

人大国发院系列报告

专题研究报告

2015年6月 总期第45期

(中国改革系列报告 NPE201502)

我国土地承包经营权信托的比较分析

仝志辉(中国人民大学国家发展与战略研究院、农业与农村发展学院)

陈淑龙(山东省德州市经济技术开发区管委会金融办)



国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深度研究，以达到“服务政府决策、引领社会思潮、营造跨学科研究氛围”的目标。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务进行决策。目前由陈雨露校长担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学国学馆（紧邻新图书馆）

电话：010-62515049

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>

Email: nads_ruc@126.com, nads@ruc.edu.cn

摘要

在十八届三中全会赋予农民更多财产权利的改革目标提出后，构建新型农村土地信托模式成为农村土地制度改革的一个重要方面。在土地流转量迅速增长、信托法律和制度基础不断取得突破、信托公司业务取得长足进步的背景下，发展更为合理的土地承包经营权信托成为一种可能。本报告对我国现有的土地承包经营权信托模式进行比较研究，分析其存在问题，提出科学和稳妥发展土地承包经营权信托的政策建议。

基于信托的属性，报告首先分析了信托参与土地流转的正当性和可持续性。本文进而对土地信托的阶段进行了尝试划分，以始于2001年的浙江省绍兴县试水土地信托作为起点，包括之后的湖南益阳、福建草尾等模式，到2013年10月由专业的中信信托公司拿下第一单土地信托项目开展之前的阶段界定为传统土地信托阶段。中信信托参与土地信托项目之后的阶段称为新型土地信托阶段。同时将政策性银行信托项目和土地银行等归纳为其他土地信托流转模式。在新型土地信托阶段，政府、信托公司、农户、农业经营公司和合作社的热情非常高，中信、北京信托、中粮信托等十余家企业纷纷布局，积极探索，因地制宜，设计了灵活的运行机制，投入了极大的心血，衍生出表面名目繁多的诸种模式，基本是按照信托企业不同、开展地地名、委托

人主体不同、盈利机制、土地利用性质不同进行了暂时的划分。本文提出土地承包经营权信托的基础标准模式，从信托本身的分类出发，在不改变信托传统标准的分类基础上，保留信托的属性，从受益人的角度对土地信托的划分：自益信托、他益信托和公益信托。其中自益信托、他益信托目前已经在项目中实施，公益信托在目前我国农村土地还缺少实践案例。随着农村经济发展和社会保障水平的不断完善，为公益目的而捐赠土地使用权而设立的公益信托将出现，公益信托的实现将撬动更多的社会资源，投入到农村的慈善公益事业中去。

报告客观分析了土地经营权信托在现实中遭遇的困境，即部门系统合作不足，土地流转与金融资源配置不平衡、信托收益的来源不稳定、土地融资困难，信托资金风险较高、土地出现“非农化”“非粮化”。报告最后提出信托法、物权法、土地法等法律制度协调统一、农业和金融等部门协作联合并实质性打通信托融资渠道、土地流转与社会保障制度协同改革等三管齐下的政策建议。

关键词：土地经营权信托 农事服务信托 土地流转

目 录

- 一、引言 6
- 二、土地承包经营权信托概念及内涵 7
- 三、 土地承包经营权信托出现的原因 9
- 四、 现有土地承包经营权信托模式的比较 13
- 五、 基于不同收益模式的承包经营权信托模式分类 24
- 六、 土地承包经营权信托面临的现实困境 27
- 七、 科学和稳妥推行农地承包经营权么目录信托的政策建议 33

一、引言

在中国农村土地所有权和使用权分离的特殊状态下，土地流转产生了转包、出租、入股、转让、互换等多种农村土地流转形式，近年来资本下乡介入其中，在实现集约化、规模化的同时，也频发“毁约弃耕”现象，暴露出“有实力争地、没能力种田”的弊端，导致下乡资本赔钱、农民利益受损。这为探索新型土地信托提供了巨大空间。

自 2001 年土地信托在浙江绍兴和湖南益阳的初始模式开展以来，土地信托模式的制度安排，一定程度上不断实现突破，逐渐成为土地流通过程中的重要转型与创新的路径。与政府出面成立信托公司等初始阶段不同，专业信托公司开始深度介入，凭借企业信用和融资能力满足其对接上下游的政治与经济的双重需求，带来了一系列好处。因此土地流转的实践开始选择信托，农村土地成为新的信托标的，信托成为农民增加土地财产权利的金融工具。

总体看来，各种土地流转信托创新模式在土地流转实践中都得到了进一步发展。有些模式的发展在遇到法律或政策阻碍时，能够及时调整，做到了灵活性和原则性的统一，为完善土地承包经营权信托做了有益的尝试，但在某些地区也出现“无功而返”的情况。土地承包经营权信托发展的实际，需要对各种发展模式做出科学的比较分析，以进一步明晰发展的障碍，更好推进其发展。这就是本文对土地经营权信托进行比较研究的动因。

二、土地承包经营权信托概念及内涵

土地流转信托主要是农村土地承包经营权流转信托，是一种财产权利的信托。土地信托，就是在公有制为基础的前提下，利用信托共有制多层产权结构的特点，将土地分解为价值资产和实体资产，把集体土地的所有权、受益权和经营权进一步分开，农民享有受益权和最终处置权，而信托公司则享有经营权，实行土地的统一规划和开发利用，发展适度规模经营。新型土地信托的基本做法是：委托人基于对受托人的信任，在坚持土地所有权及承包经营权不变前提下，将一定期限的土地承包经营权委托给作为受托人的信托公司，由其按委托人的意愿为其利益或特定目的，在不改变土地用途的情况下对土地承包经营权进行管理。

由于农村集体建设用地使用权流转在《土地管理法》等相关法律法规中暂时没有得到合法的确立，宅基地流转试点正在安徽等个别地区试点，为便于研究，本文的土地信托化对象主要是以农用地的土地承包经营权进行分析。土地承包经营权信托的实践具备一定的法学理论基础。于霄通过信托的概念论述，进而延伸到农村土地信托的成立和生效，土地信托财产归属一级农村土地信托坚持的基本原则，从法律上对农村土地使用权信托进行肯定的论证。^[2]土地承包经营权不属于《信托法》中禁止和限制流通的信托财产，土地承包经营权可以成为信托财产。《农村土地承包法》第 32 条规定：“通过家庭集体承包

取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或其他方式流转”，可以将信托模式列入到“其他方式”中，因此，土地承包经营权通过信托模式流转符合有关规定。通过设立财产权信托，符合土地公有制以及禁止土地所有权流转的规定。土地承包经营权信托制度的创立也必须建立在现有法律制度的基础上。信托财产是信托制度的核心要素，信托财产的缺失将导致信托无法成立。土地承包经营权是否可以作为信托财产是土地承包经营权可否以信托方式流转最为核心的问题。依据《信托法》第7条、第14条规定，可以得出：第一，信托财产必须确定。所谓确定指信托财产具有明确的范围、种类、数量，能够区别于受托人的个人财产，并能以金钱对其价值进行衡量。依据《物权法》第125条、第126条，《土地管理法》第15条和《农村土地承包法》第129条的规定，土地承包经营权是一项确定的权利，包括对承包地的占有、使用、收益和部分处分权能。第二，信托财产必须是委托人所有的合法财产。也就是说信托财产必须归委托人所有或者委托人依法对其拥有使用权，否则委托人转移信托财产的行为属于无权处分行为，信托关系也无法成立。依据《物权法》第63条、第124条，《农村土地承包法》第5条、第9条可知：土地承包经营权作为一项财产权利，经法律确认，受法律保护。根据我国《物权法》，土地承包经营权规定在第三编用益物权中，具备用益物权的一般特征，是用益物权的一种。因此，土地承包经营权也是一种财产权。就农地信托流转中的信托财产的界定，理论和实务中存在

