

单位代码	10476
学号	1913283031
分类号	D922.29

河南师范大学

硕士学位论文

(专业学位)

农村土地经营权信托法律制度研究

专业学位领域：法律（法学）

专业学位类别：法律硕士

申请人：周亚楠

指导教师：黄延廷 教授

二〇二二年五月



# RESEARCH ON THE LEGAL SYSTEM OF RURAL LAND MANAGEMENT RIGHT TRUST

A Dissertation Submitted to  
the Graduate School of Henan Normal University  
in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of  
Master of Law

By

*Zhou yanan*

Supervisor: Prof.Huang Yanting

May, 2022



## 摘要

土地是人们种植农作物的关键，更是乡村振兴等相关战略得以实施的关键，在农业生产生活中极为重要，随着经济水平不断提升以及城市化的逐步推进，城市的吸引力大大增加，越来越多的青壮年纷纷选择前往大城市发展，留在农村的多是体弱多病的老年人、妇女、孩子，然而这类人群受身体状况的影响很难承担起农田种植的重担，机械化专业化生产更是遥不可及，农业收益也逐渐减少，导致传统的农业经营模式已经无法适应社会发展的需求，这在一定程度上催生了农地经营权流转的一种创新方式——信托。

部分农村地区进行了农地信托试点并在实践中摸索出了相应的土地经营权信托模式，农地信托不仅可以增加农民收益，还激活了农村土地的市场化与资本化，但是土地经营权信托制度的构建与完善是一个漫长的过程，在理论与实践均存在着许多问题。

“三农”问题事关国家生产生活，党中央也高度重视这一问题，并出台了一系列利农惠农政策鼓励农业生产，2018年新修订的《农村土地承包法》及我国《民法典》将“三权分置”法律化，三权分置在法律化的基础上打开了农地流转的格局，农地经营权信托这一问题也吸引了大批的国内外专家学者，成为了学术界普遍关注的一个话题，但是，我国相关法律规定仅对农村土地经营权信托做出了一些较为宽泛的原则性的规定，但是目前我国的法律规定对农村土地经营权信托制度进行明确规定，缺乏专门性统一性立法规定，所以，需要结合我国实际以及相关政策及法律规定健全农村土地经营权信托。

本文从农村土地经营权信托相关概念着手，以我国立法现状以及几个相对具有典型代表意义的地方实践模式作为研究对象，总结出我国农村土地经营权信托在立法上不明确、农村土地经营权信托法律关系主体的界定不明确；农民的权益缺乏法律保护机制；农村土地经营权信托登记制度、农地经营权信托风险防范制度不健全等几个方面，均不利于我国农村土地经营权信托制度长远发展，在了解存在问题的基础上，针对性从法律法规、法律关系主体、制度保障、构建农民权益保护机制等几个方面着手解决所存在的问题。在美丽乡村以及乡村振兴战略这一大背景下，希望本研究能一定程度上给予我国农村土地经营权信托制度的建立健全提供相应参考，并能给予一定的理论支撑，希望随着土地经营权信托制度的不断完善，土地经营权信托这一创新性的土地流转方式能够在解决三农问题以及提升农业产业升级的速度上起到至关重要的作用。

**关键词：**土地经营权信托，土地经营权，信托，土地流转



## **ABSTRACT**

Land is the key for people to grow crops, and it is also the key for the implementation of Rural Revitalization and other related strategies. It is extremely important in agricultural production and life. With the continuous improvement of economic level and the gradual promotion of urbanization, the attraction of cities has greatly increased. More and more young people choose to go to big cities for development, and most of them stay in rural areas are the frail and sick elderly, women Children, however, affected by their physical conditions, these people are difficult to bear the burden of farmland planting, mechanized and professional production is far from reach, and agricultural income is gradually reduced, resulting in the traditional agricultural management model can not meet the needs of social development, which has given birth to an innovative way of rural land management right transfer - trust to a certain extent.

Some rural areas have carried out pilot projects of rural land trust and explored the corresponding land management right trust model in practice. Rural land trust can not only increase farmers' income, but also activate the marketization and capitalization of rural land. However, the construction and improvement of land management right trust system is a long process, and there are many problems in theory and practice. The issue of "agriculture, rural areas and farmers" is related to national production and life. The Party Central Committee also attaches great importance to this issue and has issued a series of policies to benefit agriculture and agriculture to encourage agricultural production. The newly revised rural land contract law and China's civil code in 2018 legalized the "separation of three powers", which opened the pattern of rural land transfer on the basis of legalization, The issue of rural land management right trust has also attracted a large number of domestic and foreign experts and academic circles, and has become a topic of general concern in the academic circles. However, China's relevant laws and regulations only make some broad principled provisions on rural land management right trust, but at present, China's laws and regulations clearly stipulate the rural land management right trust system, Lack of specific and unified legislative provisions, so we need to improve the trust of rural land management right in combination with China's reality and relevant policies and laws.

Starting from the related concepts of rural land management right trust, taking the current

situation of China's legislation and several relatively typical local practice models as the research object, this paper summarizes that China's rural land management right trust is not clear in legislation and the definition of the subject of the legal relationship of rural land management right trust is not clear; The rights and interests of farmers lack legal protection mechanism; The trust registration system of rural land management right and the imperfect risk prevention system of rural land management right trust are not conducive to the long-term development of China's rural land management right trust system. On the basis of understanding the existing problems, from the aspects of laws and regulations, legal relationship subjects, system guarantee Build the protection mechanism of farmers' rights and interests and other aspects to solve the existing problems. Under the background of beautiful countryside and Rural Revitalization Strategy, I hope that the research of this article can provide corresponding reference for the establishment and improvement of China's rural land management right trust system to a certain extent, and give some theoretical support. I hope that with the continuous improvement of the land management right trust system, Land management right trust, an innovative way of land transfer, can play a vital role in solving the problems of agriculture, rural areas and farmers and improving the speed of agricultural industrial upgrading.

**KEY WORDS:** land management right trust, land management right, trust, land transfer



# 目 录

摘 要	I
ABSTRACT	III
目 录	V
第一章 绪论	1
1.1 研究背景及研究意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	2
1.2 国内外研究现状综述	3
1.2.1 国内研究现状综述	3
1.2.2 国外研究现状综述	5
1.3 研究方法 with 内容	6
1.3.1 研究方法	6
1.3.2 研究内容	7
1.4 研究的创新点与不足	8
1.4.1 研究的创新点	8
1.4.2 研究的不足之处	8
第二章 农村土地经营权信托制度概述	9
2.1 农村土地经营权信托的相关概念	9
2.1.1 农村土地经营权的概念	9
2.1.2 农村土地经营权信托的概念	9
2.2 农村土地经营权信托的特征	10
2.3 农村土地经营权信托的法律关系	10
2.3.1 农村土地经营权信托的主体	10
2.3.2 农村土地经营权信托的客体	12
2.3.3 农村土地经营权信托的内容	12
2.4 农村土地经营权信托流转的必要性	13
第三章 农村土地经营权信托的实践考察	15
3.1 农村土地经营权信托的实践模式	15
3.1.1 浙江绍兴模式	15
3.1.2 湖南益阳模式	15
3.1.3 安徽宿州模式	16
3.2 农村土地经营权信托典型模式评析	17
3.3 影响农村土地经营权信托的主要因素	17
第四章 农村土地经营权信托存在的法律问题	19
4.1 土地经营权信托法律体系不完善	19
4.1.1 土地经营权信托流转缺乏专门性立法	19
4.1.2 配套法律法规缺乏衔接性	19
4.2 土地经营权信托法律关系主体资格不明	20

4.2.1 委托人资格不明确 .....	20
4.2.2 受托人身份定位不明晰 .....	20
4.2.3 受益人身份定位不明确 .....	21
4.3 法律配套制度不健全 .....	21
4.3.1 农村土地经营权信托登记制度不完善 .....	21
4.3.2 农村土地经营权信托监管制度不完备 .....	22
4.3.3 农村土地经营权信托风险防范制度欠缺 .....	22
4.4 农民的权益缺乏保护机制 .....	23
4.4.1 信托信息不对称问题严重 .....	23
4.4.2 农民的权利行使不通畅 .....	23
<b>第五章 农村土地经营权信托制度的法律完善建议 .....</b>	<b>25</b>
5.1 健全农村土地经营权信托的法律体系 .....	25
5.1.1 完善农村土地经营权信托专项立法 .....	25
5.1.2 推进配套法律制度的衔接 .....	26
5.2 厘清土地经营权信托法律关系主体资格 .....	26
5.2.1 明晰土地经营权信托的委托人 .....	26
5.2.2 理清土地经营权信托的受托人 .....	26
5.2.3 明确土地经营权信托的受益人 .....	27
5.3 完善农村土地经营权信托保障制度 .....	28
5.3.1 健全农村土地经营权信托登记制度 .....	28
5.3.2 完善土地经营权信托监管制度 .....	28
5.3.3 健全农村土地经营权信托风险防范制度 .....	29
5.4 构建农民权益保护机制 .....	29
5.4.1 增强农地信托信息公开力度 .....	29
5.4.2 拓宽农民权利行使路径 .....	30
<b>结语 .....</b>	<b>31</b>
<b>参考文献 .....</b>	<b>33</b>
<b>致 谢 .....</b>	<b>37</b>
<b>攻读学位期间发表的学术论文目录 .....</b>	<b>39</b>
<b>独 创 性 声 明 .....</b>	<b>41</b>
<b>关于论文使用授权的说明 .....</b>	<b>41</b>

## 第一章 绪论

随着我国改革开放的不断深入,近年来我国中央中共为了提高农村耕地经营权流转性以及农村土地资源的利用率,逐步制定并出台了农村土地有关政策及相关法律规定,而中央一号文件更是连着十九年都在中央文件中提到了三农问题。农村土地经营权信托的推行不仅能够从较大程度上将农户从耕地种植中解放出来,还能够提高农村土地的收益以及农户的综合性收益。虽然农村土地经营权信托是农村土地流转的一个较为创造性及创新性的模式,但是通过查阅相关文章以及相关资料,可以了解到我国农村土地经营权信托这一流转方式在实践中仍面临一些问题,如缺乏农村土地经营权信托的专项立法规定、信托所涉及的各方主体的资格很难进行认定以及农村土地经营权信托仍欠缺配套制度等,针对这些问题,我们应当认识到农村土地经营权信托亟需统一相关立法规定,结合实践以及中央政策方针研究问题的解决办法。

