

# 农地信托流转“益阳模式”探讨

——湖南省益阳市土地信托流转“益阳模式”的实践与探索

胡能灿

(湖南省益阳市国土资源局, 湖南 益阳, 413000)

摘要: 伴随着城市化与城乡统筹的发展, 通过农村土地流转实现土地要素的市场化配置, 已成必然趋势。“信托”作为一个现代市场理念被引入湖南省益阳市的农地流转领域, 创造了国内外广受称誉的“益阳模式”。本文通过深入调查研究, 探讨了农地信托流转“益阳模式”的实践依据和动因, 总结了主要经验和优势, 概括了主要成效和体会, 提出了注意事项和问题, 分析了的存在困难和几点启示。并在此基础上对土地信托流转助推城乡统筹的“益阳模式”进行了系统调研和深度剖析。

关键词: 土地流转 信托 益阳模式 实践 探索

伴随着城市化与城乡统筹的发展, 通过农村土地流转实现土地要素的市场化配置, 已成必然趋势。“信托”作为一个现代市场理念被引入湖南省益阳市的农地流转领域, 创造了国内外广受称誉的“益阳模式”。

益阳市是农业大市。从2010年开始, 该市推行土地信托流转。即在农民自愿和坚持土地集体所有、保障农民承包权的前提下, 乡镇政府出资成立农村土地托管投资有限公司和土地信托流转服务中心, 接受农民委托, 将土地经营权以一定价格转让给其他公民或法人从事农业开发经营, 进行规模化、专业化生产。据统计, 益阳市共流转土地274.7万亩, 涉及农户32万户, 其中流转耕地171.7万亩, 流转率43%, 位居湖南省第一。实行土地信托流转以来, 该市引进一次性流转土地500亩以上的企业170家, 其中一次性流转1000亩以上的企业69家。这些企业直接投入资金16亿元, 带动金融机构投放7.2亿元。

益阳市这种土地信托流转助推城乡统筹的模式被媒体称为“益阳模式”。这种模式本质上是一种土地使用权财产管理的制度安排, 是一项农村土地产权制度创新。创新点主要体现在实现了农村土地的“三权分离”和政府力量的合理介入。土地信托流转的农村土地所有权、承包权和使用权的“三权分离”, 达到了“确保所有权、稳定承包权、搞活使用权”的目的, 使土地制度的效率目标得以实现。农民是弱势群体, 农业是弱质产业, 农村是一个地位相对弱化的区域, 使得农村资源配置的合理化变革必须依赖政府力量的有力引导。土地信托流转中政府的合理介入, 在农民、企业之间搭建起了一个平台, 流转变得更加规范有序。

益阳推进这种新模式的初衷, 是为了促进土地流转, 遏制耕地抛荒。但通过试点过程中的不断探索, 农民承包经营权利益的保护、农民增收、农业产业发展、农村金融改革创新、政府职能转变、农村要素市场激活等等功能开始不断显现。为此, 我们通过深入调查研究, 对土地信托流转助推城乡统筹的“益阳模式”进行了系统调研和深度剖析。

## 一、农地信托流转“益阳模式”的实践依据和动因

### 1、实践依据

**实践基础。**土地信托是指土地所有权人（委托人）为有效利用土地，提高不动产的开发与经营效率，而将土地信托予受托人，由受托人利用其专业规划与管理，将开发经营的利润做为信托受益分配金交付给受益人的一种信托行为。

土地信托制度起源于英国。虽然在西方国家已有相当长的历史，尤其是美国、日本、英国等国家在土地信托方面进行了许多探索和实践，积累了丰富的经验，理论研究和操作模式相对成熟，但是，由于二、三产业的高度发达，发展到今天，原始意义上为保障委托人土地农业经营收益而发生的信托已经很少；相反，因为农业的弱质性和弱势地位，二、三产业在高速发展的过程中，侵占了大量农地、吸纳了大量农民，于是，土地信托制度由保护委托人收益权而逐渐演变为公有土地资源的保护手段。近年来，重庆、江苏、浙江、上海等地先后开展了类似土地信托流转的试验，取得了一定成效。