三种观点^[1]：（1）信托财产是集体土地所有权。^[2]有学者还从类型化的视角区分农村集体土地所有权信托和土地承包经营权信托，主张农村集体土地所有权也可以作为信托财产，只不过受托人只能是国家。^[3]（2）信托财产是土地承包者拥有的土地使用权（或土地经营权）。^[4]（3）信托财产是土地承包经营权，从《物权法》第 125 条的规定来看，土地承包经营权具有信托财产的上述三大条件：其一，土地承包经营权是确定的财产。土地承包经营权是法定的用益物权，虽然是在集体土地所有权之上所设定的，但一经设定，集体土地所有权人即不得随意变更其内容，不得妨碍其行使，并具有优先于所有权的效力，^[5]成为确定的财产。土地承包经营权符合《信托法》对信托财产的规定，可以作为信托财产参与市场流转。因此新型土地信托一种的核心内涵是委托人基于对受托人的信任，在坚持土地所有权及承包经营权不变前提下，将一定期限的土地承包经营权委托给作为受托人的信托公司，由其按委托人的意愿为其利益或特定目的，在不改变土地用途的情况下对土地承包经营权进行管理。

三、土地承包经营权信托出现的原因

（一）巨大的土地流转量需求

来自农业部方面的数据显示，截至 2014 年 6 月底，全国家庭承包经营耕地流转面积 3.8 亿亩，占家庭承包耕地总面积的 28.8%，比 2008 年底提高 20 个百分点，其中各类专业大户达到 367 万户，还包括 98

万个合作社。其中，各类专业大户达到 367 万户，还包括 98 万个合作社。^[2]截至 2013 年底，黑龙江、河南、安徽等省市农村土地流转面积与家庭承包耕地面积比例较高，均超过 30%，其中北京市 51.3% 的确权农地(约 237.1 万亩)进行了流转。农村土地流转呈加快之势。全国的流入以农户为主，但向合作社、龙头企业等新型农业经营主体流转的比重逐步上升；农村集体经济组织成员之间的转包仍是最主要的流转形式，但出租、股份合作等流转形式比重上升较快。土地流转的加快流转，对金融形成了量的需求，同时为信托的开展提供了实践基础。

（二）法律和制度基础不断取得突破

2013 年 11 月，十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。《决定》提出了健全城乡发展一体化体制机制的改革举措，赋予农民更多财产权利，主要是依法维护农民土地承包经营权，保障农民集体经济组织成员权利，保障农户宅基地用益物权，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让试点。2014 年中央一号文件中指出，在落实农村土地集体所有权的基础上，稳定农户承包权、放活土地经营权，允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资。而关于农村承包土地经营权、农民住房财产权等两权抵押贷款部分现有法律正在不断取得新的突破。而农村土地信托流就是坚持农村土地农业用途以及集体所有权和土地承包权不变，依据信托原理，农民将土地承包经营权委托给受托人并获取收益，所以完全符合一号

文件的精神。2014年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》提出，我国坚持农村土地集体所有，实现所有权、承包权、经营权三权分置，并为农村土地承包经营权确权登记颁证确立了时间表，要求用五年左右基本完成这一工作。2014年1月，农业部发布的《2014年种植业工作要点》中提到，选择10个高产创建整建制推进试点县，与相关企业和信托投资公司合作，开展粮食生产供应链试点，探索我国粮食生产管理的新路径。这给信托公司参与土地流转搭建了更为直观的桥梁，即以流转的土地为依托，介入粮食生产供应链的环节。可见，农村土地信托流转制度与我国的“三农”政策目前的某些取向保持一致。土地承包经营权确权是信托的重要基础。农业部张红宇司长明确表示土地承包经营权确权登记和颁证工作，是有效推进土地经营权流转、发展农业适度规模经营的必要前提。农业部2014年已制定了三项行业标准，包括农村土地承包经营权的调查规程、农村土地承包经营权要素编码规则和数据库规范，系列标准正逐渐完善。这些都从制度上对信托公司参与土地流转进行了推动。

（三）信托本身的属性天然契合土地流转。

信托制度的发挥可以有效地实现土地所有权、经营权和受益权的分离。信托机构的介入可以及时导入金融元素，使土地经营权的流转更加具有资本属性，实现市场化有效地增值。信托是一个中介机构，它的介入可以起到较好的制衡和监督，保护相关方的利益。信托机构

作为金融机构，可以站在一个更高的层面上，以更优秀的市场视角来导入产业因素，规避了现在存在的产业局限性。信托机构的介入，可以实现一个均衡定价机制。目前土地流转定价机制不均衡，很多矛盾都是由此产生，而信托机构的介入有助于解决这个问题。

但针对新型土地信托模式的前景，也有少部分学者表达了悲观，杨家才在2013年信托业年会上表示土地信托虽好，但这项业务涉及的专业面很广，如果你想的跟农民想的不一样，一榔头把土地敲坏了，是要贻害后人的。土地信托应该研究得再深一点，并且具备资质，才允许去尝试探索。李昌金认为现有的土地信托主要是反向信托，是“融资难”背景下的无奈之举，主要是政府主导、财政扶持，其可持续性、可复制性是一个大问题，由于农业经营风险较大，农业企业获利难，土地信托是人为增加交易成本，简单问题复杂化，有可能脱离非农化、非粮化土地用途，所以认为农户是最适合农业生产特点的经营单位和形式。^[1] 李昌平主张效仿台湾农会制度，主要通过“内置金融”在村庄内部解决。内部金融即农民村社组织的内部金融，是农民主导的农村金融，利息归农。^[2] 这种思路主张内部创造，而非引入外部信托等外部金融方式，化解农村土地融资困难。邢成认为政策风险、法律风险、道德风险以及与地方政府博弈的风险，这些非市场化因素是制约土地流转信托的重要桎梏。信托公司开展土地流转难以独立完成，需要与农业经营公司合作，涉及到间接管理，信托公司无法做到主动管理。庞亮认为农村土地委托人和受托人的权力义务要认真设计，否

则不利于土地信托流转机制的建立与发展。^[3]

笔者认为，家庭经营为主的“包产到户”激发的微观效率增长空间已经基本用尽，小规模分散经营已不适应农村生产力发展的要求。土地信托模式可以充分使农民分享土地级差地租、租金收入、盈利分工和工作收入。解放了土地，解放了个人，把经济效率、社会公正和个人自由三者较好的统一起来，是当前土地制度基础上的较好流转路径。