### 1.1 研究背景及研究意义

#### 1.1.1 研究背景

土地是农民赖以生存的重要物质要素,对国家的兴旺发达以及民族的振兴有很大影响。我国人口较多,三农问题对于我国国民的生产生活至关重要,随着城市化进程的不断加快,为了获取更多的收益以及更广阔的发展空间,年轻力壮的青年人纷纷放弃农业种植选择外出务工,留守在村庄里的人群多是年纪比较大的老人以及力气比较小的孩子等,这类人群受身体状况的限制,他们不能够承担起农业种植的重担,这也在一定程度上导致越来越多的农田被弃耕,随着时间的不断推移,撂荒抛荒现象越来越严重,更多的农田处于无人种植的荒废状态,为了改变逐渐增多的土地被弃耕、撂荒的现象,国家出台了一系列农业政策,以期促进农村土地经营权的流转。自2004年开始至今,中央一号文件连续发布以三农问题为主题的相关文件。我国自从2014年第一次提出“三权分置”以来,党中央出台了一系列文件强调“三权分置”的重要性,并于2016年对三权分离提出了更高的要求,各地区也积极响应党中央的号召,采取相应措施将相关政策及法律规定予以落实,更是在以后的发展中对三权分置提出了更加严格的要求。2018年《农村土地承包法》在章节中增设了农村土地经营权的规定,并于2021年颁布了农村土地经营权流转管理办法。农村土地经营权的流转关系到国家的兴旺以及农作物的市场化

资本化发展。近几年,随着国家对农业的重视,国内外专家学者也逐渐投身农村土地经营权信托的研究之中,农村土地经营权信托流转这一方式也逐渐成为学术界的热点问题。

农村土地经营权信托在很大程度上得到了党中央的大力支持。我国湖南省益阳市、浙江省绍兴市、安徽省宿州市等地区为了更好地增加农民的收益,在结合地区现状以及落实国家政策及法律规定的基础上也展开了农村土地经营权信托的实践,取得了一定成效,但是取得成效的同时也展现了存在的一系列法律性问题。通过深入分析农村土地经营权信托相关实践模式,可以看出农村土地经营权信托取得了很大成绩,但是现实中仍然面临着许多法律问题,所以,在乡村振兴以及美丽乡村农业战略的背景下,通过整合了农村土地经营权以及信托相关理论知识,针对农村土地经营权信托在实践中存在的法律问题提出相应完善意见,可以最大程度上保障广大农田承包户的各项合法性权益,从而充分发挥农村土地经营权信托在农地流转过程中的功效。

### 1.1.2 研究意义

中共中央出台一系列文件以及相关政策均表明在农业农村生产生活中需要释放土地活力,而我国农村土地经营权信托这一新型流转方式仍存在众多问题需要解决,因此,本课题的选择符合国家大政方针的要求,符合我国发展实践情况,也顺应了农村土地制度改革的潮流,具有重要的理论意义与实践意义。

理论层面上来说,有助于完善农地信托相关基本理论。通过对国内外研究进行了解,可以知道专家学者对土地流转、信托的研究已经相对较为成熟,但是关于土地经营权信托的实践在一定程度上缺乏针对性,关于土地经营权的主体以及客体的研究缺乏针对性。本文以我国农村土地经营权信托法律制度研究为题,对农地信托法律关系的主体进行明晰,可以在一定程度上为土地经营权信托的制度构想提供支持,本研究将为土地经营权信托的主体客体理论提供阐释。有助于探讨具有本土性质的土地经营权信托模式。土地经营权信托主要依赖于土地,涉外土地的属性与我国土地的属性有所不同,我国农业生产形式与其他国家有所不同,因而不能完全借鉴国外土地经营权流转模式,本文在总结我国信托实践的基础上,有针对性的提出完善我国土地信托的建议,为我国农村土地经营权信托的实施提供一定程度的借鉴。

实践层面上来说,农村土地经营权信托有利于改善大面积农村土地被荒置的情况,将闲置土地集合起来交由信托机构进行经营管理,充分实现土地收益的最大化;其次,

农村土地经营权信托之后信托机构可以将土地集中管理,有利于农村土地的规模化、专业化以及机械化生产,进而促进农村经济的加速发展;最后,农村土地经营权信托的实行可以释放劳动力,进而增加农民的收益,提升农民群众的生活水平,更多的农户可以前往城市务工也可以缓解我国城市地区缺乏工作人员的压力。目前农民主要收入类型较为单一,仍是以农业种植为主,土地经营权可以信托流转之后,剩余的农户可以外出务工或者成立个体经营,不仅可以通过将承包土地经营权交由他人使用或缺一定农村土地收益,还可以获得额外的务工收入,综合收入大大超过单纯种植农作物的收入,激励更多的农户纷纷参与到农村土地经营权信托,有利于农村土地经营权信托的长远发展。

## 1.2 国内外研究现状综述

### 1.2.1 国内研究现状综述

国内外学者对土地经营权信托的相关研究产生了浓厚的研究兴趣。当前阶段归纳总结我国专家学者对于农村土地经营权的研究,主要可以分为下列几个方面:

#### (1) 关于农村土地经营权信托的研究

张燕,王欢(2015)通过对我国相对具有典型代表性的湖南省益阳市农村土地经营权信托的案例进行相关研究,并根据不同农村土地经营权信托流转模式增加农民收入的作用大小制作了表格,根据2004年至2011年益阳市参与农村土地经营权信托的各项收益制作了树状图,以清晰明了的图形形式来证实农村土地经营权信托在优化农村土地资源利用的基础上增加农民总体收益,深入剖析农村土地经营权信托在实践中存在的诸多问题,并结合我国典型案例、中央农业政策以及相关法律法规等方面提出我国农村土地经营权信托是指在保障农村土地所有权以及承包权不变动的情况下,农村土地承包经营权人为了获得更多的收益或者为了所承包的土地有人进行耕种,可以在一定程度上基于自己对相关信托机构的信任将自己合法所拥有的承包土地的使用权暂时按照所签订的合同交由信托机构进行耕种,承包土地使用权所获取的收益一般由受益人享有,受托组织或者机构应该按照合同约定为了委托人的利益尽心尽力的对所承包土地进行经营管理,并可以按照合同约定或者事先与委托人的约定获取一定报酬。<sup>①</sup>麻松林(2018)通过对国外几个国家以及我国农村信托实践模式进行分析得出农村土地经营权信托的类型主要分为两类,第一种是类型是当地政府出资设立具有国家性质的土地经营权信托机

---

<sup>①</sup> 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(02):31-36.

构,对于愿意将自己所承包的土地使用权交由他人经营的农户,政府将他们的土地收集起来统一交由其他愿意对土地进行经营管理的农户,在这一信托类型中政府仅仅充当农户与愿意经营管理的农户之间的桥梁,可以在实践中发挥监管作用。另外一种类型是指政府设立一个服务中心或者服务站,专门针对农村土地经营权信托流转中土地的信息登记,备案、征集对农户进行服务,再将从农户手中收集的土地集中委托给专业的信托机构。<sup>①</sup>

## (2) 关于农村土地经营权信托主体的研究

吴迪(2020)称通过对无锡模式以及宿州模式的深入探究,并就农户、自然人、政府、集体经济组织、土地承包经营权人等是否具备委托人资格展开了分析,得出农村土地经营权人以及经营人可以作为委托人的结论,并结合绍兴模式以及益阳模式就政府主导设立的信托机构以及商业化信托机构展开了分析,着重提出政府设立信托机构不利于农村土地的市场化发展,更是在了解基本问题情况下将提出了相应的完善建议。张占峰(2017)在文章中指出当地政府不适合担任农村土地经营权信托的主体,而是应该成为农村土地经营权信托流转的促成者、农民利益的保护者以及农村土地用途的监督管理者。田露(2019)指出相关立法部门应当针对农村土地信托制定相关法律法规,规定相应的权利内容规范土地信托受托人的行为。<sup>②</sup>徐海燕、张占峰(2016)就我国农村土地经营权安信托主体进行相应分析,认为农村土地经营权信托的受益人应该跟土地信托的委托人是同一个人,农村土地承包人一般是户主,但是为了更好的维护家庭成员的权益,应该将土地经营权信托所获取的收益归属于家庭这一个整体,而不应该仅仅属于户主一个人。<sup>③</sup>

## (3) 关于农村土地经营权信托模式的研究

徐海燕、张占峰(2016)在文章中通过对我国农村土地经营权信托的实践形成的益阳模式以及宿州模式进行归纳分析明晰土地经营权信托实践中存在的法律性的问题,从对农村土地经营权信托进行专门性立法,需要适时制定或者修改相关法律法规。<sup>④</sup>李蕊(2017)通过对域外土地信托制度进行研究,得出可以进行农地流转,并针对法律困境提出了解决办法。<sup>⑤</sup>姜雪莲(2014)以宿州模式为切入点,指出了农村土地经营权信托

<sup>①</sup> 麻松林. 我国农村土地信托制度构造研究[D]. 西南政法大学, 2018.

<sup>②</sup> 田露. 农村土地信托受托人法律机制构建[J]. 农业经济, 2019(06): 101-102.

<sup>③</sup> 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, 31(05): 72-79.

<sup>④</sup> 徐海燕, 张占峰. 我国土地经营权信托模式的法律思考[J]. 法学杂志, 2016, 37(12): 59-67.

<sup>⑤</sup> 李蕊. 农地信托的法律障碍及其克服[J]. 现代法学, 2017, 39(04): 54-66.

实践中主体不明、财产归属不确切，并针对问题提出了解决路径<sup>①</sup>

#### （4）关于完善土地经营权信托制度的研究

李停（2017）表示通过与不同农地证券化模式运行进行比较，并对我国农村土地经营权信托模式进行简要分析，得出我国农村土地经营权信托具有明显优势，拥有三权分置的天然属性，并在分析农村土地经营权信托所存在问题的基础上，针对信托法律关系主体资格、收益风险分配、财产集中等方面提出相应解决问题的意见并展望农村土地经营权信托流转的未来发展。马楠（2020）通过对农村土地经营权信托实践中典型代表性实践模式进行简要分析，并针对相关问题提出可以从健全农村土地经营权信托相关立法、理清农村土地经营权信托法律关系、增强保障等方面展开。

我国专家学者针对农村土地经营权信托进行了很多探究，主要集中在土地信托模式分析、土地信托法律关系分析、土地经营权信托制度完善等方面，但是对于土地经营权信托的主体如何进行界定、主体的权利受到损害如何进行保障、以及如何借鉴我国现有农地信托实践模式等方面尚缺乏完善的理论及实践支撑，需要以实际情况和有效保障受益人合法权益的角度出发，提出完善农村土地经营权信托法律规范的合理建议。

### 1.2.2 国外研究现状综述

土地经营权信托是土地经营权流转的一种创新。国外土地制度以及流转理念与我国有些许差异，在农地信托等方面也有所不同，相对来说，国外农地保护常于环境保护资源保护等词语联系在一起。国外土地信托开始较早，相关理论及法律规定较为成熟，可以进行借鉴，因此，在梳理我国农村土地经营权信托研究现状的同时可以对国外研究土地信托现状一并进行梳理。

土地信托首先在英美法系国家得到了发展，Lorna Fox（2000）表示 1996 年颁布的农地信托与委任委托人法以法律的形式对土地的性质进行了改变，使出售信托被土地信托取代，在土地信托过程中共有人仅仅还拥有对于土地的收益性权利，对土地的资本性价值不再享有相应权利。Julie Ann Gustanski 为了土地信托的发展，从专家学者很少涉及的私人土地的角度进行研究，其认为包含市场成分的土地信托虽然在一定程度上被赋予了经济因素，但是在保护土地资源的效果上跟公立信托没有差别，但是受经济文化、地理位置以及国家及地方土地政策的影响，又存在一定差异，各专家对该研究的角度有

<sup>①</sup> 姜雪莲. 农村土地承包经营权流转信托的法律问题——以中信安徽宿州农村土地承包经营权信托为中心[J]. 北方法学, 2014, 8(04): 25-32.

