亩的固定土地租金收入;7 年后,待土地、果树培育期结束,农户还可以按照 20% 的比例分红获得浮动收益。

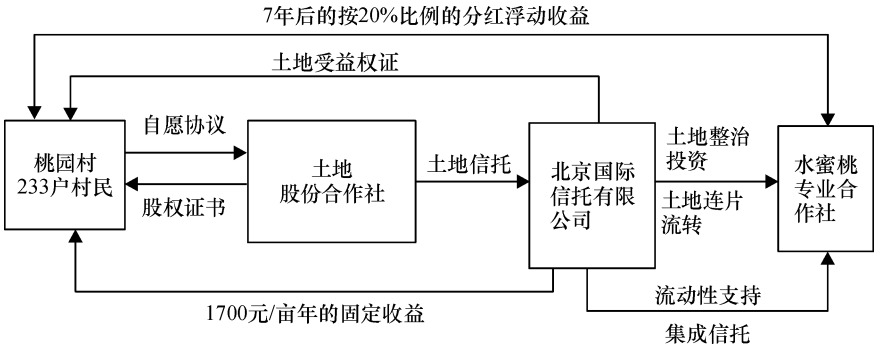


图5 江苏无锡桃园村土地信托“双合作社”模式的交易流程

（二）“二次代理”模式及实践

所谓二次代理，是指委托代理和信托代理。一次代理是农民自愿将土地承包经营权委托给集体经济组织或政府出资成立的土地信托机构；二次代理是集体经济组织或土地信托机构将整治好的土地托付给信托公司，再由信托公司直面市场寻求经营者或服务商。在间接代理模式下，农户仅作为信托受益人监督代理人的行为，避免农民直接面对市场，弥补农民社会知识占有量不足的欠缺。同时，在利益分配中，信托公司将农地固定收益和增值收益直接分配给农户，杜绝集体经济组织利用职权发生寻租和腐败行为。信托公司则可以利用其自身业务优势，开展集成信托业务，为服务商解决农业融资难题。

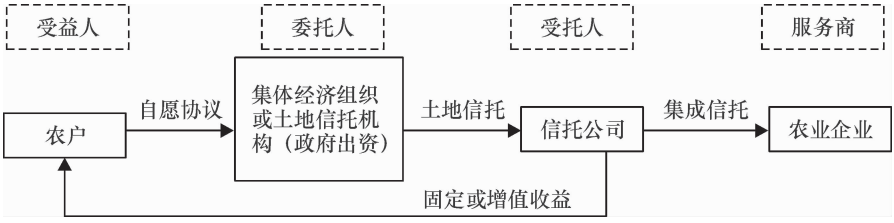


图6 土地信托“二次代理”模式的运行机制

2013年10月15日，中国首单土地流转信托正式落地安徽宿州市埇桥区。该信托计划包括由A类委托人委托的信托资产和B类、T类委托人交付的资金组成，实现信托资产的集成功能。其中A类委托人为宿州市埇桥区人民政府，信托财产是埇桥区朱仙庄镇朱庙村、塔桥区约5400亩农地承包经营权，中信信托为信托人，服务商由安徽帝元现代农业投资发展有限公司承担。图7是宿州埇桥区农村土地经营权信托交易结构图。该信托计划从2013年9月开始，至2025年9月土地承包经营权到期时终止，信托期限为12年。整个土地信托实践分为3个阶段：

第一阶段是原始委托人（受益人）农户与委托人埇桥区人民政府签订委托代理合同，并按照信托协议取得租金收益。农户先与其所在村委会签订《农地土地承包经营权委托转包合同》，将一定时间期限内的土地经营处分权让渡给村委会，然后再由村委会、地方政府逐级签订《委托管理协议》。经过多级代理后，埇桥区政府获得委托资产——期限内农地承包经营权的处分权。

第二阶段是委托人宿州市埇桥区政府将信托资产委托给受托人中信信托有限责任公司，后者取得信托资产在信托期限内的处分权，并制定利益分配方案。A类信托按照以下顺序进行支付：A类基本收益→计提未付的土地整治投资本金→A类信托单位的超额收益→受托人的浮动信托报酬。B类、T类信托收益由发行时的信托文件具体规定。

第三阶段是受托人中信信托制定土地信托流转计划,计划核心有两部分组成:一是以 B 类、T 类委托人现金为基础,向社会发布土地规划、整理招商,寻求土地信托交易的服务商,最终安徽帝元现代农业投资发展有限公司获得服务商资质;二是以整治后的连片土地一定期限内的 A 类委托人土地承包经营权为基础,通过签订出租合同将土地租赁给农业经营企业或种粮大户。后者以土地未来经营收益流支付租金和土地整治收益。整个信托交易流程中,利益分配至关重要。规定原始委托人持有的 A 类信托单位享有收益优先分配权,其次要返还 B 类、T 类信托资金本金和基本收益,余额作为受托人的浮动信托报酬分配给受托人。受托人中信公司作为剩余索取权者与其拥有的剩余控制权基本匹配,同时承担了绝大多数市场风险,农户的经济利益得到有效的保障。