四、现有土地承包经营权信托模式的比较

土地信托阶段简单可以以专业信托公司的介入为分界点，介入前可以称为初级阶段，此时承担信托职能的主要是政府自己出资成立的信托机构或者农业服务机构，主要从事如下服务：土地使用权的登记和信息发布；土地流转中的中介协调和指导鉴证；土地流转后的跟踪服务和纠纷调处。专业信托公司介入后，则成为新型土地信托阶段，实现了土地“三权”的分离，实现了金融和农业发展的联姻。

（一）传统的土地承包经营权信托模式

此阶段始于 2001 年，浙江省绍兴县试水土地信托，建立县、镇、村三级土地信托服务体系，开展三项土地信托服务，但这并不是我国信托法意义上的信托，其实质为普通的委托代理行为。2003 年，湖南省浏阳市设立“土地流转信托”，承包权不变，在一定期限内有偿转让经营权。2006 年，宁夏平罗县成立土地信托合作社，每个乡镇选

择 1-2 个村开展土地信用合作社试点。2010 年 4 月，湖南省沅江市草尾镇正式成立土地托管公司，之后扩大试点范围。这一阶段的土地信托流转仅处于实践探索阶段，还很不规范，缺乏应有的法律规范和统一的运行模式，特别是流转参与者的权利和义务、土地信托收益的合力分配和风险承担机制不健全。很多模式是弃耕、撂荒后的被动选择，土地流转过程中损害农民的利益经常发生。在此阶段，以地名命名的三种模式仍然取得了较好的效果，为土地信托流转积累了重要的实践经验。

1.绍兴模式：即政府出资成立县、镇、村三级土地信托服务机构，起到信息汇总中间商作用。具体操作上，农户将无力或者不愿耕种的土地使用权委托给村经济合作社；村经济合作社将诸如土地类型、坐落位置、流转面积、承包权证等土地信息汇总到镇信托服务站并由其登记造册建立土地信托档案；而镇信托服务站向社会公开发布土地信息招揽经营者；种养植大户通过招投标的方式取得土地使用权。该模式在国内影响较大，且操作形势在传统模式中最为规范，但县乡两级土地信托服务机构并不受让土地各项权利，仅仅起到信息归集和服务作用。从法律意义上，实质为普通的委托代理行为。

2.益阳模式：即政府出资在乡镇设立土地信托机构，农民在自愿的前提下，将名下的土地承包经营权委托给政府的土地信托机构，并签订土地信托合同；农业企业或大户再从信托公司手中连片租赁土地，从事农业开发经营活动。在政府要求之下，当地小贷公司和信用

社在贷款条件上可以向持土地承包经营权证的农民和从信托平台租地的“大户”发放小额贷款。政府出资成立土地信托机构，不利厘清政府与市场关系、造血机制欠缺。学者倾向于绍兴模式，由乡镇农业综合服务机构或农村经济合作社担当委托人，政府的角色应是做监管者和服务者。

3.沙县模式：在沙县9万多劳动力中，外出经营小吃的就有6万多人，占劳动力总数的66.4%，耕地闲置和代耕现象普遍，劳动力的缺乏催生了信托模式。2011年5月沙县源丰农村土地承包经营权信托有限公司挂牌成立，公司由县农业局负责组建，由县财政拨付200万元作为信托基金，拨付35万元作为公司工作经费。公司在11个乡（镇、街道）成立土地信托分公司，通过支付土地使用权转让费从委托方手中获得土地，并将集中后的土地调整成片，进行整理开发，通过招标、竞拍、租赁等形式向外发包土地或实施项目，获得的收益用于返还土地流转信托基金、委托方分红及信托公司增资扩股。建立土地信托流转收益统一分配机制，在签订土地流转合同时，由公司统一支付农户的田地租金；在流转过程中，对于信托土地改造、改良所产生的增值溢价部分，农户将得到溢价部分60%的二次收益；流转后由信托公司申请对接的市、县项目配套资金，60%无偿扶持项目业主用于农业生产，40%作为信托公司的投入，由信托公司按信托流转年限，逐年向项目业主收回，收回资金的60%返还村集体，用于壮大集体资金和由村集体对流转农户进行“二次分配”。村民用土地入股，成为合作社股

东，发放《股权证》，土地入股后，10年内不退股。截止目前，沙县流转耕地已从2006年的1.63万亩提高到目前12.98万亩，流转比例达65.35%，并纳入信托公司管理。耕地抛荒逐年扩大的现象得到有效控制，部分原来抛荒的耕地得到重新利用。^[1]

通过以上三种模式的说明可以看出，虽然目前土地承包经营权信托尚属尝试阶段，尚存在许多问题，却为制度构建进行了积极的探索，为土地承包经营权信托制度的逐步完善提供了宝贵的实践经验。由于农业天然的低利润和高风险，常规的信托公司在带来信托优势的同时，也需要分享一定的收益，因此希望尽量压缩信托公司的融资成本和收益比例。而在传统信托阶段中，政府部门以成立公共信托公司或者信托机构，主要成员以政府公务人员抽调或者兼职的形式组成。笔者将公共信托服务定义为是指为了公共利益的目的，通过成立公共信托公司，使整个流转土地的信托流转费用无偿性而设立的信托。由于我国信托公司的设立规定较为严格，目前在上述模式中运转的公共信托公司并非真正意义上的信托公司，更多的是政府以“擦边球”的形式成立的不具备融资职能，但具备信托服务职能机构。在当前信托公司尚未探索出更好的盈利和运行机制的背景下，反而取得了不错的成绩，甚至在现实的效果上要好于当前还不完全成熟的新型土地信托模式。此外，诸多地区也进行了土地信托模式的探索，如龙岗模式、陕西农田托管（托田所）模式等，这些模式程度不一的实现了土地承包经营权流转，从而对区域内的土地进行区块化整合，便于土地的规模

化、集约化经营管理，并使村民同时拥有了土地租金收入、政府补贴和务工收入三项收入，促进了农民生活质量的提升。但这些模式只能称为土地流转信托的初级阶段，是政府主导与信托公司设计的产品，农民议价能力低，对农民不具备融资属性，更像是合作社经营的另一种形式。上述模式中起金融属性作用的主要是信用社等金融机构。不可否认，这些模式存在着机制的缺陷，在实施过程中主要是由当地政府出资设立信托机构，具体操作过程由政府主导，无法彻底理清在土地流转过程中的利益纠纷。另外，这些信托机构都不是真正意义上的具有金融牌照的信托公司，不具有市场属性，农民持有的这些信托机构发放的受益凭证不能在资本市场上流通。从长远和规范发展角度讲，政府出资组建的信托公司在职能分工、经费来源、税收上缴等方面如何定位，与土地流转服务中心有何区别，如何规避经营风险等问题都是未来不可回避的话题。

（二）新型土地承包经营权信托的雏形

早在 2010 年，中粮信托便借助集团优势布局土地流转。当时中粮信托利用信托财产隔离的制度功能，为龙江银行对农民专业合作社贷款设计了土地承包经营权信托和鱼塘承包权信托，并利用信托受益权质押为合作社贷款提供担保，为信托介入农村金融提供了较好的创新范例。黑龙江肇东市五里明镇政府将其下属的三个玉米种植合作社土地承包经营权和农户姜晓波的鱼塘承包经营权，委托给中粮信托设立自益型财产权信托。信托受益权质押给龙江银行肇东支行，为先锋、