所不同。仅仅是因为各位专家学者的研究角度有所不同。高强、高桥五郎（2012）以日本的农地制度改革为话题，从日本农业的现状以及发展中面临的问题、日本农地流转的情况、四部农地法律的形成与发展几个方面着手对日本农地制度进行研究，得出日本政府较为关注土地信托的发展，给予了大力政策上以及法律上的支持。<sup>①</sup>Louise Alexander, George R. Hess 称土地信托对环境做出了重大贡献。国外的土地信托起步较早，发展时间相对较长，国外对土地经营权信托的相关研究，主要集中于公共利益的保护以及土地资源的合理利用等方面，很少涉及针对农民权益保护的方面，与我国为了实现农村土地经营权流转的这一创新性模式有很大差别，虽然一定程度上国外的相关研究以及实践经验很难直接运用于我国农村土地经营权信托的实践中，但是纵观国外相关研究以及相关现状可以看出还是有一定可以借鉴参考的地方。

### 1.3 研究方法 with 内容

#### 1.3.1 研究方法

论文中主要运用了文献分析、比较分析、实证分析等研究方法对农村土地经营权信托法律制度进行研究，在了解我国基本农业政策以及法律规定的基础上，对我国农村土地经营权信托的几个典型代表新实践案例进行一定分析，以求寻找出比较适合我国基本情况的农地信托模式。

文献分析的方法：本文通过查阅、整理、归纳、分析以土地经营权、土地经营权信托以及农村土地信托为主题的相关学术研究文献，主要是从知网、万方以及图书馆等途径查阅学术期刊、硕士博士论文、图书、中央重要文件、外文图书及文献等，深入了解土地经营权信托的基本理论，并在此基础上归纳总结土地经营权信托在实践中存在的法律问题，并结合我国土地制度以及实践情况提出针对性完善意见。

比较分析的方法：通过查阅美国、日本等国家有关农地信托的研究以及相关法规，了解域外国家农地信托的相关研究以及现状，并与我国农村土地经营权信托实践进行相应比较，从中汲取经验，以求构建较为完善的土地经营权信托制度。

规范分析的方法：对现有法律规范如《中华人民共和国民法典》《农村土地承包法》《中华人民共和国信托法》等法律法规相关内容进行分析，了解我国相关法律法规有关农村土地经营权信托的各项规定，明确关于农村土地经营权信托的立法现状。

<sup>①</sup> 高强，高桥五郎．日本农地制度改革及对我国的启示[J]．调研世界，2012(05)：60-64．



实证分析的方法：在了解土地经营权信托相关理论的基础上，对我国相对具有典型代表性的农村土地经营权信托模式进行分析，为论文的分析提供了一定的实证基础。

### 1.3.2 研究内容

我国农村土地经营权信托作为一种新颖的创新性的流转方式，其发展有利于农村土地资源的合理利用以及农民收入的增加。本文立足于我国实际状况、农业相关法律法规以及农业政策，结合我国几个比较具有典型代表性的农村土地经营权信托模式进行分析，归纳总结出农地信托实践中存在的相关法律问题，并提出解决困境的方案进行论述。本文主要包括以下几个部分：

第一部分为绪论部分，首先结合我国党中央出台的农村土地相关政策性文件以及我国土地流转实践对研究背景及意义进行了一定论述，然后是文献综述，对国内外有关农村土地经营权信托研究的文献进行了评述，紧接着又主要介绍了本文的方法、内容以及不足等。

第二部分对农村土地经营权信托制度进行了概述，先是对农村土地经营权信托基本概念进行相应论述，紧接着对农村土地经营权信托的法律关系进行了相应整理，主要从委托人、受托人以及受益人方面进行了相应总结，最后讲述了农村土地经营权信托的必要性。

第三部分挑选了我国试点地区中相对具有典型代表性的农村土地经营权信托实践模式，并在了解实践模式的过程中学习借鉴一定符合地区发展实际情况的成功经验。

第四部分在对我国几个典型代表性的信托模式进行学习的基础上，分析农村土地经营权信托实践中存在的法律困境，主要有农村土地经营权信托法律体系不健全、法律关系主体不明确、配套制度存在欠缺以及农民权益保护机制不健全等问题。

第五部分针对农村土地经营权信托实践中存在的相关问题提出一定的完善建议。在立法上，农村土地经营权信托统一立法或者进行专项立法、在相关法律法规中增设农村土地经营权信托对其进行规范、衔接相关法律规定、明晰农村土地经营权信托法律关系的主体、建立健全农村土地经营权信托登记以及风险防范等保障制度、增强农村土地经营权信托相关政策、法律规定等信息的公开力度、并拓宽农民行使权利的路径。

最后是结语部分，主要是对农村土地经营权信托的希望。希望农村土地经营权信托随着实践的不断深入能够逐渐完善，不仅能够促进专业化机械化农业生产的实现，还可以促进农民整体收入增加，会吸引越来越多的农户加入农村土地经营权信托之中。

## 1.4 研究的创新点与不足

### 1.4.1 研究的创新点

本文的创新的地方体现在以下几个方面，选题上，我国农村土地经营权信托的实践是不断摸索前进的，专家学者对其研究没有止步不前，本文选择以农村土地经营权信托法律制度研究为题目具有一定的新颖性以及创新性，农地经营权信托涉及多个经济、农业等多个学科，通过对实践模式进行分析，归纳总结出我国农村土地经营权信托制度实践中存在的法律困境，并针对相关法律问题提出解决性的建议，力求探索出更加符合我国实际发展的农地经营权信托模式。在研究角度上，本文从农地经营权信托法律制度的角度，尝试从登记制度以及相应的救济体系方面提出完善农村土地经营权信托保障机制的建议。总之，本文运用多类研究方法，从土地经营权信托实践中发现土地经营权信托过程中存在的法律问题，结合相关法律法规分析并且在此基础上提出相关建议，希望为土地经营权信托制度的建立健全提供绵薄之力。

### 1.4.2 研究的不足之处

本文的不足之处在于当前我国缺乏可以用来参考的案例，涉及农村土地经营权信托纠纷的案件较少，新的发展模式需要在总结本国实践现状的基础上研究分析并借鉴国外的类似制度，但受经济、历史文化以及各种因素的影响，国外的土地相关制度与我国有一定的不同，这也在一定程度上表明不能照搬照抄外国的土地信托模式。因此，在整理与收集相关数据等方面也会存在一定的局限性，笔者自身知识面不够宽广，能力也有一定的限制，对相关问题的研究仍不够深入全面，以后的工作学习中仍需不断努力。

## 第二章 农村土地经营权信托制度概述

### 2.1 农村土地经营权信托的相关概念

#### 2.1.1 农村土地经营权的概念

近年来,随着城市化的加剧,城乡收入的差距越来越大,更多的农民选择前往城市地区打工赚钱养家,农村土地经营权信托流转的需求日益上涨,原本的家庭形式的土地经营很难适应现在的发展情况,在规模化机械化生产的这一大环境下,催生了农村土地经营权这一概念,我国农村土地承包法第9条有提到承包方可以选择自己进行经营管理或者在保留经营权的前提下将土地通过流转让他人进行管理经营,这条法条让农村土地经营权有了法律规定。土地经营权是指公民按照相关法律规定对国家所有或集体所有的土地进行承包,获得相应的占有、使用及收益权,可以对该土地进行经营管理。土地经营很难适应现代化的发展,以至于规模化以及机械化顺势而生。最早在两千年左右各地出台相应规定鼓励农户对农地进行流转。

#### 2.1.2 农村土地经营权信托的概念

我国农村土地经营权信托兼具信托以及农地流转两个方面的内容,因此,农村土地经营权信托的概念必须以信托法相关规定为基础,结合农村土地经营权流转的各项规定进行相应规范。关于信托的定义专家学者存在一定争议,随着我国经济的不断发展以及各项法律的不断完善,《信托法》中对信托进行了规定,信托是基于信任而产生的一种法律性质的关系,委托人需为精神状况完全正常的民事主体且合法享有信托所涉及的信托财产,受托人应该按照信托法所规定的各项义务以及信托合同对信托所涉及的财产进行经营管理,不得违背信托合同真实意图损害委托人的合法权益。通过查阅相关法律法规,可以了解到关于农村土地经营权信托的概念在我国并没有明确的法律予以规定,但是党中央以及各地政府出台的一系列相关政策足以说明农村土地经营权信托在理论层面具备可行性以及必要性,农村土地经营权信托转让是三权分离后顺应时代需要的一种创新性流转方式,这一方式主要是指在保持土地所有权不变化这一前提下,基于信任,双方签订信托合同,受托方为了委托人的利益或者其他约定的目的,在一定期限内按照

所签合同以自己名义对该合同所涉及客体进行经营、管理的各种行为。<sup>①</sup>

## 2.2 农村土地经营权信托的特征

土地经营权信托不仅关乎广大农民的切身利益，很大程度上也影响国家农村土地制度以及农业政策的实施。土地经营权信托表现出一些特性，具体包括以下几个方面：土地经营权信托的期限不能够超过承包土地所剩余期限。关于这一特征，农村土地承包法第38条原则中有明文规定，第21条也对各类土地的承包期进行了规定；土地经营权信托不得改变土地用途。农村土地承包法第4条以及第38条对不得改变土地用途进行了明晰。土地制度改革的相关文件也一再强调严守耕地保护红线，坚决不能逾越。结合中央文件以及相关政策可以知道土地经营权信托应坚持农地农用，不能随意更改农业地的使用用途；农村土地经营权信托存在集合属性。《信托法》提及“信托财产”须为合法所有的财产，据此可知信托的是土地经营权，根据信托法有关法律规定可知土地经营权可以依法转让，而土地经营权是承包土地者合法所有的一项权利，所以关于信托财产为农村土地经营权。通过对我国土地经营权信托实践进行深入归纳分析可知其形式大体上为，承包方承包土地，并给予土地经营权人承包费用的一种土地流转方式，土地经营权信托属于一种集合性信托。

## 2.3 农村土地经营权信托的法律关系

### 2.3.1 农村土地经营权信托的主体

农村土地经营权信托的主体能参与农村土地经营权信托享有权利并履行义务。我们可以大致区分为委托人、受托人以及与之相对应的受益人。

#### （1）农村土地经营权信托的委托人

对于委托人需要满足一定条件，信托法中针对财产性权益的委托人进行了行为能力的要求以及对财产的归属的要求，依据信托法第2条可知土地经营权仍属于农户，然而，通过观察我国农村土地经营权信托的实践模式可以看到多是村委会或基层政府代行委托权，主要是为了通过农村土地经营权信托获得更好的效益。首先，乡村地区经济相对较为落后，教育水平也比不上城市，农民不能得到良好的教育，也造成了相关知识相对较为匮乏，农户自身不具备专业的农业生产知识，农村地区信息相对较为闭塞，农户也

<sup>①</sup> 房绍坤，任怡多. 新承包法视阈下土地经营权信托的理论证成[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2020(02): 33-44.