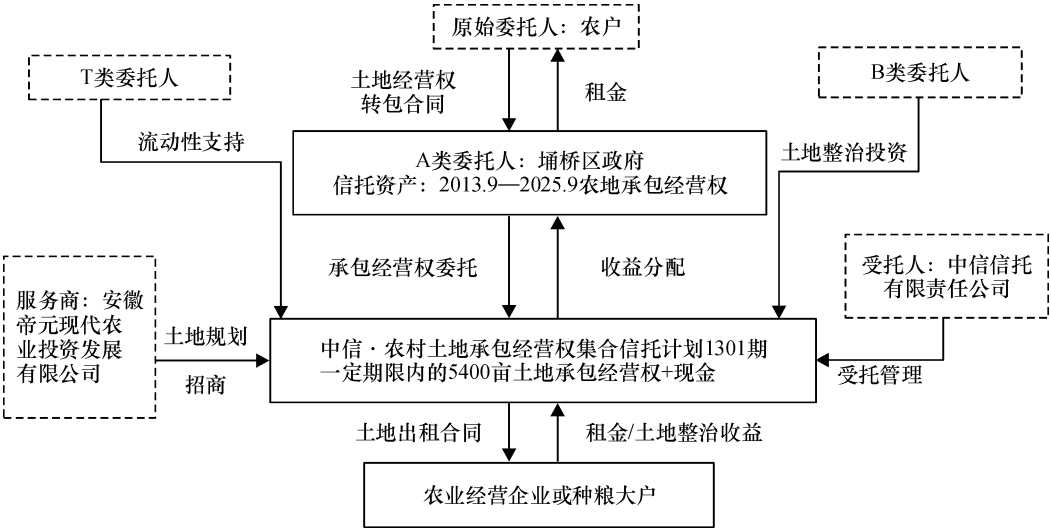


图 7　安徽宿州埇桥区土地信托“二次代理”模式交易流程

五、现阶段我国土地信托模式的选择

(一)现阶段为什么不宜推行土地信托直接代理模式?

土地信托直接代理模式的参与者都是市场主体,政府仅扮演监督人角色,该模式具有节约交易成本、杜绝寻租行为、农地融资变现能力强等优点,为投资人提供了新的投资渠道,但在我国现阶段尚不具备大面积推广直接代理模式的现实基础。首先,资本化后的农地资产在证券市场化后,一旦农业种植大户经营不善,SPV 的风险隔离效应为商业银行规避风险,投资者作为债权人行使权利可能会使农户失地,触犯土地信托模式选择中的政策红线原则。正因为如此,土地信托的直接代理模式在以土地私有的西方国家应用比较普遍。其次,直接代理模式整个流程涉及十分复杂的金融、保险、法律等知识,参与人的利得多寡与其知识存量息息相关。我国农民整体文化水平不高,社会知识占有量普遍不足,直接代理模式使农户直面市场,农户在直接代理模式下的利益很难得到保障。最后,土地信托的直接代理形式顺畅运行要以健全、发达的金融、证券和产权等市场体系为前提。在当前我国农村金融体系尚不健全、证券二级市场不发达、公共产权交易市场刚刚起步的背景下,推行土地信托的直接代理模式可谓是举步维艰。

(二)土地信托间接代理模式的选择

同属间接代理模式,“双合作社”模式和“二次代理”模式有着不同的运行机制、交易流程,因此有不同的适用范围。

首先,政府在“双合作社”模式和“二次代理”模式运行机制中的作用不同。与直接代理模式一样,“双合作社”模式中政府也不直接参与信托业务,仅仅监督整个业务活动。在“二次代理”模式中,政府或者由其出资筹建的土地信托机构充当了信托业务的重要角色——委托人,与受托人和服务商开展业务外来,可以弥补农民直面市场时的知识存量不足。同时,政府的直接参与稳定了农户收益预期,减少交易成本,农户参与土地信托活动的积极性得以保障。