东风和胜平三个玉米种植合作社在肇东支行的 1000 万元农业贷款提供还款担保。该模式是土地流转信托的巨大创新：一是用土地承包经营权和鱼塘承包权作为信托财产，设立财产权信托；二是将信托收益权质押给龙江银行，用于银行贷款的担保。

中粮集团为中粮信托控股方，持股比例 72%；中粮集团同时为 2009 年正式重组挂牌的龙江银行第二大股东，持股 20%。中粮信托和龙江银行同属中粮集团金融业务部门组成部分，得益于特殊股东关系，中粮信托信托受益权凭证，在尚未完全确权的情况之下，为农业贷款开展了质押担保。直到 2013 年 10 月，当国内最大的信托公司中信信托拿下国内土地经营权流转信托计划第一单后，新型土地信托开始接连出现。

（三）新型土地承包经营权信托的不同模式

受制于宅基地流转相关法律法规的制约，当前新型信托模式主要基于耕地，即农事服务一体化领域。

由于土地信托模式仍处于模式探索初期，法无禁止即可为，各方充分发挥智慧，衍生出明目繁多，令人眼花缭乱的诸种模式，因此农事服务信托类别划分目前尚难以找到标准划分模式。学者根据存在各种不同模式，较多的按照信托企业不同（如中信模式、北京信托模式、中粮信托等不同的信托公司分类（表一）；部分政府的实践者则从自身宣传角度出发，按照开展土地信托流转的地域命名，如中信信托参与的宿州模式，中信信托参与的兰西模式、粮信托参与的五里明模式。

(1) 中信信托·宿州模式(具体内容见表一)：该模式主要特别是委托人为埇桥区政府，采取的是结构化集合信托计划，由 A 类委托人委托的信托财产和 B 类、C 类委托人交付的资金组成（资金信托）。

(2) 中信信托·兰西土地信托化模式：中信信托、哈交所与农科院共同出资成立黑龙江省农科粮食生产全程社会化服务型企业，即本次土地流转信托的服务商。服务商将由哈交所控股，具体出资比例未最终确定。服务商负责制定种植方案、生产标准、生产资料选购、农事管理、农业科技咨询和统一销售；统一与农资商、农机商谈判，降低各方交易成本。该模式的创新之处是以交易平台的控股为代表的全产业链条的布局。

(3) 中粮信托·五里明模式：参与方涉及到多个主体，包括农户、合作社、五里明镇政府、龙江银行、东北农业大学、黑龙江省农业科学院、肇东市农业技术推广中心、中粮集团生化能源(肇东)有限公司(以下简称“中粮公司”)、中粮信托有限责任公司(以下简称“中粮信托”)。由玉米种植合作社将土地承包经营权委托给信托公司，成立土地承包经营权自益信托；将鱼塘承包经营权委托给信托公司，成立鱼塘承包经营权自益信托；信托公司履行管理职责，将土地和鱼塘出租，所得收入作为信托收入分配给受益人，并约定将以上信托的收益权全部作为玉米种植合作社在肇东支行 1000 万农业贷款的质押担保，若玉米种植合作社违约，肇东支行有权处置信托收益权，所得资金用以

偿还贷款。该模式的创新之处是加入了银行（具有股权关系），通过中粮集团的订单引导种植，合作社种植的玉米是接受中粮集团成员企业的订单生产的，交粮时，中粮企业协助龙江银行将合作社贷款本息从粮食收购款中代扣，确保了银行信贷资金的封闭运行，有助于信托公司和银行控制风险。

表一：以参与的信托企业命名的模式比较

模式名称	模式特征	结构	其他
中信模式	“服务商+混合结构化设计，特色是：一次委信托，一次分信托，二次分配，其中在山东潍坊市推出的第二单土地流转项目类似于“双合作社”	整体项目划分为三部分，首先是事务管理类+财产权信托部分，目前已实际落地，信托期限为12年，试点地为安徽宿州埇桥区，可流转面积达5400亩。后面两部分则属于资金信托，一部分为发行资信托计划，对接服务商对土地行重新归集整理和价值开发过程中的建设资金需求；另一部分则是安排“第三类资金”满足整个流转过程中衍生的短期资金缺口。农户的收入为“基本地租+浮动收益”。	开展了全国首单，在山东青州、贵州开阳、安徽马鞍山、湖北黄冈、河南济源、黑龙江兰西县成立了7家土地流转信托计划。在黑龙江兰西县，涉及流转土地达300万亩。
北京信托模式	“双合作社”模式	江苏句容市后白镇实施，首先将拟进行信托的土地经营权确权到村民个人，再由村民以其土地经营权入股“土地合作社”，土地合作社作为委托人，以土地经营权在北京信托设立财产权信托。这一模式流转土地的经营主体为当地种植大户发起的“专业合作社”，北京信托代表土地信托将土地租赁给“专业合作社”。项目落地江苏无锡，2013年11月7日正式成立，不设定固定信托期限，但不少于15年（最短至2028年）。收益模式为固定收益和浮动收益。	在江苏无锡阳山、安徽铜陵、北京密云县等也推出土地流转信托项目。主要是种植经济作物“水蜜桃”、牡丹为主的土地信托。
中粮信托模式	“公司+合作社+农户+银行+信托+政府”模式	黑龙江省肇东市五里明镇政府将其下属的3个玉米种植合作社的农机设备收益权，以及镇里的一处鱼塘承包经营权委托给中粮信托，设立自益型财产权信托。之后，中粮信托将信托收益权质押给龙江银行。接着，中粮信托将土地出租给玉米种植合作社，合作社将生产出来的玉米销售给中粮公司，完	开展了10例，主要以玉米等农作物

		成玉米收购以后,中粮公司委托龙江银行结算划款。龙江银行通过龙头企业的资金账户划拨,扣除贷款利息,将剩余的资金转到合作社的账户上。	
中建投信托模式	集体资产经营管理中心+农户+信托+公司	中建投·镇江新区·森禾一期土地流转财产权信托,农户以农村土地承包经营权入股成立合作社,将农村土地承包经营权转化成合作社股份,再由合作社将集中的农村土地承包经营权发包给丁岗镇政府成立的集体资产经营管理中心,该集体资产经营管理中心将其持有的农村土地承包经营权以设立财产权信托的方式委托给中建投信托,中建投信托作为受托人将上述农地经营权出租给镇江森禾花卉园艺有限公司用于花卉种植。	第1单是针对种植花卉的非粮作物。同时在四川省成都市龙泉驿区开展了第2例,
兴业信托模式	农户+农村合作社+信托+农场+企业	兴业信托此项土地流转信托项目落地在新乡市延津县石婆固镇。兴业信托一手托两家,一方面代表农户利益,一方面支持农业生产企业发展。该项目合作方大豫大美现代农业公司是一家集高效农业种植、生态观光度假旅游、家庭示范农场、农民专业合作社为一体的现代化农业开发公司。此次流转总规模为1000亩,首期流转300亩土地用于开发特色果园,并已完成土地流转和租赁等工作。消费者可通过"果树认养"和"农场认养"获得休闲农业的消费权。	特色果园+休闲农业