不能及时获取农地种植相关信息,以至于农户自身很难做到与农地信托机构或者组织的进行对接,即使能够联系到相应的信托机构或者组织,因各种因素的影响难度相对较高不说,收益不能得到保障也存在一定程度的风险,然而,基层政府具有较强的公信力,一方面能够获知中央的有关惠农利农政策,并能够充分利用政府角色定位整理归纳信托机构的相关信息,能够获知最具有实力的信托机构并进行相关信托;另一方面政府的介入能够让农户放下戒备,放心将土地经营权交由政府进行信托,也能够保障农户的收益。尽管政府介入一定程度上会影响市场调节,但是就目前我国农村土地经营权信托的实践形式来说,不管是基于实际方面考虑,还是基于收益方面考虑,可以允许基层政府或者村委会担任农地信托的委托人。综上,可以得出合法拥有农村土地经营权的农户、村委会、基层政府以及通过其他合法流转途径获得农村土地经营权的人均可以作为农村土地经营权的委托人。

### **(2) 农村土地经营权信托的受托人**

受托人的选定需要综合考察其经济状况以及各项能力,信托法对受托人的民事行为能力有所要求。纵观我国各地区农地信托的实践了解到,我国农地信托实践中多是由政府或者商业信托公司担任受托人,这两类受托人各有优势与劣势,政府作为受托人会使农地信托展现出鲜明的行政色彩,影响市场自身的调节,极易造成市场不公平现象的出现,不利于市场的自我调节以及市场经济的发展,因此,政府在一定程度上并不适合作为受托人。相比之下,商业信托公司具有一定的资金优势以及机械优势,还具有专业的经营管理能力以及风险防控能力,能够充分利用市场资源配置的优势以及自身专业知识应对经营过程中遇到的相关问题,商业信托公司的运作过程中也会受到严格的市场监管以及政府监管,不仅财产独立能够独立承担相应的责任,而且还能推进融资投资业务的发展,很大程度上缓解融资难的问题。

### **(3) 农村土地经营权信托的受益人**

受益人仅仅享有收益无需承担相应义务,其不参与农村土地经营权的经营与管理,是农地经营权信托法律关系的重要组成,我国信托法对受益人的限制较为宽泛,结合民法典以及信托法大致可知具备民事权利即可,受益人为胎儿时需娩出时为活体,因此受益人可以是农地承包经营权人、农村土地承包人、政府、信托公司或者其他入,另外农村土地具有一定的生存保障功能,农村土地经营权信托的目的就是为了让农户获得更多的农地流转收益,所以应该对农地经营权信托的受益人作出一定限制,譬如限定受益人

为农地承包经营权人。

### 2.3.2 农村土地经营权信托的客体

农村土地经营权信托法律关系的客体是指农地信托过程中权利与义务所指向的设立信托的财产，信托财产决定着信托关系的成立与否，根据信托法相关法条我们可以了解到信托财产必须具有合法性、明确性以及可转让性等性质，关于信托财产并没有具体法律对其进行明确，我们可以根据流转土地的面积大小以及地理位置等情况对土地经营权进行估价。农地信托中将农村土地经营权作为信托法律关系的客体一方面可以保障农地所有权的稳定性，另一方面可以让农地经营权在本集体经济组织以外的主体通过合法手段获得农地经营权，进而促进大面积的农地流转，增强农地流转的效率。

### 2.3.3 农村土地经营权信托的内容

在农村土地经营权信托实践中，委托人主要有了解相关信息的权利、当自身合法权益受到损害请求针对损害进行赔偿的权利等各项权利。信托法第20条对委托人关于信托相关运用的知情权进行了详细规定，主要是因为农户受教育水平较低，在农地信托实践中缺乏处理信托相关问题的专业性知识，且获取相关信息的渠道不够宽阔，为了农户能够及时了解农地信托相关情况，才规定了委托人的知情权。对于请求权，信托关系的成立也预示着委托人要将信托财产交由受托者进行经营管理，但是经营管理过程中可能会出现没有按照信托合同中约定的信托目的进行经营或者信托过程中会损害信托财产的现象，一旦出现上述现象，委托者可以在一年内向相关法院请求予以撤销，也可以要求恢复原状或者对损失进行相应的赔偿。关于变更权，如果信托实践中受托者具有重大过失或者不能够按照信托目的对信托所涉及的财产进行经营管理，委托者可以按照约定解任受托人。

在农村土地经营权信托实践中，受托人对流转土地进行经营管理的权利、请求相应报酬的权利等各项权利。农地信托关系成立之后，受托人按照合同约定以自己的名义对合同所涉土地进行相应的经营与管理。受托人可以按照信托法的规定获取相应的信托报酬，关于报酬可以经双方协商确定，可以按照相关参数进行相应的增减。

在农地信托中，受益人一般跟委托人是同一的，其具有信托收益权也可以对信托受益权进行转让或者放弃。信托法明文规定是否接受该收益，不需要任何个人或者组织的同意，关于信托财产的收益权受益人可以进行转让或者按照继承法进行继承，但是相关

法律法规另有规定的除外。

## 2.4 农村土地经营权信托流转的必要性

我国农村地区开展农地信托流转，不仅仅是落实“三权分置”“乡村振兴战略”等相关土地改革政策、集合细碎化零散化涂地进行规模化耕种、提升农村土地规模效益的需要，也是促进农业产业化发展、实现农业现代化的迫切需求，还是提高农民收入、保障农民土地权益需要，更是解放农村劳动力、促进城镇化建设的需要。<sup>①</sup>我国政府为了农村土地经营权信托的施行提供了有力的政策支持。自2004年至2022年，我国中央一号文件连续十九年强调三农问题的重要性，并相应的出台了一系列农业有关政策。《信托法》也为农村土地经营权信托的发展提供了一定的法律支撑。最后，我国各地的成功试点也为农村土地经营权信托的推广提供了一定的实践经验。

---

<sup>①</sup> 谢根成，付露露．农村土地承包经营权信托的必要性与可行性分析[J]．农村经济，2011(09)：59-63．





## 第三章 农村土地经营权信托的实践考察

### 3.1 农村土地经营权信托的实践模式

我国农村土地经营权信托流转的不断快速发展是国家对农地流转政策不断放宽的结果，部分农地信托试点地区取得了一定成效，通过对我国土地经营权信托流转模式进行粗略研究了解到，受经济、地理位置等各种因素的影响，各省市农村土地经营权信托模式有所不同。因此，在一定程度上我们需要对我国农村土地经营权信托模式进行分析研究，并归纳总结各个地区信托模式之间的异同，进而得出农村土地经营权信托流转过程中存在的法律性问题。。

#### 3.1.1 浙江绍兴模式

2001年绍兴市着手农地信托的实践，并成为我国首个农地信托的试点地区，该模式为我国农地信托奠定了良好的基础，其典型特色是成立了县级、镇级、乡级三个级别的农地信托流转服务体系，主要是由政府设立登记整理农地信息的信托服务中心，并通过搭线牵桥促进农户与经营管理机构签订农地信托合同，进而促进土地经营权依靠合法有效的土地经营权信托合同进行相应的流转。<sup>①</sup>政府机关具有很强的组织保障，该服务中心有政府的介入可以更大程度的加强对信托机构进行监督管理，可以保证农民的收入，很大程度上可以让农户消除顾虑更加放心的加入农地信托的行列，但是也相应的存在一定的缺陷，如政府机关的介入会为农地经营权信托增添行政色彩，公权力的介入会影响市场资源配置的效率，虽然绍兴模式不是真正的信托，但是该模式在实践中为农户增加了收益，并使得越来越多的农户可以脱离农田种植的负担，没有困扰的外出打工赚钱，收入也从单一的农业种植收入变成多种收入类型相结合的形式，更是通过吸引越来越多的农户将闲置土地交由信托机构进行经营管理促进农田种植的规模化以及机械化，助推农业现代化转型的实现，也为以后农地信托的发展提供一定可供借鉴的地方，这种模式的信托没有实现信托法规定的财产转移，所以在一些层面上来说仅仅是形式上的信托。

#### 3.1.2 湖南益阳模式

---

<sup>①</sup> 徐海燕，张占锋．我国土地经营权信托模式的法律思考[J]．法学杂志，2016，37(12)：59-67．

随着改革的不断推进，益阳也面临了青壮年外出务工，越来越多的农田处于无人种植的荒废状态，当地政府为了土地的流转也采取了相应的措施，但是当时正处于农村土地流转的一个瓶颈期，很难做出比较大的改变，2009年当地政府在借鉴国外土地信托制度的基础上开始探索土地经营权流转模式，并在草尾镇进行为期三年多的试点工作，并逐渐在益阳市得到了推广形成了自己特有的“益阳模式”，当地人称之为“草尾镇模式”，这种模式是在政府的主导下建立信托服务体系，农户与该服务体系签约之后，该服务体系将所涉及的土地交由专业性的信托公司进行管理，由农户获取土地经营收益。总的来说，湖南省益阳市的农村土地信托模式的建立很大程度上改善了益阳市土地撂荒抛荒的现象，为乡村建设做出了很大贡献，政府主导设立信托公司，具有权威新政府的参与使农村土地经营权信托流转更规范，土地的流转也有了政府的保障，农户的收入也增多了，每年可以拿到粮食补贴、土地经营权租金、土地信托增值收益，此外农地流转之后农户可以外出务工，一定程度上将农户从农业种植农田劳作中解放出来，可以外出寻找工作，也变相的为农户增加了一笔额外收入。<sup>①</sup>这一模式相应的也存在一定缺陷，如政府主导出资设立信托公司，以至于政府与公司的角色容易混同，可能会影响市场的正常运转，《企业国有资产法》也规定政企应当分开。这一模式概况来说就是政府主导建立信托公司，农户作为委托人与信托公司签订合同，信托公司将土地交由具有资格的专业性信托公司进行管理，最后由农户获取土地经营收益。

### 3.1.3 安徽宿州模式

安徽宿州是我国首批全国范围内农村改革试验地区。2013年10月中旬中信公司宣布与宿州市埇桥区政府合作并签约，自此展开了我国首单将土地委托给信托公司信托的计划。该合作项目周期相对较长，为期十二年，主要涉及四百五十户农民，总流转土地的面积高达五千多亩土地，总的来说规模较大，并在不断发展中逐渐形成了具有地方特色的宿州模式。宿州模式首先将农民的土地集中到村委会，由村委会委托给镇政府，镇政府再转委托给区政府，最后再由安徽帝元投资公司接管，安徽帝元投资公司只是一个服务商。关于租金方面，中信信托公司将土地增值收益的70%支付给区政府，再由区政府分配给农户，收益剩余的百分之三十由中信信托公司与安徽帝元农业投资公司享有。总体上来说宿州模式主要是农户与政府签订土地流转合同，再由政府与信托公司签订信

<sup>①</sup> 苗绘. 中国农村土地流转信托模式创新与机制研究[D]. 河北大学, 2021.