其次,“双合作社”模式和“二次代理”模式中的土地流转机制和服务商角色不同。在“双合作社”模式下,土地股份合作社和农业种植专业合作社的组建具有自发性和地域性弊端,土地信托业务被局限在村民小组范围内。这就决定了“双合作社”模式中土地流转机制的市场化程度有限,土地流转规模偏小,与之相适应的服务商多为合伙制企业形式——农业种植专业合作社。而在“二次代理”模式下,由于各级政府统筹协调信托业务,既可提高土地流转的市场化程度,也可增加土地流转规模,这有利于实现农业产业化经营。与跨乡镇大规模土地流转相适应,“二次代理”模式的服务商多为大型农业企业,具有现代企业制度上的管理优势。土地信托的“二次代理”模式坚持所有权、承包权和经营权“三权分置”的原则,是当前我国特殊的农地制度安排下对共有制实现形式的有益探索,对于实现农业规模化、产业化、集约化经营,促进传统农业转型意义深远。

最后,“双合作社”模式和“二次代理”模式中的集成信托业务开展程度不同。“双合作社”模式下的集成信托业务开展有限,主要是为服务商提供流动性支持。而“二次代理”模式的市场化程度高,容易与不同的金融产品实现嫁接。不仅可以开展 B 类、T 类信托产品,为土地整治和农业经营提供流动性支持,还可以创新农地金融将农民从土地束缚中解放出来。由于“二次代理”模式中原始委托人让渡的仅是一定时间内的土地承包经营权,农地金融创新也不会导致农户失地。在当前农地仍承载着重要的社会保障职能的背景下,推广土地信托的“二次代理”模式更具有重要性和必要性。

六、土地信托流转存在问题和未来发展

土地借助信托工具实现流转尚是一个新鲜事物,不可能像房地产信托那样高歌猛进,实践中仍存在诸多难题,而应对和解决这些难题正是土地信托流转的未来发展方向。

(一)我国现阶段土地信托流转实践存在的问题

首先是委托人、受托人的身份。权益转移是信托活动的法律特征,故信托财产必须拥有可转让性和独立性,且委托人有权处分。农地承包经营权是用益物权,可以用于抵押、担保,进行融资。但土地二次流转后,承包权和经营权分离,分离出去的独立经营权是债权还是物权,是否具备抵押、担保权能,现存法律仍是空白。这直接影响种植大户的融资和集成信托业务的开展。关于受托人身份,《信托法》规定受托人应能够处置、经营信托财产,且是具有完全行为能力的自然人、法人。依此规定,作为土地承包经营权信托活动的受托人在资金实力、知识储备、管理能力等方面需要一定前提条件。因此,具备一定资金实力的农业种植大户、农村合作社是最理想的土地信托业务的受托人。但在我国现有土地信托实践中,信托金融机构更多充当受托人,农业种植大户则充当了服务商的角色。由于我国《商业银行法》禁止商业银行在境内从事信托投资业务,这又使信托金融机构的受托行为存在实践与现行法律的冲突。

其次是信托财产的集中问题。家庭联产承包责任制实施之处,田地按照“沃瘠搭配”“远近统筹”的原则以尽可能做到各户公平。这不可避免地带来农地分散化、碎片化的后遗症,直接导致土地流转低效率。2013 年农业部调查全国家庭农场发展状况,结果显示目前农户平均经营耕地 7.5

亩,平均每户有 5.7 个地块,平均每块 1.3 亩左右,在全世界范围内都属极度细碎。细碎化的土地流转成本高昂,这也是目前农村土地流转局限在村民小组内部,且流转形式以转包、转租、互换等初级形式为主的直接原因。土地细碎使得信托财产的集中处在两难窘境,引入政府参与固然可以节约协调成本,但由此可能会带来权力寻租以及农户的权益表达问题。但是信托财产不由政府归集,让信托机构或粮食企业一家一户谈,高昂的谈判成本和潜在的"敲竹杠"行为会让企业望而却步。

最后是土地信托活动的收益分配和风险分担问题。由于土地信托受用途限制,土地流转后只能用于农业生产和经营。而农业生产具有低收益和高风险的先天性不足,由此产生了土地信托活动的收益分配和风险分担问题。"二次代理"信托业务涉及原始委托人农户、归集土地的政府(实际委托人)、信托机构、服务商、招租种植大户和投资者等多个市场主体,大家都想利益最大化实现各自期望的回报率,矛盾自然而生。土地信托业务会面临农业生产的自然风险、农产品价格的市场风险和资金紧张导致的兑付风险,影响信托计划运作的安全性、稳定性和长久性。此外,信托期长达十多年,如遇到城镇化和路桥工程占用,导致信托财产被征收的情况,各方的利益协调也是潜在的最大风险。