通过对以上模式的比较比较,还是可以找到基本的分类框架。拟分类主要以委托人不同来分类,以委托方是当地政府还是土地合作社,是否引入第三方服务商等分别。

虽然短期内,土地流转信托项目较多的是“因地制宜”,可复制性有待进一步提升。可以从委托人主体不同(如中信信托计划中中农民具有信托收益权、北京信托模式中土地合作社具有信托收益权);收益模式不同(如有的采取固定收益,有的采取固定+浮动等);政府角色不同(政府出资成立信托公司和农业服务公司,政府成立信托服

务点，政府只负责收集信息和服务)；土地利用性质不同(耕地或者经济作物用地、部分包含加工、生产等建设用地的农业产业链模式、部分是具备生态农业的体验式旅游园区的农旅一体化模式)做展开比较，归纳一种基础模式。

如以上述三家公司的3种信托模式为例，都采取了“事务管理类信托+资金信托”的混合信托模式。中信信托在山东青州、贵州开阳的土地流转项目也采取了同一混合信托模式。不同之处在于，中信信托·青州模式中农民自发组建的土地合作社既作为委托人，以土地经营权设立财产信托，又充当流转土地的经营主体，解决部分农民就业的同时提高土地利用率。北京信托设立财产权信托采取的“土地合作社+专业合作社”的双合作社模式，由村民以其土地经营权入股“土地合作社”，土地合作社作为委托人，以土地经营权在北京信托设立财产权信托，而北京信托将土地租赁给由当地种植大户发起的“专业合作社”进行经营。中粮信托则从农事服务信托来考量，通过玉米种植的产前、产中、产后提供全方位的农事服务，特别是产后的粮食销售环节引入中粮订单支持，把生产者纳入全产业链，为粮食种植供应链综合服务，为合作社节省5-10%的粮食损耗，提高了附加值。

(四) 其他土地承包经营权信托模式

1. 政策性银行信托模式。农业发展银行总行将田东作为土地承包经营权抵押融资试点县，田东创新产权制度改革，以土地信托项目的

形式扩大同农发行的合作，采取“农村产权 + 政策性金融 + 社会资本”的模式发展农村土地信托。比如，依托农村产权交易中心平台，引进广西丰湖农业开发有限公司和田东国泰开发投资有限公司合作，利用农发行政策性金融在林逢镇开展土地信托试点，即国泰公司将农民手中的土地进行收储，再利用农发行土地流转贷款进行土地整理，之后交由丰湖公司建设 4000 亩香蕉标准园。2014 年 12 月，农发行在田东投放首笔土地流转贷款 1000 万元。2015 年，农发行计划发放 1 万亩的土地经营权抵押贷款。^[1]

2.土地信托银行。从 1996 年上海建立全国第一家城市土地储备机构起，国内主要城市纷纷建立了自己的土地储备机构。总的来看，目前国内土地银行的运营模式主要有上海模式、杭州模式、南通模式三种，但土地银行制度不健全，功能定位不清晰，真正意义上的土地银行机构缺失，在发挥优化土地资源配置、促进城市发展的功能方面与西方国家存在很大差距。国内信托公司单纯靠自身业务已难以实现稳健快速发展和经营转型，必须通过资本运营手段，依托资本并购，搭建更全面和更专业的业务发展平台。近年来，重庆信托先后控股三峡银行和合肥科技商业银行正式拉开了信托公司收购商业银行的大幕。信托和银行的优势具有互补性。两者结合形成土地信托银行可以较好的满足土地流转经营的融资需求。农民把土地存入土地信托银行，土地信托银行的为其提供土地凭证。而土地信托银行银行部则设立土地信托部，由其设立土地信托获得增值收益，并将增值收益返还

给农民。

在市场化运行原则下，土地信托银行保持稳健长期、可持续运行的盈利模式，获得手续费、利差和资本回报。以信托业务手续费为主，银行存贷利差为辅，以投资业务资本回报和资金管理息差，以及结算、顾问、代理等中介业务手续费为补充。

五、基于不同收益模式的承包经营权信托模式分类

笔者试图从现有的 10 余单信托公司参与的新型土地信托模式中进行科学的分类，从而为现有的门类众多的模式划分现状下提供一个研究方向。按照目前信托的通用分类，从受益人的角度可以对信托的划分：自益信托、他益信托。自益信托是指委托人将自己指定为受益人而设立的信托。他益信托是委托人指定第三人作为受益人而设立的信托业务。其中私益信托和公益信托属于他益范畴。这对当前的土地信托模式具有一定的分类指导作用。笔者同时认为按照政府介入深度和在运行机制中的角色，从土地委托方是政府还是合作社或者其他机构来看，可以分为自益信托和他益信托，他益信托可以是私益信托，也可以是公益信托。

自益信托，如中信信托安徽宿州农村土地承办经营权信托项目。在这一信托项目中，朱仙镇镇政府收到相应收益后再向农户进行分配，无论是信托的设立还是收益的分配，均由地方政府代为履行，本

质是一种引入了第三方机构的自益信托模式。

他益信托指委托人以他人为受益人而设立的信托。中粮集团五里明项目参与方涉及到多个主体，包括农户、合作社、五里明镇政府、龙江银行、中粮集团生化能源(肇东)有限公司、中粮信托有限责任公司和五里明镇胜利农业开发有限公司(镇政府成立)，胜利农业公司下设8个农民专业合作社。其中有5个玉米合作社、2个农机合作社和1个米业合作社，农民以土地入股，实现农民的组织化，上级财政部门的各类专项项目资和土地生产的收入，都统一由现代农业公司管理并向农民发放。这种模式以农户在农民专业合作社中占有的股权份额为基础，按照土地数量和质量分配受益，核心在土地承包经营权股权化基础上的他益信托，本人所持有的股权是农户获取信托收益的基础。目前农村土地合作社日益成为最主要的经营土地模式。合作社与信托公司对接，与信托公司与农户对接相比，节省了大量时间，提高了对接效率，北京信托·水漳村、中建投·镇江新区·森禾一期土地流转财产权信托、兴业信托·固镇集北村项目目前开展的大部分土地信托项目属于他益信托模式。

他益信托可以是私益信托或者公益信托。委托人为自己、亲属、朋友或者其他特定个人的利益而设立的信托，是私益信托。所谓公益信托，是指出于公益目的而设立的信托，它通常由委托人无偿提供一定的财产设立。将此种分类方式可以引申到土地信托分类中。狭窄意义上的土地公益信托与慈善信托较为接近，是由委托人通过捐赠土地

委托等方式交给信托公司，信托公司或者其他受托人对该财产进行管理处分，并将信托收益用于信托文件所指定的公益目的，如帮助农村贫困人口。公益信托的受益人是不确定的，可以在本区域或者凡是符合公益信托受益人资格的均可作受益人。公益信托的发展也是社会进步的一种表现，也是农村富裕后或者农村人口离开农村经济条件改善后的一种慈善性捐助。但是当前的部分地区进行了类似广泛意义上的公益信托式的探索。