托协议，信托公司将租金交由政府，再由政府分配给农户。<sup>①</sup>此种模式从实践层面看符合土地经营权流转目的短期来看可以增加收益，但是对于投入资金以及基础设施要求较高，时间周期较长。并且政府作为委托人不符合国家大政方针，也没有法律依据，长远来看可能会涉及侵权等问题。因此不赞成政府作为委托人的角色出现。

### 3.2 农村土地经营权信托典型模式评析

上述三种农村土地经营权信托的实践模式在农村土地经营权信托实践中都具有典型代表性，都具有独特之处，也都存在一定不足。

浙江省绍兴市的绍兴模式中实行的信托服务机构，该服务机构便面来看是受托人，在农村土地经营权信托实践中为农户提供一系列支持，但是实际上仅仅是一个中间服务者，严格来说，这种信托模式不属于信托法所规定的商业信托模式。湖南省的益阳模式中，当地政府建立独立的土地信托组织，政府参与信托实践过程，地方土地流转的效率得到了充分提高，信托组织作为受托人提供了相应的农业生产生活方面的指导，这一模式与传统的商业信托模式具有一定的相似性。浙江省绍兴市的绍兴模式以及湖南省的益阳模式都是在当地政府的主持下进行的农村土地经营权信托流转，因而农地信托流转的运行也具有了很明显的行政色彩。安徽省的宿州模式与其他模式相比，最明显的特色是所经手的委托主体较多，所涉及的关系较多，这一模式也在一定程度上发挥了一定的融资功能，虽然这一模式政府也参与其中，但是这一模式由于中信信托有限公司的介入而掺杂了商业性质，属于典型的商业信托模式，农户不是唯一的受益人。该模式是我国首单信托公司参与农地信托的实例，这一模式的成功不仅预示着中信信托有限公司关于农村土地信托金融方面的设计符合市场的需求，还在很大程度上展示了中信信托有限公司作为一个适格的信托机构进行管理以及融资投资的能力，最重要的一点是这一模式大大促进了农村土地的流转，充分展示了信托制度与农村土地相衔接的优势之处。农村土地及经营权信托不仅改善了农村土地大面积被撂荒抛荒的现象，还有助于增加农户土地经营的收益，刺激农村土地的投资融资功能，推进农村土地的市场化资本化发展。

### 3.3 影响农村土地经营权信托的主要因素

前文已经对农村土地经营权信托的三种比较具有典型代表性的实践模式进行了一定程度的分析，我认为主要受国内法律环境、信托风险以及流转的价格等因素的影响。

<sup>①</sup> 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(01)：43-47．

关于法律环境,可以说一个良好的法律环境对于农村土地经营权信托的发展具有至关重要的影响作用,农村土地经营权信托是我国为了加速土地流转做出的一个创新性突破,《农村土地承包法》规定了“其他方式”的流转,这在一定程度上为农村土地经营权信托提供了法律上的可行性。但是现阶段,土地经营权信托相关政策以及法律规定仍存在欠缺,相关立法存在一定程度的滞后性,这也不利于农地信托的推行。虽然党中央也给予了农村土地经营权信托一定的关注并出台了一系列相关政策及法规,但是农地信托仍缺乏明确性的法律规定,随着农地信托实践的不断深入,相关法律规定也逐渐完善。

关于信托风险方面,本身农业种植容易受气温、自然灾害等各种因素的影响,每年的收成都处于不确定的状态,农作物种植可能面临洪水灾害、干旱灾害等,农村土地经营权信托过程中也会存在一系列造成损失的不确定因素,关于这些风险可以由信托关系中的任何一方造成也可以由自然因素造成,总之会引起一系列连锁反应,如同蝴蝶效应一般迅速的影响农地信托的发展,当自然灾害发生时,受灾农作物不能卖一个好价格,虽然政府会发放农田受灾补助,但是受灾害的影响也会导致市场供需问题,市场风险就出现了,对于一些规避风险能力较低的中小型的信托机构来说,农村土地经营产生困境,迫于多方压力,信托机构有可能出现违反信托合同约定及目的侵犯承包土地经营权的问题,不诚实守信的行为会引起信用风险的发生,信托机构经营管理出现问题,农户的收益无法保障,会影响承包土地的农户将土地流转的积极性,上述连锁反应让我了解到农地经营者对土地信托的影响较大,对农地经营权信托设定保险是降低风险的关键。

关于流转价格,流转价格的高低对农户参与农村土地经营权信托的积极性主动性具有一定助推作用,合理的流转价格有利于更加有效地保护农户的权益,流转价格的高低受种植环境的影响,有的地区自然环境相对来说比较适合种植,一年可以收获更多次,流转价格也相对较高。还会受到市场的影响,受农作物供给与需求的影响,市场价格存在一定波动。

## 第四章 农村土地经营权信托存在的法律问题

近年来,我国部分地区针对土地经营权信托进行了相关实践,也在一定程度上取得了成效,但目前我国土地经营权信托相关理论研究不够深入,研究时间也不够长,总的来说仍处于发展阶段,目前仍面临较多困难。伴随着城市化的不断发展,出现大量农田被撂荒、弃耕的现象,此外农村的经济以及教育等各个方面均很难吸引外界人才;我国部分农村地区受经济、技术以及农田面积与分布等限制,很难实现机械化规模化生产,缺乏机械化规模化生产技术的投入以至于农村土地撂荒、弃耕现象不断增多,总的来说,虽然自从“三权分置”实施以来我国农村土地信托流转实践已经取得了初步成效,但是目前仍存在几个关键法律问题需要进行解决。

### 4.1 土地经营权信托法律体系不完善

#### 4.1.1 土地经营权信托流转缺乏专门性立法

我国法律法规缺乏对农村土地经营权信托的规定,法律规定的缺失无法为土地经营权信托实践提供有效的法律保障以及立法上的指引。如《民法典》物权编对土地经营权流转相关问题做出了宽泛规定,民法典第339条更是以“其他方式”一笔带过,并未明确信托这一流转方式,具体关于使用何种流转方式也是未提及,仅在相关法律条文中提出可以合法转让。实践中涉及农村土地经营权信托的案件较少,即便出现类似案件也主要是参考信托法或者农村土地承包法等相关规定进行处理。综上所述,从我国土地经营权信托的法律体系看,现有法律法规存在一定局限性,立法的不明确使我国农村土地经营权信托很难实现其预期效果。

#### 4.1.2 配套法律法规缺乏衔接性

关于土地信托流转的配套规定关于信托与土地权利等缺乏衔接性,信托法自2001年开始生效实施,至今已经二十余年,其中部分规定较为粗放,很难适应当今社会的发展需求。有些规定较为模糊,容易产生混淆。信托法规定受托人须有资质有能力,但我国商业银行法对受托人进行了限制,不利于激励更多的商业主体参与土地经营权信托,

配套法律之间衔接性的欠缺不利于我国农村土地经营权信托的实践。我国是农业大国，我国土地问题向来复杂，不仅需要市场调整，更需要国家层面的法律制度为其保驾护航。土地信托登记实践中，现行法律不利于土地信托登记。随着三权分置的落实，土地信托登记制度也愈发完善，但是我国《不动产登记暂行条例》第二条明确对不动产进行了规定，土地经营权信托并没有被包含在其中，这也造成了我国土地经营权信托登记处于无法可依的状态。因此，尽管我国部分地区已经开展了关于土地经营权信托的实践，并形成了集中土地经营权信托的模式，但是与之相关的立法却呈现欠缺状态，仍需要一个完善的法律体系进行规范。

## 4.2 土地经营权信托法律关系主体资格不明

虽然我国农村土地经营权信托取得了一定成效，但是现阶段缺乏专门统一立法，且相关法律之间衔接存在一定问题，关于农村土地经营权信托的法律关系主体的资格仍然处于不明确的状态。

### 4.2.1 委托人资格不明确

从理论层面上看，委托人是土地经营权人，但从我国农地信托实践模式可以看出委托人身份并不是唯一不变的，这也造成了委托人资格的判断有所差异。我国《信托法》指出委托人是享有财产权或者财产性权益的人，一般来说对土地享有经营权或者承包权的农户，但是我国农地经营权信托模式中有农户将土地交由政府，再由政府通过选出具有相应资质的种植大户或者信托公司对土地进行经营管理，这种模式下政府是土地经营权信托的委托人，但是政府与收益无直接关系，也很难行使信托法第二十条规定的委托人的监督权，而农户也不具有实现该权利的主体资格，如果农户为委托人，具体权属也较为模糊，如果由政府作为委托人一方面可以很好的保障农户的收益，另一方面不利于市场资源配置的实现。<sup>①</sup>一般情况下农村土地承包经营权证书上仅仅有户主的名字，多数是家中成年男性，而信托法也要求委托人具有完全民事行为能力，因此，关于委托人的能力的限制也会使委托人的界定存在一定问题。

### 4.2.2 受托人身份定位不明晰

受托人亦即委托人基于信托而将自身财产及财产性权利交于管理处分的人，在土地

<sup>①</sup> 江钦辉，魏树发.《民法典》背景下农地经营权信托流转法律构造中的主体疑难问题[J]. 新疆社会科学, 2022(01): 91-101+147-148.