(二)我国土地信托流转的未来发展

解决委托人的身份问题的核心是农地确权。现有农民仅拥有集体所有权证和承包权证,"三权两证"只能适应承包权和经营权合一的情形,不能适应土地流转后承包权和经营权分离的情形。土地确权无疑给了土地身份证,"三权三证"刚好与"三权分置"相对应,种植大户得以将独立经营权抵押融资,集成信托业务才能顺利进行。对于受托人身份问题,需要尽快修订《商业银行法》,制定土地信托业务条例,明确信托金融机构在土地信托业务中的受托人身份资格。也可在部分地区先行先试成立专业土地银行,专门从事农村土地信托流转业务,条件成熟时再逐步推广。

对于土地分散导致信托财产难以集中的问题,股田制为此难题提供新思路。股田制可与当下如火如荼开展的农地确权登记有机结合起来,按照"确股确权不确地"的原则,将农户土地根据面积和肥沃程度量化成不同股份。这样,即便是日后土地大规模流转,也不会因"找不着地界"而引起纠纷,土地信托流转的财产集中难题也迎刃而解。土地归集总的来讲应由政府推动,一方面可节约企业挨家逐户谈判的高昂协调成本,另一方面政府的参与也可大大激励农户自觉参与土地信托流转。需要尽快健全土地流转农户的利益表达机制,严防政府在土地信托活动中的权力寻租行为。对于那些局限在村民小组内部的土地流转,由村民自愿组成农业合作社并充当委托人可能更具有可操作性,从源头上防止政府过深介入。

对于土地信托业务中的收益分配和风险分担问题,可从减少中间环节、开展集成信托业务和规范土地信托业务几个方面入手。北京信托直接将土地流转给本村的水蜜桃专业合作社,减少市场参与者是提升收益的最好方式。要尽快制定土地信托业务条例,明确农户、政府、信托机构、服务商、种植大户和投资者等各市场主体的责、权、利,真正做到有规可循。切实采取租金实物化,实行服务商的担保金制度,多渠道保障农户土地财产权的实现,将农户的风险降至最低。还可借鉴中信信托开发 T 类信托产品的方式,通过集成信托功能将好收成年份的收益转移到歉收年份,有效减轻因自然灾害、市场价格波动所带来的兑现风险。

参考文献:

[1]马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集:第三十二卷[M]. 中共中央编译局,译. 北京:人民出版社,1975:503.

[2]骆永民,樊丽明. 土地:农民增收的保障还是阻碍[J]. 经济研究,2015(8):146 - 161.

[3]文杰. 土地信托制度:农地承包经营权流转机制的创新[J]. 商业研究,2009(7):188-190.
[4]徐纪平. 加强土地信托服务、加快土地流转步伐[J]. 上海农村经济,2001(6):23-25.
[5]赵立新,梁瑞敏. 中国农村土地流转的信托路径及其法律问题[J]. 河北学刊,2014(3):132-136.
[6]徐海燕,冯建生. 农村土地经营权信托流转的法律构造[J]. 法学论坛,2016(5):72-79.
[7]刘卫柏,彭魏倬加. "三权分置"背景下的土地信托流转模式分析——以湖南益阳沅江的实践为例[J]. 经济地理,2016(8):134-141.
[8]王方,沈菲,陶启智. 我国农村土地信托流转模式研究[J]. 农村经济,2017(1):43-47.
[9]邓昂. 基于信托制度的农村土地经营权流转制度改革路径探析[J]. 农业经济,2013(8):64-65.
[10]陈志,梁伟亮. 土地经营权信托流转风险控制规则研究[J]. 农村经济,2016(10):25-33.
[11]杨飞. 反思与改良:地票制度疑与探——以重庆地票制度运行实践为例[J]. 中州学刊,2012(6):70-74.
[12]李停,吴福明. 城乡统筹视角下农地证券化模式选择研究[J]. 山东工商学院学报,2016,30(5):72-76.
[13]蒲坚. 解放土地——新一轮土地信托化改革[M]. 北京:中信出版社,2014:23.
[14]马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集:第二卷[M]. 中共中央编译局,译. 北京:人民出版社,1995:519.
[15]马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集:第二十五卷 上册[M]. 中共中央编译局,译. 北京:人民出版社,1975:493.

The Choice and Practice of Land Trust Model in China

LI Ting
(*Economy Department*, *Tongling University*, *Tongling* 244000, *China*)

Abstract: Land trust is helpful to overcome the constraints set by reality, system and technology, which is an inevitable choice at the present stage in China. Current land trust is indirect agency model which can be further divided into "double cooperatives" and "second agency" model. The "second agency" model of land trust effectively alleviates farmers' knowledge shortage and adapts large-scale of land transfer, which is beneficial to the development of integrated trust business and is suitable for popularization in China. In the future, there are some problems such as identification of trustees, the collection of trust property, the distribution of income and the risks sharing of stakeholders in land trust in China.

Key Words: land securitization; land trust; second agency; rural cooperative; integrated trust business