土地公益信托可以借鉴吉林省四平市辖区内的桑树台镇等地区探索的“农民资金互助社+公益信托扶贫模式。该模式是将委托人的资金用于社员户农户，每年收取利息，所得利息收入扣除互助社运营成本和贷款风险准备后，这部分利息所得捐助给特别困难的家庭，用于改善生活。每个家庭都可能出现不可预测的困难，陷入经济危机，这种方式可以一定程度上缓解部分家庭防止出现赤贫现象。这种模式在土地信托化的意义是农民将土地流转到合作社后，以合理的价格委托给信托公司管理后，产生的收入留存一部分，帮助遇到经济危机的其他社员或者农户，从而形成一种互帮的机制，是广泛意义上的公益信托。2001年，公益信托即已经具备法律框架。在颁布发行的《信托法》中，公益信托占用了整整一个章节，法律文本明确了“国家鼓励发展公益信托”。按照规定，公益信托具有四个必备要件：为公益目的而设立；经公益事业管理机构批准；有信托监察人；信托财产及收益全部用于公益目的。但保留政府独资“信托公司”的公益性机构性

质，就必须满足从事公益性事业的具体要求，而《信托法》第 60 条列举的公益信托类别又未明确涵盖农村土地承包经营权流转事项，能否划入“其他社会公益事业”范畴，需做进一步探讨。

上述分类主要突出了信托中收益模式的不同，与土地信托呼应，能较好地反映土地信托模式的不同。虽然在此分类下会由于委托人角色分类、分配模式、政府角色分类等产生一定程度的不同，但是这些具体的不同是整体信托模式的一个子构成部分，并不具备整体性。

六、土地承包经营权信托面临的现实困境

土地承包经营权信托目前普遍面临协议执行难的问题。比如，安徽土地流转信托共有宿州市桥区、马鞍山市含山县、铜陵县顺安镇、霍邱县叶集 4 个，涉及土地流转面积近 10 万亩，但因种种原因，四个土地流转信托均未按签订的协议实施。如安徽铜陵瑞璞牡丹产业发展公司负责人聂荣京公司介绍，北京国际信托有限公司铜陵项目 2013 年 12 月成立，但 2014 年上半年，合作方之一中合供销(上海)股权投资基金管理有限公司已将其 5000 万元资本金撤回，信托计划随之暂停。因为缺乏资金，合作社流转的 4000 多亩土地在与农民签订协议不到一个月便全部退还给农户，经营土地的瑞璞公司只保留原有 1000 余亩牡丹种植基地。同时作为中国土地流转信托第一单，宿州项目的

步伐也停了下来。宿州项目合作方帝元公司总经理徐君剑介绍宿州土地流转信托一直未实施。土地流转方面仍是帝元公司直接耕种 5400 亩农地，每亩每年租金是 1000 斤小麦市价，公司规划的循环经济示范园项目因资金问题，处于搁置状态。宿州项目合作的基础是基于示范园的非农化开发前景预期和政府补贴收入政策，而土地承包经营权流转的土地因为粮食作物种植的低收益，在总的项目规划收益中占比较低，而被置于一个非核心位置，与纯粹的土地承包经营权信托流转项目运行机制偏离较多。这正是传统土地信托流转项目低收益下的一种无奈之举，在政策和法律底线模糊下采取擦边球的方式，但同时也是一种土地流转信托的有益探索。

但很多学者都坚持认为，土地信托存在着较好的发展前景。如蒲坚认为，等未来规模达到如 200 万亩时，就会形成巨大的集中采购优势、市场规模优势和金融服务优势。将碎片的土地通过资本联结起来其实就是一种新型互联网，可以同时将流转土地、生产资料的提供商、市场需求商等集成整合在一个平台之上，从而形成土地收益的最大化。因此现实中的部分信托公司并没有把项目的盈利性作为最重要的考虑，而是着眼于长远，较多的让利于信托产业链上的农业经营者和土地委托人，甚至暂时亏损，采取以实践换取经验的战略，寄希望于探索盈利模式。

进一步归结土地承包经营权信托面临的困境，主要体现在以下几个方面。

（一） 部门系统合作不足，土地流转与金融资源配置不平衡。

土地流转信托包含了土地和信托，牵涉到农业、金融等部门，但现实中，农业部门往往孤军作战，涉及再流转、流转交易规范平台构建、流转后的新型经营体系需求、财政金融支持等相关政策超出单个部门职能范围，导致本身难以落实到位。如江西，仅有省农业部门出台的操作指南，而随着土地流转的深化，出现的许多新情况和新问题，已超出部门的管理范畴，亟需制度层面对土地流转进行系统规划和部门协作。同时“农村金融是现代农业经济的核心，也是社会经济发展的动力。”在当前土地流转中政策性金融缺位的情况下，商业性金融是市场化趋势下的主要选择，但是商业性金融的高融资成本和抵押物要求强烈的排除了农村土地信贷的可能。但我国制定法上一直限制农地的金融化，实行的是金融抑制政策，农地被长期排斥于农村金融体系之外。在国家层面缺乏综合改革措施的情况下，农业主管部门和各涉农金融机构虽然推出相应的改革和举措在一定的时期和范围取得了一定成效，但是在偏离服务三农的政策性和土地改革、财政改革的统一性、市场性和公平性原则，以及农业生产关系和土地所有权改革尚未启动到位的情况下，仅仅靠部门的单打独斗，而缺乏金融、信托政策的顶层设计和部门协作，以农村土地流转与金融资源配置的一系列改革创新难以取得全面持续的成效。

（二） 信托收益的来源不稳定

根据我国《土地承包法》第四条的规定：“国家依法保护农村土地

承包关系的长期稳定。农村土地承包后，土地的所有权性质不变。承包地不得买卖。”通过信托形式流转后的土地，虽然发生了经营权的暂时转移，但其土地的所有权、使用权以及土地的农业性质不能改变。目前信托公司并不直接参与农业经营，其作用主要是将集中起来的土地转租给专业的农业公司或种植大户，通过专业的农业公司或种植大户的经营管理，建设集约化、规模化的农业生产，取得地租收益和增值收益。目前国内 10 年以上成熟的信托产品少，加之投资者对 5 年、10 年之后的市场走势不明朗，不愿意长期持有这样的信托产品。如果以市场化方式运作，期限要求多达 10 年以上的土地流转信托几乎不可能得到市场认可。由于农业生产利润相对微薄，且受制于气候变化、市场价格波动等方面因素影响，信托收益，特别是增值收益的稳定性相对较差。如果信托公司未能将土地转租给优势种植专业大户或农业生产公司，或种植专业大户、农业生产公司出现决策失误等情况，则会出现信托收益来源无保障和不稳定的情况，由此导致农户取得的信托收益可能低于未参与土地流转信托的农户正常经营土地所取得的收益。同时农业投入需要长期持续，与信托产品短期化存在着矛盾。根据农产品供需平衡下的蛛网理论，农业生产有周期性波动，风险难以控制。这种信托长期化要求与农产品周期性风险的矛盾让信托公司纷纷处于观望状态。