经营权信托中起着至关重要的作用。《农村土地承包法》要求受让方具有一定资质或能力，但是不管是政府出资设立的信托公司亦或是商业信托公司都不具有农村土地承包法所要求的资质，我国也没有法律对受托人进行明确规定，而从我国现有农村土地经营权信托实践模式中看出受托人主要有商业信托公司、政府信托公司以及土地经营权人等，学界关于受托人的观点主要存在这几类，但是争议相对较大也没有法律法规进行规制，因此，关于受托人的身份问题仍是一个亟待解决的关系农地经营权信托法律关系运行的重要困境。

#### 4.2.3 受益人身份定位不明确

受益人无需承担义务享有受益权，信托法也没有对其进行限制。但是在信托实践中，受益人包括农户、政府以及共同受益人，学术界关于受益人存在一定争议，受益人不明的情况下不利于受益人监督权的行使，亟需解决这一混乱现状。且我国农地承包法就承包方进行了一定规定，但是，这一规定导致受益人是整个“农户”还是个人存在争议，如果因婚姻关系变更，从农户中分离的个人是否还拥有收益权也存在争议，我国相关法律法规并没有明确予以规定，这种情况的发生影响婚姻家庭的稳定，并且很大程度上会损害农户的利益。

#### 4.3 法律配套制度不健全

我国农村土地经营权信托有关的配套制度仍存在不健全的情况，需要在了解农村土地经营权信托实践中配套制度缺陷的基础上，尝试结合我国实践状况以及我国相关法律法规规定解决存在的困境。。

##### 4.3.1 农村土地经营权信托登记制度不完善

农地进行登记是确定农村土地权属的一种方式，也是保护农民合法权益的一种重要制度，目前，关于农村土地经营权信托登记的规定尚存在欠缺之处，立法规定方面的欠缺导致当农户合法权益受到损害时很难及时给予保护，实践中也经常会出现农民的知情权或者监督权受到损害的情况，归根结底就是因为我国关于农村土地经营权信托有关法律法规存在欠缺，我国并没有明确的规定关于农村土地登记制度，仅仅在《信托法》第10条对登记有关原则性的问题以及后果进行了相应描述，农村土地承包法第41条也对信托登记进行了规定并表示未经登记不对善意第三人具有对抗性，一系列相关法条均仅

仅一笔带过，并没有具体陈述土地经营权登记的具体流程。<sup>①</sup>农地信托登记制度关于登记主体、登记效力以及登记程序的缺失，使得农民的权益保护便不再完整，知情权以及监督权等权利的行使受到一定限制，这种情况下理所当然应当建立健全规范的农地信托登记制度来维护农户的合法权益。

#### 4.3.2 农村土地经营权信托监管制度不完备

在农村土地经营权信托实践中涉及承包土地的农民、当地政府部门等多方主体，关系较为复杂，建立健全有效的农村土地经营权信托监管制度对于农村土地经营权信托流转的发展具有很大的影响。农村土地经营权信托仍处于不断摸索前进的发展阶段，缺乏有关农村土地经营权信托监管的专项规定，信托法以及相关立法中虽然提及农村土地经营权监管，但是不能完全参照适用，因此，关于农村土地经营权信托监管仍存在法律规定的欠缺，此外，农村土地经营权信托的监管又涉及金融、土地、农业等多个部门，没有专业监管部门监管的情况下极易产生多方互相推诿或者争相监管的现象，不利于监管的实现，政府应该是监管者的角色定位，但是部分农村土地经营权信托实践中政府干涉过度，有的实践模式中甚至担任主导性角色，这种角色的出现极易造成监管的失灵，不利于政府公信力的树立。<sup>②</sup>另外，农村土地经营权信托实践中受托人违反合同所约定的目的任意更改农村土地的用途，肆无忌惮的损害承包土地农民的合法性权益，农民受教育水平相对较低、法律意识淡薄且不具备农地信托相关专业知识以及专业化机械化生产的各项综合性能力，相对于具备专业人才的信托机构或组织处于弱势地位，大多数情况下很难认识到自己拥有监督权，这也在一定程度上造成农村土地经营权信托不能得到有效监管。

#### 4.3.3 农村土地经营权信托风险防范制度欠缺

我国农地信托实践起步较晚，缺乏有效的风险防范机制，农户在获取收益的同时面临着较多风险。首先，经营过程中的风险。一方面我国部分信托机构尚不具备专业的农业生产能力以及规模化经营能力，经营过程中不可避免的会出现经营不善的问题，另一方面，农业种植本身容易受气温、自然灾害等多种因素的影响，收益存在不稳定，农户种植面临着一定程度的经营风险；其次，政府过度干预的风险。一方面政府代替农户与

<sup>①</sup> 郑宏. 信托登记制度比较研究[J]. 河北法学, 2007(12): 148-150.

<sup>②</sup> 方森林. 我国农村土地经营权信托法律问题研究[D]. 上海师范大学, 2019.



信托机构或者组织签订信托合同，无形中将风险转至农户。另一方面政府设立信托机构以及在信托机构中担任主导角色给农地信托添加了很强的行政色彩，不利于市场的自主调节，很难最大化保障农户合法权益；最后，农地用途改变的风险。农地信托实践中农户与信托机构信息不对称较为明显，农户很难获取信托机构实时农地经营状况，且信托机构为了获取最大化的利益，可能会改变农地的用途，这些都增加了风险。上述风险的出现是因为缺乏有效的风险防范制度，农地经营权信托法律关系主体的合法权益难以得到有效保障，这也不利于我国农村土地经营权信托制度的发展。

## 4.4 农民的权益缺乏保护机制

广大农民群众多数生活在经济相对落后，信息相对闭塞的农村土地，文化程度普遍相对较低，接收国家有关农业新政策的信息相对较慢，很难做到实时更新，对农村土地经营权信托有关专业知识的认知存在欠缺之处，法律专业意识也相对较为淡薄，很难行使权利维护自身合法性权益。

### 4.4.1 信托信息不对称问题严重

农民在农地信托过程中各项权利的顺利实现均以知情权为重要的基础，然而现实中，农户受经济影响，受教育水平普遍不高，虽然有的农户已经参加了土地经营权信托，但是对于土地信托合同的具体内容并不是很清楚，只是知道每年会有多少钱的租金，对于土地相关政策的了解仍停留在表层，没有专业的农业生产生活知识也不具备法律思维以及法律意识，更别说关于农地信托这种专业且复合型的知识了，相比之下，农地信托专业机构或者组织具备专业知识人才、高科技技术人才及工具，更具备专门的法务等人才，而信托实践模式中农户多是通过政府作为中介与信托机构进行对接，这在一定程度上也会影响农户对国家利农惠农政策以及信托政策的认知，更会局限农户对信托机构或者组织的判断能力，农户对于信托机构或者组织的公司运行以及公司资质均不甚了解，综上所述，农户法律意识淡薄、农地信托专业知识欠缺，在信托实践中往往处于弱势地位，与信托机构或者组织所掌握的信息形成严重不对称的局面，因此，有必要在一定程度上加强对农户知情权等各项权利的保护。

### 4.4.2 农民的权利行使不通畅

农村土地经营权信托过程中，农户对于农地信托的了解基本在于表面，对于相关法

律法规以及农地有关政策的认识更是存在很大局限，在农地信托整个实践中，农民法律维权意识较薄。在农地信托实践中，政府往往会参与农地信托并在其中扮演着一定角色，农户的监督权、知情权、利益损害赔偿请求权等各项权利的行使往往会受到一定损害，而因农地损害而造成利益的直接受损的往往是农户，且在实践中，有的信托机构或者组织不按照信托合同以及信托目的对农地进行经营管理，如在农田里种植对田地损害较大的植物或者作物，这会严重损害农田的肥力，不利于后期的种植，进而影响农田的总体收益，从我国法律法规来看，农户可以针对信托机构或组织的违法侵权行为请求损害赔偿，但是我国法律法规并没有针对农地信托中农民权益受损的认定以及原则等进行，足以判定，农地信托中农户利益损害赔偿权仍存在很大困难，我国农地信托仍缺乏健全的纠纷化解机制，法定的纠纷解决机制包括诉讼、仲裁等，但是在土地经营权信托实践中，这些解决方式并没有充分发挥其作用，农地信托类似案件多是通过调解予以解决的。案件多是关于土地确权纠纷以及土地侵权纠纷等，可以参考的案例也相对较少，导致遇到土地经营权信托相关案件中农民的合法权益很难得到保护。

## 第五章 农村土地经营权信托制度的法律完善建议

我国是农业大国，土地制度的改革对于中国来说无疑是一个充满复杂性与艰巨性的任务，我国土地经营权信托已经开展了很多年，不少地区也开展了信托试点，并且取得一定成效，但是农村土地经营权信托仍处于不断摸索前进的过程中，仍需不断对相关问题进行完善。

### 5.1 健全农村土地经营权信托的法律体系

#### 5.1.1 完善农村土地经营权信托专项立法

农村土地经营权信托的发展需要完善的法律体系进行维系，虽然我国信托法对信托有关问题进行了一般性的规定，对于农村土地经营权信托的调整和规定较为模糊，并且农地信托涉及主体较多，法律关系也颇为复杂。立法层面上，土地经营权信托流转没有具体的法律条文可以进行参考，仅可以从《农村土地承包法》以及《信托法》等法律中找到关联之处，没有具体法律条文的规范，土地经营权信托的发展必将会受到影响，因此，有必要进行专门立法规范农地信托。<sup>①</sup>首先，可以将“农地经营权信托”纳入法律范围，或者结合地方实践及国家政策以规章或条例的形式对其进行规范。<sup>②</sup>目前，我国农地经营权信托尚处于发展阶段，不适合大面积进行修改，因此条例规章的立法形式可以逐渐完善制度，改变要与相关法律制度相关联，我国土地经营权信托流转的法律制度，必须要在坚持农业有关基本国家政策的前提下，赋予农村土地制度现代化的内涵。立法上，将农村土地经营权信托与金融、银行等相关法律衔接。此外，也可以在信托法或者我国农村土地承包法等相关法律法规中增设专门章节对我国农村土地经营权信托进行法律规定，并将我国农村土地经营权信托法律关系的主体、农地经营权信托的登记制度、农地经营权信托的监管机制、农地经营权信托的风险防范制度等进行细化规定，或者通过制定我国农村土地经营权信托的专项法律制度、出台我国农村土地经营权信托流转相关地司法解释、意见或者办法等，对土地经营权流转的方式以及农地性质进行明确，增强相关法律法规的现实操作可能性。

<sup>①</sup> 文杰. “三权分置”视阈下农地信托法律规则之构建[J]. 法商研究, 2019, 36(02): 40-52.

<sup>②</sup> 袁泉. 中国土地经营权信托: 制度统合与立法建议[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2018, 24(06): 118-128.

### 5.1.2 推进配套法律制度的衔接

我国现行《信托法》以及农村《土地承包法》等相关法律法规已经为土地经营权信托提供了一定的法律环境，但目前来说土地经营权信托相关配套制度之间缺乏衔接性。所以需要对相关法律法规进行调整，结合我国土地经营权信托的实践、结合信托相关法律规定等，形成完备的配套法律制度。需要对土地经营权信托类型的内涵进行完善，结合我国信托法将土地经营权信托流转纳入公益信托之中，一定程度上提供了法律正当性。对于不动产登记相关规定的修改，需要将土地经营权信托流转登记的相关规定加入其中。

## 5.2 厘清土地经营权信托法律关系主体资格

### 5.2.1 明晰土地经营权信托的委托人

根据我国信托法可以了解到委托人是信托财产及财产性权利的拥有者，从民法典第339条可以了解到农地经营权人对土地经营权拥有处分权，从相关法律法规上明确农村土地经营权人是农地信托法律关系的委托人，推进委托人与受托人直接签订委托合同，可以在一定程度上减少一般的法律问题，有利于委托人各项权利的行使，我国农地信托实践中，土地经营权人就是承包土地的农户，在农地信托实施时应该以“户”为单位进行记载，并将家庭其他成员记载于受益人的位置，以此来保护农户各成员的合法利益。

### 5.2.2 理清土地经营权信托的受托人

一般情况下，受经济、教育水平等方面的影响，农民对土地经营权信托相关内容的理解有限，很难在土地信托过程中承担起监督作用。而且，农户人数较多，大家都存在一种盲目跟从的心理，以至于监督受托人的积极性较低，通过对比可以看出当受托人是信托公司时会具有明显各项优势。因此，完善相关法律规定能够切实有效的保护农地经营权人的合法权益。对于受托人资格问题，学术界存在集中观点：一是政府出钱设立信托公司。二是商业信托公司。三是农地信托公司。四是农业经营者。<sup>①</sup>由政府出钱设立信托公司，影响政府公信力及权威，也会增添许多行政色彩在农村土地经营权信托实践中。应该对政府进行合理定位。我国大政方针明确规定政府应该是“服务型政府”，政

<sup>①</sup> 房绍坤，林广会. 土地经营权的权利属性探析——兼评新修订《农村土地承包法》的相关规定[J]. 中州学刊, 2019(03): 45-54.

