

## 益阳范本：八问土地信托流转

土地不会私有，目前不存在“圈地”

### 1 农民如何解决后顾之忧

正在摸索土地流转农民的医保、养老等

四证一图发放后，其中的《房屋所有权证》对农民的宅基地正式确权，此举意味着农民的宅基地也可以进入市场流转。农民土地、宅基地进入市场流转后，如何确保没有后顾之忧？

**记者调查：**益阳市的做法是——集中居住，其中最早试点的草尾镇申请集中居住的人数达到了三分之一。目前，草尾镇农村居民集中居住区建设已经启动，根据增减挂钩政策，政府负责居住区基础设施建设；农民让出住宅地并复垦，负责建房资金。记者在草尾镇看到，该镇集中居住区300套住房正在加紧建设，每套约120平方米，预计今年10月份可入住。

**益阳市委副书记陈世民：**为了解决农民的后续生活问题，益阳的土地流转费用有别于拆迁，明确规定一年分两次支付给农民，保证农民基本收益持续稳固。此外，目前益阳正在摸索土地流转后农民的医保、养老等社会保障办法。



益阳市赫山区八字哨镇200亩大棚区，农户在信托流转的土地上规模种植农作物。 记者 李丹 摄

### 2 公司运作如何监管

制定严格的准入制度和监督

参照益阳模式，土地承包经营权信托有公司掌握着巨大的资金流，如何监管？

**符立贤：**益阳市的土地流转首要原则就是自愿协商，土地流转价格和承包价格都在当事人的协商下确定。信托公司每年必须向基层政府报告土地承包经营权管理经营情况及公司财务收支；基层政府必须对信托公司绩效进行评估、检查与监督；并建立责任追究制度。

我们将完善流转制度设计，建立土地信托流转登记、审查、备案和档案管理制度，规范合同的鉴证工作。建立健全风险防范机制，加强土地流转的经营项目审查和企业资质认证审查，制定严格的准入制度。信托服务中心和全体村民有权对信托公司的运转开展监督，财政、审计等部门也会加强对信托公司的资金使用、项目建设、信托经营情况的监管；严厉查处土地信托流转中出现的各种违法行为。

### 3 是否与民争利

增值收入会以多种方式返还给农民

记者注意到，益阳信托流转过程中农民——信托公司——规模经营主体三方中，信托公司运用涉农项目资金提高地力后，给规模经营主体的价格高于支付给农民的流转价格，是否与民争利？

**符立贤：**按照信托法的规定，除去基本手续费，增值收入会以多种方式返还给农民。目前，增值收入的一部分直接返还给农民，另一部分用于做大做强信托公司，建设农村公共服务设施，提高农民社会保障水平。

条件成熟时，还可以依托信托平台，通过发行土地债券、信托投资基金或其它资产证券形式到资本市场进行融资。目前益阳正在积极争取有实力的农业经营公司进驻，土地增值收益暂时没有显现出来，但也正在摸索增值收益的具体分配办法。



益阳模式已初显成效，并引得全国各地观摩学习，其设立的政府信托平台增加了三方之间的信任，形成了较为稳固的土地信托流转模式。

但记者调查发现，作为全新的模式，其发展中可能出现的各种问题不容忽视，有待在摸索中完善。

■记者 邹丽娜 见习记者 汤霞玲  
通讯员 雷越毅 石科圣

### 4 巨额资金如何运转

国家相关政策出台可进一步研究

记者发现，参照益阳模式，乡镇所设立的信托公司将成为社会资金的聚集地，土地托管公司的注册资本金，农业经营公司缴纳的预付土地承租金等，还加上全乡镇的涉农资金，则更为庞大，如何运转？

**符立贤：**在目前的实践中，信托流转的沉淀资金只能到银行办理定期存款或协议存款，今后国家有相关政策出台时，可再作进一步研究。而涉农项目资金则专款专用，分两种方式运营：一是土地承包经营权信托有限公司与承租方签订合同，由承租方实施项目建设，项目资金分五年返还给土地信托投资公司，再投入其它地块；二是先实施项目，完善水、电、路等基础设施，通过竞标方式显化土地价值，溢价部分由土地承包经营权信托有限公司投入其他项目循环使用。

### 5 定价权归谁所有

土地流转金略高于种植收益

土地流转价格和承包价格是核心，定价权归谁所有？

**陈世民：**益阳模式是三方协商，自愿为前提。一般情况下，土地流转金略高于分散流转和农民自己种植的年纯收益，考虑到物价因素，以稻谷市场平均价为参照物计价，由相应双方协商确定。租金一年分两次支付，第一次支付在3月份，第二次支付在8月份。

### 6 是否土地私有

耕地作为农民的基本生活保障不受影响

记者注意到，在实行土地私有制的日本、美国等国家，用信托机制保护土地及其所有人的权益，一直沿用至今。益阳市的实践也为社会资本进入农村土地市场敞开了大门。这是否意味着土地私有化？

**马勇：**我们不实行土地私有制，但承接现代信托的本质渊源，将信托制度在管理财产方面的优势与我国农村土地资本市场结合起来，构建我国农村土地信托流转制度，能促进农村土地高效运用。

同时，益阳市的土地信托流转秉承“三个不变”：确保农民委托给信托公司经营的土地集体所有制性质不变、农民承包权不变、农用地属性不变，从根本上保障信托流转不触碰国家现行的法律政策底线，保证耕地作为农民最后的生活保障不受影响。

### 7 信托模式是否合法

经营权不属于禁止流通的财产

信托制度是以信托财产为核心，通过受托人对信托财产的管理或处分，实现受益人的受益权。我国信托法规定：信托是基于财产权的转移为条件的。没有财产或财产权的转移，信托不成立。那么，益阳土地信托模式是否合法？

**马勇：**土地信托流转符合政策和法律精神。2003年颁布实施的《中华人民共和国农村土地承包法》和2007年施行的《中华人民共和国物权法》都规定，“土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转”。土地承包经营权是对集体所有土地的占有、使用、收益的权利，它的财产利益直接体现在收益权。因此，土地承包经营权是一种财产权，符合《信托法》规定的信托财产的要求。

同时，《信托法》第三章第十四条规定：“法律、行政法规禁止流通的财产，不得作为信托财产。法律、行政法规限制流通的财产，依法经有关主管部门批准后，可以作为信托财产。”

但农村土地承包经营权不属于禁止流通的财产，也不属于限制流通的财产。因此，土地使用权可以成为信托财产，益阳的土地信托流转合法有效。

### 8 如何防范圈地

目前不存在土地大规模集中的可能

土地流转，年限是关键之一，如果流转中，有公司将流转年限和面积无限放大，那就容易出现实质上的圈地，如何防范？记者注意到，益阳市目前只对土地信托流转中农业招商要注意的问题做了原则性的规定，对于承包方的承包年限和范围，并没有明确说法。

**符立贤：**从全国范围来看，我国现阶段的土地过于分散，影响了规模化和现代化的进程。

目前益阳正在努力引进社会资本，争取有实力的公司进入。对于承包年限，以10年以上为佳，主要是考虑到基础设施建设和生产的需要，但就目前益阳的农业生产力和农业规模化发展程度来看，不存在土地大规模集中到少数人手中的可能。可能20到30年后就要提高警惕了。