（三） 土地融资困难，信托资金风险较高

农村土地不能进行抵押，因而不能算是一种财产权，不能抵押则

使农业经营企业无法高效投资农业，深度介入。由于体制机制制约，作为信托资金接收方的合作社、种植大户等本身几乎没有任何合法的可抵押财产，使得项目风险归集成为难题，资金信托难以发放。信托资金使用存在监管问题。由于信托公司自身根本无力开展符合要求的日常监管，使得资金使用监管成为一大难题。中信信托含山项目合作方之一的大平公司土地流转信托项目负责人崇吉祥介绍虽然中信信托与含山县政府签订了 11 年土地流转信托，但信托产品合作只签了 2 年，每年中信信托募集资金 2000 万元扶持大平油脂产业发展，余下 9 年则需要看前两年合作情况而定。这主要是该公司从中信信托获得的融资成本是 9.5%，相对银行贷款利率较高，而信托公司则在承担土地流转信托收益不明朗、盈利机制尚未健全的现状下的一种保守策略。同时这笔资金并未向社会公开募集所得，不属于信托产品，而是仅限于融资关系，信托公司起的是银行的作用。可见，目前土地融资困难和信托资金收益不明朗导致信托公司的优势没有发挥出来。李昌平据此认为“内置金融”针对商业银行、小贷公司等“外置金融”长期难以解决的农民“融资难”、农村“金融贫血症”等问题，通过发展村民共同体内部资金互助合作组织，特别是在农村土地集体所有制的前提下使农民土地财产权益经内部融通得到体现，实现村庄内部信用“变现”，缓解了农民“融资难”问题。

（四） 土地出现“非农化”“非粮化”

中国社科院农村发展研究所研究员李国祥认为“非农化”“非粮化”问题始终是推进土地流转工作时面对的最重大风险。实现土地经营效益增值是土地流转根本目的，同时也是信托公司作为商事信托专营机构的核心任务。实现土地经营效益增值是土地流转根本目的，同时也是信托公司作为商事信托专营机构的核心任务。信托公司缺乏对土地经营效益增值的主动管理能力，所提供的服务主要是以法律制度安排和土地流转及收益分配等事务性管理服务为主，土地效益的增值则主要依赖地方政府既有的实现路径或者引入第三方服务机构实现，且信托公司对第三方服务机构主动选择能力较弱。土地流转信托计划长达10年或12年，这意味着未来土地流转信托不但面临农户信托收益权变现问题，信托设计是将农民土地全部抵押出去，如果第三方服务机构破产，信托公司与农户还面临收益无法实现问题。如果信托公司打着“金融下乡”的改革幌子大搞“非农化”、“非粮化”，将更加难以限制，因为作为委托人，地方政府往往也能从中获利。北京大学法学院房地产法研究中心主任楼建波认为，中央反复强调重视粮食安全，完善最严格的耕地保护制度是前提。在粮食生产的利润率仍然偏低，高成本的收储土地必然诱使企业寻找增利方式。如在中信信托安徽宿州的项目中，涉及流转的5400亩试点土地和远期目标的2.5万亩土地，拟被建设成现代农业循环经济产业示范园，园区规划为五大板块，涉及20多个子项目，现代农业种植(种粮)只是其中一部分。正是由于其他非农生产项目的预期，才催生了高地租。虽然上述项目经过了科

学论证，土地使用符合相关规定，但一旦企业经营不善，则存在非农化和非粮化的可能。

此外，收益分配机制设计不科学，风险管理控制缺失，地方政府潜在的政绩观，好大喜功，没有科学论证下的快速推进，农户被强行要求加入信托计划的风险。在出现收益下降和农业下游经营不善无法补偿地租的情况下，容易引起群体性事件。农业经营者看到收益增加，毁约现象屡见不鲜等。这些原因都是土地信托面临的直接问题。

七、科学和稳妥推行农地承包经营权信托的政策建议

农地的信托流转无疑给土地承包经营权的流转提供了一条可供选择的途径。但是，应当看到农业具有投资周期比较长、收益率比较低的产业特点，由此而决定，就农业规模化经营本身，还需要很多政策上的扶持，这也是目前许多信托公司对参与农地信托流转处于观望态度的重要原因。就农户而言，其是否可以通过信托流转取得较高的收益，还在于实际经营者能否通过规模经营来获得增值收益。^[1]模式存在的缺陷可能暂时会导致经营风险和利润分配不均等各种问题。本文通过总结各方模式的基础上，结合国内外的土地信托理论，力求归纳为一种更科学合理的分类方式，以此模式分类提供一种方便的信托研究角度。由于我国有关信托法律和土地制度法律可能随着改革的深化不断明确和开放，因此按照地域、企业、委托人角色分类、收益模

式分类、分配模式、政府角色分类等则会相应的不断变化，模式的分类不具有可持续性，不利于长远的科学分析，而本文基于信托的收益模式分为从受益人的角度可以对信托的划分：自益信托、他益信托、私益信托和公益信托，能较大程度上保持模式分类的连续性。

笔者认为推行农地承包经营权信托的政策需要从下面三个方面协同推进。

（一）民法通则、信托法、物权法、土地管理法、农业法等法律制度修改应协调统一

目前土地信托流转中的首要障碍是土地经营权抵押的问题。对于我国农村众多以家庭为单位的小农户而言，他们以家庭承包方式取得的耕地上的承包经营权是不得设定抵押的。以农地的社会保障功能为由限制农地金融化，其代价是农民财产权的多重受限和财产价值的严重贬损。^[4]学界普遍的看法土地是农民的命根子，因此政策较多的是以农地的社会保障功能作为限制土地流转抵押和金融化的主要理由，法理上趋于维持农村稳定的保守策略，这本身封闭了土地应有的市场属性，剥夺了农民利用土地融资和增值的可能。在坚持以集体土地所有权不变、农民土地承包经营权不丧失为底线的前提，改革现行法律制度就成为当务之急，而这种制度上的改革需要土地管理法、信托法等的支持。在笔者梳理现有的土地流转项目运行的过程中，由于没有统一的土地信托阐述标准，土地信托项目的设计方将大量的精力用在实现土地流转和信托的对接，增加了环节，降低了信托项目开展的效

率。当前的法律应该主动从保守式态度变为渐进态度，甚至主动态度，为农村土地流转创造条件，让市场调节土地流转，针对出现的实践问题及时解决。针对民法通则、信托法、物权法、土地管理法、农业法的冲突和模糊的描述问题，目前关键应该是总结现有土地流转和土地信托实践经验，规范土地使用权法律，改变目前土地使用权法律互相冲突、模糊处理的现状，明确土地使用权的主体、地位、界限、获取与转让的法律程序、法律形式及法律保护手段法律规定。明确土地流转信托纳入监管和监督，从有利于土地流转信托的快速推进。细化土地使用权流转过程中信托公司可履行的职能，制定规范各种土地信托业务的政策、法规和实施细则，为土地信托化创造公平、有效和标准的制度基础。

（二）信托融资渠道要实质性打通

信托介入土地流转，最主要功能是融资。信托项目与农业经济的协同发展受各种因素影响，需要找出影响信托项目发展的关键环节，而最核心的一环是信托融资问题。迄今为止，全国的土地经营权信托都没有推出相应的融资产品，信托公司没有起到“一手托两家”的效果。纵观国外的土地流转，在土地流转过程中，许多国家纷纷以土地流入方为主体，采用信贷支持、政策引导、利息调节、价格补贴等经济手段，提供各种优惠性政策，促进土地流转与规模经营。如法国为加大对土地流入方的扶持力度，规定经营面积在 20--40h^{m2} 的农场，在土地购买、贷款、税收上给予优惠，鼓励中等农场的发展和土