府在土地经营权信托中应认真履行监管职责，建立健全相关基础设施，贯彻落实相关土地政策及惠农政策方针，防止土地经营权信托中出现侵害农民合法权益以及任意改变土地用途的现象；商业信托公司属于一般的金融机构，具有理财以及投资融资的功能，能够紧密联系市场获取市场信息，吸引社会资金投入农村农业生产生活中，且能够获取更多的销售途径，广泛延长农业产业链条，提高农民的收益，因此，从很大程度上来说商业信托公司具有农地信托所需的综合管理能力以及各项技术能力以及经济能力；关于农业经营者可以成为受托者，农村地区有的农户想要外出务工，便将农田交由村里想要种植农作物的村民进行种植，受托者按年给予委托人一定的费用，一般在农村承包他人土地进行种植的多是年纪大不能外出务工，或者专门从事养猪养鸡行业的人员，他们一般不具备大额可流动的资金投资成本有限，也不具备专业技术及专门的机械化工具，很难形成大规模生产以及机械化生产。但是我们可以看到关于农村土地经营权信托中的经营管理一般周期比较长回本较慢、收益不确定、需要投资成本相对较高且风险相对来说较大、需要具备一定的专业技术或者机械化工具，然而农业经营者普遍不具备这些条件，最终会损害农户的权益，相比较之下，商业信托公司在一定程度可以摆脱融资难的问题。总的来说，通过前文所讲的几种信托实践模式，我们可以看出农地经营权信托的受托人不一定是农地最终的实际经营管理者，因此，我们不一定要求信托公司具备相应资质，只需要要求最终的农地经营权的经营管理者必须具备所需的各项资质及能力。

### 5.2.3 明确土地经营权信托的受益人

信托法规定受益人不明的为信托无效，所以，在签署土地信托合同之时应当明确受益人并对受益人身份进行一定限制，土地经营权属于财产性的权利，但是承包地仍然是农户生产生活的基础性物质条件，广大农民对其具有一定的依赖性，明确农地经营权人为唯一受益人，不仅有利于调动农户的积极性与主动性，而且有利于农户行使其信托有关各项权利，土地经营权信托的真实目的是为了能够更好地通过信托流转这一创新机制来保护土地经营权人的各项合法权益，使其通过流转获取更多得农地流转性收益。在农地信托过程中如果随意更改农地信托受益人将会影响受益人利益的实现，将会与其真实目的相背离，我国信托法中规定了几条受托人可以更改受益人的情况，除此之外关于农地信托受益人没有更多的规定，因此，在农地信托实践中我们应当明确农地经营权信托的受益人，以此来强调保护农村土地经营权人合法权益这一目的。

## 5.3 完善农村土地经营权信托保障制度

为了更好的推进农村土地经营权信托的发展,需要不断完善农村土地经营权信托保障制度,主要从农村土地经营权信托登记、监管以及风险防范制度几个方面进行完善。

### 5.3.1 健全农村土地经营权信托登记制度

我国尚未建立完善的土地确权登记制度,以至于土地信托实践过程中只能以一般的信托原则去规范农地信托,很难契合土地经营权信托有关规定,相应的也会给相关工作人员带来一定麻烦。<sup>①</sup>通过查阅我国相关法律法规,个人认为应该构建土地经营权信托登记制度。随着经济水平的提升,土地经营权的受让人、土地的实际占有者以及土地生产经营者不再是本集体经济组织内部的“熟人”,而是越来越多的本集体经济组织之外的“陌生人”,因此,土地经营权信托必须要求登记,以达到公示生效的作用。<sup>②</sup>信托登记可以明确展示信托主体,相关人员也可以了解涉及土地的权利状况,一定程度上为土地经营权信托扫清了障碍。信托登记制度应该明确信托内容及信托申请人,信托登记机关可以根据各地方实际情况灵活设置。信托登记制度的实施也有利于有关机关对土地经营权信托情况进行了解、管理以及监督。

### 5.3.2 完善土地经营权信托监管制度

针对农民土地经营权信托实践中出现的各种不规范行为与现象,可以通过完善信托监管来实现对农民权益的维护。首先,在地区实际情况允许的情况下可以设立信托监察人,信托监察人是指信托过程中通过指定第三人对受托者对农地所进行的经营管理进行监督,日本以及部分国家都对其进行了规定,我国信托法中仅仅提到了公益信托监察人,但农村土地经营权信托实践中,农户对于具备专业性知识以及科学技术的信托机构来说,农户的专业程度以及经济科技机械等各项均不能与信托机构相媲美,农户处于弱势地位,所以我们需要对其各项合法权益加以保护,尤其是在实践中,信托机构不顾农地用途以及信托目的等,擅自更改农地用途、拖欠甚至不发放给农民收益,因此,通过设立农地经营权信托监察人很必要,有利于农户合法权益的保护;其次,也可以通过建立监管平台达到监管的目的,农村土地经营权信托监管的平台应该是能够定期向农民反馈信托所涉及土地的流转情况以及经营管理情况的一种公开透明性的平台,农民可以借助

<sup>①</sup> 郑宏. 信托登记制度比较研究[J]. 河北法学, 2007(12): 148-150.

<sup>②</sup> 徐刚. 中国信托登记制度研究[J]. 江西财经大学学报, 2019(02): 132-139.

该平台获取自己想要了解的有关信息,方便农民对土地经营权的权属、收益等情况进行了解;再次,可以设置专门的土地经营权信托监管机构,应充分发挥政府在监管中的主要监管职责,并进一步明确监管职责。<sup>①</sup>我国土地管理法以及农村土地经营权流转管理办法对监管部门进行了法律规定,但是仍存在规定不明的情况,为了防止争相监管以及无人监管情况的出现,可以明晰各监管部门的职责,并加强监管部门之间的交流与协作,以此达到对土地经营权信托整体监管的效果;最后,可以实行相应的惩罚措施,农村土地经营权信托较为复杂涉及多方主体,关系农户土地收益的大小,更是会促进大规模机械化生产时代的到来,进而促进农村各项政策的落实。在农村土地经营权信托实践中,有的委托人在经营管理土地的过程中违反信托合同的约定任意更改农村土地所规定的用途,实施各种不利于农村土地长远发展的行为,因此,需要采取一定惩罚措施来约束受托人,从而更加有效的规范土地经营权信托的行为。

### 5.3.3 健全农村土地经营权信托风险防范制度

农地信托实践中存在种种风险,对实现农地经营权信托目的以及保护农民财产性合法权益等方面具有重大意义,国家出台相关政策鼓励农地经营权的流转,为了更加有效地保护农户的各项合法权益免受侵害,有必要建立健全农地经营权信托风险防范制度,主要可以从下面几点进行风险防范:首先,可以实施利农惠农政策。为了更好地防范风险,国家和地方政府部门可以针对农地经营权信托提出相关利农惠农政策,采取相应的奖惩措施或者税收优惠吸引更多的农户参与到农地经营权流转中,激发农户进行经营权流转的积极性与主动性;其次,可以设立农地信托有关保险项目。各地应该综合按照当地政策以及国家政策对农村土地经营权信托设立相应的保险,有效的为农地信托提供事后补救措施,降低双方的损失;最后,可以设立风险专项保障资金。若遭受损失可以运用专项资金进行弥补,一方面可以保障农户的收益,另一方面可以减轻政府资金流转的压力。

## 5.4 构建农民权益保护机制

### 5.4.1 增强农地信托信息公开力度

农民在农地信托实践中处于弱势地位的主要原因在于农地信托相关信息不对称问

<sup>①</sup> 韩松. 论民法典物权编对土地承包经营权的的规定——基于“三权分置”的政策背景[J]. 清华法学, 2018, 12(05): 112-125.

题较为严重，地方政府以及相关工作人员应该认真贯彻落实国家发布的农业农村农民相关政策，并大力宣传土地经营权信托的优势以及土地信托流转涉及的各方面问题，可以通过电视、微博、抖音、政府公众号、微信小程序等平台播放普法栏目剧、法律小剧场、下乡宣传等宣传国家有关农地信托的政策以及其他利农惠农政策，方便农户可以有更多的机会接触学习相关法律法规，对农地信托有个更加清晰明了的认知。知情权的保护方面，我国信托法对该权利进行了规定，应当制定更为严格的信息披露政策，针对农地信托的运营管理等有关情况进行公示，方便农户了解有关情况，尽最大可能减少因为信息不对称所造成的各项损失。

#### 5.4.2 拓宽农民权利行使路径

针对农地信托实践中农民权利行使不顺这一问题，我们可以更加规范农地信托机构或组织增强其义务，我认为可以通过建立受益人大会以及法律顾问来解决这一问题。关于受益人大会，我国银监会在相关办法中对其进行了规定，受益人大会是受益人与受托者之间沟通的桥梁，对受托者的经营管理等进行监督，有助于规范受托者的行为；关于法律顾问，我认为法律顾问对于土地经营权信托来说是十分重要的一个存在。虽然大多数毕业的法律专业的人才不愿意前往经济不发达的农村地区，但是国家也出台了一系列乡村振兴战略以及人才强国战略，各地方政府也在积极实施各项优惠政策吸引优秀人才，当地政府应该予以重视这一问题，结合当地发展情况以及财政收支情况，尽最大可能配备法律顾问，逐步提升农民的法律观念以及法律维权意识。此外当地政府可以引导村民通过司法途径解决土地经营权信托有关问题，如调解、起诉或者仲裁程序等，村民文化程度相对较低，因此，法律观念以及相应的法律意识较为淡薄，遇到相应问题时不能够想到运用法律手段解决问题，因此，政府的引导以及法制宣传教育就极为重要。



## 结语

土地是广大农民群众赖以生存的最基本的物质基础要素之一，我国人口众多属于农业大国，土地问题更是关乎我国人民的生产生活，同时也是解决三农问题的重中之重。随着城市化不断发展，大城市拥有更广阔的就业平台，更好的教育，越来越多的人选择去大城市打拼，出现了大量土地被闲置荒废的问题。农村土地经营权信托作为我国农村土地经营权流转的一种创新性的流转方式进入我国农村地区助推农业实现专业化规模化生产，农地信托能够有效减少农村土地被撂荒、抛荒等弃耕性质的问题，也符合我国乡村振兴等各项农业战略的大政方针，但是实践中仍存在相关法律问题，难以充分发挥其农地流转的优势，因此，为了更加有效地维护农民的合法权益，有必要完善土地经营权信托制度。

目前我国农村土地经营权信托制度尚处于发展阶段，暂时仍存在诸多困境，我国农村土地经营权信托缺乏法律上的规定、法律关系主体不明确，登记以及监管等各项制度不完善、农户对于农村土地经营权信托的了解仍存在于基础界面、专业性知识以及法律问题方面有所欠缺，很少农户能够积极主动的参与农地经营权信托流转之中，因此，针对农村土地经营权信托实践中出现的各种困境，提了一些完善建议。首先，可以从专门立法或者在相关法律法规中增设对农地经营权信托的规定以此来规范农地信托。其次，按照相关法律规定理清我国农村土地经营权信托法律关系主体资格问题。此外，可以从健全农村土地经营权信托登记、监管、风险防控制度等方面来完善我国农村土地经营权信托登记制度。最后，从拓宽农民行使权力的渠道以及增强信息公开力度等方面来构建农民权益保护机制。虽然随着实践的不断深入，我国农村土地经营权信托相关实践取得了一定成效，但是不能止步于此，需要结合我国实际发展状况，不断摸索中前进。希望通过研究，能够给予我国农村土地经营权信托制度的健全提供一定的理论支撑，并助推我国农业专业化机械化生产，保护农民各项合法性权益。

我国农地经营权信托仍在摸索中前进，日常生活中我们应该运用浅显易懂的方式对农民灌输土地经营权信托相关理论知识，并不断增强农民的法律观念与法律意识，以便于农户能够充分了解土地经营权信托，并能够充分运用法律武器维护自身合法权益。只有有在法律上详细规范农村土地经营权信托流程，才能更加有效的保护自身合法权益。



## 参考文献

### 一、专著

- [1]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.
- [2]尚旭东. 农村土地经营权流转[M]. 北京: 中国农业大学出版社, 2016.
- [3]徐卫. 土地承包经营权集合信托模式的构建逻辑与制度设计[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2016.
- [4]张军建. 农村土地承包经营权信托流转法律研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2016.
- [5]杨明国. 信托视野下中国农村土地流转研究[M]. 北京: 电子工业出版社, 2015.
- [6]丁关良. 土地承包经营权流转法律制度研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011.
- [7]新井诚. 信托法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2017.
- [8]何宝玉. 信托法原理研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2015.
- [9]高圣平. 中国土地法制的现代化[M]. 北京: 法律出版社, 2014.

### 二、学位论文

- [1]麻松林. 我国农村土地信托制度构造研究[D]. 西南政法大学, 2018.
- [2]吴迪. 农村土地经营权信托法律问题研究[D]. 辽宁大学, 2020.
- [3]马楠. 农村土地经营权信托制度研究[D]. 福建农林大学, 2020.
- [4]周翔. 我国农地信托财产权法律制度研究[D]. 华南理工大学, 2016.
- [5]苗绘. 中国农村土地流转信托模式创新与机制研究[D]. 河北大学, 2021.
- [6]方森林. 我国农村土地经营权信托法律问题研究[D]. 上海师范大学, 2019.

### 三、连续出版物

- [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(02): 31-36.
- [2]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, 31(05): 72-79.
- [3]李婷. 我国土地信托模式的选择与实践[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2017, 16(04): 34-44.
- [4]田露. 农村土地信托受托人法律机制构建[J]. 农业经济, 2019(06): 101-102.
- [5]文杰. “三权分置”视阈下农地信托法律规则之构建[J]. 法商研究, 2019, 36(02): 40-52.
- [6]李蕊. 农地信托的法律障碍及其克服[J]. 现代法学, 2017, 39(04): 54-66.
- [7]徐海燕, 张占锋. 我国土地经营权信托模式的法律思考[J]. 法学杂志, 2016, 37(12): 59-67.
- [8]高强, 高桥五郎. 日本农地制度改革及对我国的启示[J]. 调研世界, 2012(05): 60-64.
- [9]房绍坤, 任怡多. 新承包法视阈下土地经营权信托的理论证成[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2020(02): 33-44.

- [10]李东侠. 土地承包经营权信托流转中受托人的法律规制研究[J]. 河北法学, 2015, 33(09): 93-101.
- [11]徐卫. 土地承包经营权集合信托模式的构建逻辑与制度设计——契合土地流转目标的一种路径[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2015, 37(02): 50-59+163.
- [12]谢根成, 付露露. 农村土地承包经营权信托的必要性与可行性分析[J]. 农村经济, 2011(09): 59-63.
- [13]姜雪莲. 农村土地承包经营权流转信托的法律问题——以中信安徽宿州农村土地承包经营权信托为中心[J]. 北方法学, 2014, 8(04): 25-32.
- [14]高圣平. 农地三权分置改革与民法典物权编编纂——兼评《民法典各分编(草案)》物权编[J]. 华东政法大学学报, 2019, 22(02): 14-24.
- [15]袁泉. 中国土地经营权信托: 制度统合与立法建议[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2018, 24(06): 118-128.
- [16]高飞. 土地承包权与土地经营权分设的法律反思及立法回应——兼评《农村土地承包法修正案(草案)》[J]. 法商研究, 2018, 35(03): 3-14.
- [17]陈敦, 张航. 农村土地信托流转的现状分析与未来展望[J]. 国家行政学院学报, 2015(05): 94-98.
- [18]陈小君. 土地改革之“三权分置”入法及其实现障碍的解除——评《农村土地承包法修正案》[J]. 学术月刊, 2019, 51(01): 87-95+104.
- [19]陈小君. 《农村土地承包法修正案(草案)》要义评析[J]. 中国土地科学, 2018, 32(05): 1-6.
- [20]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(01): 43-47.
- [21]高圣平. 完善农村基本经营制度之下农地权利的市场化路径[J]. 社会科学研究, 2019(02): 42-52.
- [22]韩松. 论民法典物权编对土地承包经营权的规定——基于“三权分置”的政策背景[J]. 清华法学, 2018, 12(05): 112-125.
- [23]高飞. 农村土地“三权分置”的法理阐释与制度意蕴[J]. 法学研究, 2016, 38(03): 3-19.
- [24]王鹏鹏. “三权分置”下农地信托的反思与发展[J]. 农村经济, 2018(12): 12-17.
- [25]房绍坤, 林广会. 土地经营权的权利属性探析——兼评新修订《农村土地承包法》的相关规定[J]. 中州学刊, 2019(03): 45-54.
- [26]苗绘, 王金营. 农地信托中土地证券化融资模式借鉴与创新[J]. 会计之友, 2021(23): 64-71.
- [27]江钦辉, 魏树发. 《民法典》背景下农地经营权信托流转法律构造中的主体疑难问题[J]. 新疆社会科学, 2022(01): 91-101+147-148.
- [28]高圣平. 农地信托流转的法律构造[J]. 法商研究, 2014, 31(02): 28-33.
- [29]郑宏. 信托登记制度比较研究[J]. 河北法学, 2007(12): 148-150.
- [30]徐刚. 中国信托登记制度研究[J]. 江西财经大学学报, 2019(02): 132-139.
- [31]张守夫, 张少停. “三权分置”下农村土地承包权制度改革战略思考[J]. 农业经济问题, 2017, 38(02): 9-15+1.
- [32]Lorna Fox. Living in a Policy State: From Trust for Sale to Trust of Land[J]. Liverpool Law

Review, 2000, 22(1) : 59-88.

- [33] Louise Alexander, George R. Hess, "Land Trust Evaluation of Progress toward Conservation Goals, " Conservation Biology, Vol. 26, no. 1, 2012.



## 致 谢

在 2022 年的 7 月份即将迎来毕业季，我们也将离开这里奔赴下一个征程，三年的研究生生涯不知不觉中悄然而逝，这三年研究生学习生活中，我遇到了很多困惑与不解，我的老师和同学们还有已经毕业的师兄师姐们以及各位师弟师妹们也都给予了我很大的帮助，非常感谢他们对我的帮助。首先，我最要感谢的一位老师是我研究生期间的导师——黄延廷老师，第一次见黄老师的印象至今仍很深刻，一次偶然的机会在课堂上听到了黄老师讲课感觉课讲得很好，关键是人也很和蔼，后来又很幸运的成为了黄老师的学生，黄老师一直是一个平易近人的老师，专心研究学术，每次都能看到他在认真研究写作，黄老师教导我们研究生期间认真学习理论知识的同时要学习论文写作，毕业论文的完成更是一个大工程，需要在不断修修改改中逐渐完善，这个过程是耗时耗力的，却也是让我收获很多，不仅是在论文的写作上，还有其他方方面面，这一个大工程当然少不了黄老师的细心指导，仍记得第一次给老师发论文初稿的情形，黄老师细心地就论文的框架以及内容进行了阅读，并将论文中的问题一一提出，几万字的论文认真的阅读完毕并指出论文中的问题所在，足以见得黄老师的认真对待学生的态度，这三年时间在黄老师的指导下，我在学术的专业性与严谨性上均有所提升，论文也在不断完善。毕业论文写作期间黄老师告诉我们要多看优秀硕士博士论文，多学习别人文章的优秀之处，研究基本论文如何写作，并教导我们论文写作应结合我国以及国外研究，更要结合我国实际情况，最后要注重逻辑的严谨性以及内容的丰富，小到标点符号大到论文的整体框架需要不断推敲。其次，我很感谢我的同学们，也非常感谢我的家人们，一直努力工作赚钱供我读书，他们默默付出不求回报，这二十多年，一直在用你们的方式鼓励我好好学习，是你们让我不再畏惧未来路上的荆棘与坎坷并努力战胜生活与学习中的困难与障碍。最后非常感谢母校的悉心培养，在这里我收获了很多，不仅学习到了专业性理论知识也在自身综合能力上有很大提升，我会在以后的学习与工作中努力将所学习的理论性的知识与实践相结合，并秉持终身学习不断进取的精神，努力面对未来工作以及生活中的困难险阻，祝母校桃李满天下，越来越好，也祝自己和大家在未来的工作与学习中一切顺利。





## 攻读学位期间发表的学术论文目录



## 独 创 性 声 明

本人郑重声明：所呈交的学位论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写的研究成果，也不包含为获得河南师范大学或其他教育机构的学位或证书所使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

作者签名：\_\_\_\_\_日期：\_\_\_\_\_

## 关于论文使用授权的说明

本人完全了解河南师范大学有关保留、使用学位论文的规定，即：有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅。本人授权河南师范大学可以将学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文。（**保密的学位论文在解密后适用本授权书**）

作者签名：\_\_\_\_\_导师签名：\_\_\_\_\_日期：\_\_\_\_\_