地的集中。同时，法国建有完善的农业信贷体系，鼓励与土地流转政策相配套，积极向家庭农场发放贷款。法国的农业信贷银行向农民提供较长期贷款和低息贷款，并且政府对农业信贷银行因发放优惠贷款而受到的利息损失给予补贴。实现了农业部门和金融部门的协调合作，取得了较好的效果。

要允许创新、试错，建立试点信托融资机制，由信托公司自行探索和缓慢推进，向试点地区政府与信托公司共同推进转变。要建立信托项目土地承包权抵押贷款的联动支持机制，研究出台农村土地经营权抵押贷款试行办法，由农业主管、金融办、金融信托监管等部门联合成立土地承包权抵押贷款工作小组。要把流转经营权抵押贷款纳入银行信贷系统常规流程。根据贷款对象的不同，实行不同的贷款模式，逐步缓解农村贷款难等问题。鼓励保险机构参与土地承包权抵押贷款保险，由财政出资与经营业主按一定比例的费率予以保险扶持，逐步破解农业保险覆盖面小等问题。对信托公司开展的土地流转信托项目，开展金融优先支持，加大贷款杠杆倍数，扩大涉农贷款。设立土地流转公益信托公司，注入土地流转信托资金，补贴公益信托产品。

（三）土地流转与社会保障制度要协同改革

农地与社会保障义务之间并无必然联系。无论是《物权法》，还是《农村土地承包法》，其中所规定的土地承包经营权人的权利和义务（土地承包经营权的内容），均无社会保障内容。虽然目前农村社会保障现状之下，农村集体土地确实具有一定的社会保障替代功能。

但流转的土地并不附有法定的社会保障功能。只是由于国家和社会对农民的社会保障义务履行不足的情况下,才使得农村土地附加上一种社会保障替代功能。

社会保障制度的完善会确保农民无后顾之忧,因此会增加土地流转的可能性,为土地信托化创造开展条件。通过统筹城乡发展,增加农民入城就业、公共服务与社会保障权益,让农民平等参与城市化、现代化进程。通过户籍制度、社会保障与土地流转制度的联动改革,消除户籍制度上的城乡差异,消除农民向城镇转移的体制性障碍,促进城乡资源要素的合理流动,形成流动有序的人口城镇化机制与支撑城乡一体化发展的保障机制。目前,无论你成都、重庆的统筹城乡发展的户籍、地票制度下的土地流转改革,还是苏州的“三置换、三集中”、嘉兴的“两分两换”的模式都取得一定程度的成功,为土地健康有序流转创造了条件。

参考文献:

- [1] 李昌金, 创新还是翻新? -评中信信托等机构的“土地信托”实验[N].经济日报《市县领导参阅》, 2015(7).
- [2] 李昌平.“内置金融”才能解决中国农村的发展困境[N].南方都市报评论周刊, 2010-4-18.
- [3] 庞亮: 我国农村土地信托流转机制[D].东北农业大.2013年, 121页.
- [4] 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, 196-203页.
- [5] 周萍.土地信托银行: 农村土地流转的金融模式探索[J].观察思考.2015(5).
- [6] 岳意定,王琼.我国农村土地信托流转模式的可行性研究及构建[J].生态经济.2008(1).

- [7]于霄.中国农村土地信托法律问题研究[M].上海:上海人民出版社.2015年版,83-166页.
- [8]高圣平.农地信托流转的法律构造[J].法商研究.2014(2).
- [9]郑晓东.城市化过程中土地产权变动的法律思考.中国房地产[J].2001(3);李鹏:《土地信托激活农地流转》[N.]中国房地产报.2013-3-25.
- [10]綦磊.农村集体土地所有权信托—以农民获得土地增值收益为视角.载刘云生主编:《中国不动产法研究》第5卷,法律出版社.2010,285-286、272页.
- [11]谢静.农村土地信托制度研究[J].《经济研究导刊》.2008(6).
- [12]房绍坤.物权法·用益物权编[M].北京:中国人民大学出版社.2007,15-16页,140页.
- [13]卓哲.详解土地信托:三类模式与两大案例[N].财新《新世纪周刊》.2013-11-25.
- [14]徐媛媛.让产权变“产钱”[EB/OL].百色新闻网.2015-4-15.
http://www.gx.xinhuanet.com/2015-04/24/c_1115080551.htm
- [15]高圣平.农地金融化的法律困境和出路[J].中国社会科学.2014(8)
- [16]夏晓柏、彭立国.资本下乡的信托真相:湖南益阳土地流转调查[N].21世纪经济报道.2013-5-31.
- [17]高强,孔祥智.国外及中国台湾土地流转规范化管理与服务经验借鉴[J].世界农业.2014(1).
- 何立胜,黄灿,何云飞.土地流转与社会保障制度的协同改革——基于嘉兴、苏州与成都等地改革实践的分析[J].农村经济.2011(1)
- [18]左平良:《农地抵押与农村金融立法17题》,长沙:湖南师范大学出版社,2011年,第24页.
- [19]李凤章等:《土地抵押融资的法律困境和制度创新》,上海:立信会计出版社,

2012年，第95页。

一、引言

城中村与城郊村在我国城市化过程中发挥了非常积极的作用，不仅在政府住房保障职能缺位的情况下为外来人口提供了可支付得起的住房，也为城市化扩张过程中的失地农民解决了失地后的收入来源问题，部分弥补了政府低价征地而对其生活造成的困难。然而面对日益紧张的用地矛盾，尤其是土地利用密度已经较大的珠三角地区，在新增城市空间资源有限的条件下，通过城中村改造、旧厂房改造等城市更新活动，有效盘活存量土地，对破解资源瓶颈，提升城市品质，促进空间资源的可持续利用具有重要意义。

传统的征地方式与补偿方式，无法实现有效的城市更新和三旧改

造，一些地方政府以“改造城中村”、“提升城市形象”为名开始主导大规模的“运动”式拆迁，其中暴力拆迁、群体性事件、乃至恶性事件发生频率大大提高，而在珠江三角洲地区的深圳、广州，反而出现了城中村改造过程中，由于原有居民房租收入很高，拆迁补偿的价格很难谈拢，城中村改造无法推进的问题。暴力拆迁和无法拆迁是城市更新过程的两个极端，就是因为没有处理好以下几个核心的问题：被更新地块的土地权利如何配置？改造主体应该政府、开发商还是社区原住民？不同的主体之间的利益应该如何协调？此外，对于所有权人过多导致的钉子户问题，以及多重政府管制导致的审批成本过高问题，是否存在潜在的突破之道？

本报告在充分利用国情和既有制度基础上，试图建立一个合理的谈判与利益分享机制，有效协调政府与村集体，村集体与村民以及村民之间、村民与开发商乃至本地农民与外来人口之间的利益，这样就使得城市更新与城中村改造可以在利益分享和社会和谐的前提下顺利进行，实现土地开发过程中的帕累托改进。

本报告剩余部分安排如下：第二部分讨论被更新地块的土地权利配置与改造模式选择，并提出以区段征收创新城市更新的思路；第三部分关注城市更新与城中村改造中的不同主体利益协调机制，同时提出破解城市更新过程中“钉子户”问题以及多重政府管制问题的策略；最后一部分总结全文。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=402>。