**法律、政策依据。**一是政策鼓励流转。自实行家庭联产承包责任制以来，土地流转承包经营权的流转就一直存在，中央也鼓励农村土地承包经营权流转。比如1984年的中央一号文件（《关于一九八四年农村工作的通知》）就明确提出“鼓励土地逐步向种田能手集中。”2004年以来的中央一号文件都强调“坚持依法、自愿、有偿”的推进农村土地承包经营权流转。二是法律允许流转。2003年3月1日和2005年3月1日分别施行的《中华人民共和国农村土地承包法》、《农村土地承包经营权管理办法》就农村土地承包经营权流转做出了明确规定。2007年10月1日施行的《中华人民共和国物权法》第一百二十八条规定：“土地承包经营权人依照农村土地承包法的规定，有权将土地承包经营权采取转包、互换、转让等方式流转。”三是农村土地承包经营权可以作为信托财产。《中华人民共和国信托法》第二章第七条规定：“本法所称财产包括合法的财产权利。”《中华人民共和国信托法》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。”根据相关法律规定，农村土地承包经营权显然不属于禁止流通的财产，也不属于限制流通的财产。因此，完全可以成为信托财产。综上所述，农村土地承包经营权信托流转是土地流转形式的一种，完全符合政策、法律的要求和规定。

### 2、直接动因

这些年益阳市推动农村土地流转经历了三个阶段。第一阶段是被动流转阶段。早些年，由于种粮收益低、农村外出务工人员大量增加，种田的人越来越少，农村耕地抛荒比较严重，有的地方抛荒面积甚至达到了三分之一。为了确保粮食生产，他们制定了《益阳市耕地耕作管理办法》，采取了乡村干部分片包干、行政问责、收取代耕费等强制措施。同时，广泛推广代耕代种、大户租赁外出务工人员耕地等办法，在一定程度上推动了土地流转，遏制了耕地抛荒。第二阶段是主动流转阶段。2008年，中央十七届三中全会提出大力推进现代农业建设，益阳市响亮地提出把推进农村土地流转作为现代农业建设的“牛鼻子”来抓。先后下发了《关于推进农村土地承包经营权流转的意见》、《关于大力推进农村土地承包经营权流转加快现代农业发展的通知》等文件，取得了较好的成效。2009年全市耕地流转面积116万亩，占耕地总面积的32.1%，位居全省前列。第三阶段是创新流转阶段。在实践操作中，他们发现一般形式的土地流转还停留在低层次、低水平上，隐患很多，不具有可持续性，突出表现在三个方面：一是政府“缺位”影响了土地流转进程。大部分乡、村没有建立统一的土地流转平台、

土地流转市场及中介服务机构，缺乏信息服务，更缺少跨区域流动，阻碍了土地流转在更大范围和更高层次上进行。二是流转不规范。农户自行流转的多，村组组织和靠产业引导流转的少；口头协议无序流转的多，签订了正式书面合同的少，导致流转不规范、土地纠纷难调处。三是流转规模比较小。2009年，全市流转大户户平经营面积不到60亩，流转面积在50亩以下的4028户、占流转总户数的四分之三。为了进一步推动土地流转，他们将目光瞄准了土地信托机制。

因此，益阳推动农村土地信托流转试点的初衷是为了促进土地流转、治理耕地抛荒，即仍然是现代土地信托所追求的耕地保护。至于在试点过程中赋予了土地信托制度保护耕地之外的更多功能，比如农民承包经营权利益保护、农民增收、农业产业发展、农村金融改革创新、政府职能转变、农村要素市场激活等等，应该是对土地信托制度功能的进一步延伸和完善。

## 二、农地信托流转“益阳模式”的主要经验和优势

“益阳模式”的特点是“三原则、三不变、三坚持”。“三原则”即“依法、有偿、自愿”。一是“依法”。依法流转农地承包经营权；依法提供合法的农地流转信托担保；依法监管农地农用、高效利用。二是“有偿”。出租的农地承包经营权，农民能够有保障地定期领取令其满意的土地租金。三是“自愿”。农民必须是自愿地委托出租自己的农地承包经营权。“三不变”。一是土地所有权不变。流转后的农地仍属原村集体所有。二是农地承包经营权归属不变。流转后的农地承包经营权属性仍归属原出租村民。三是农地农用性质不变。流转后的农地以合同形式限定土地开发经营方向只能是农地农用、良田种植。“三坚持”。一是坚持农地农用。流转后的农地只能从事农业种植，不得用于非农业建设。二是坚持良田种粮。流转后的良田只能种植传统的粮、棉、油、菜，不得非粮化种植林、果、茶及挖塘养殖。三是坚持规模耕种。

益阳市的土地信托流转，是在总结基层实践的基础上进行的机制创新。主要经验是：

**1、以市场运作方式搭建政府平台。**土地信托流转与自发流转最大的不同，就是政府全程介入。政府设立土地流转中心，由乡镇注资成立市场化的土地托管(信托)公司，公司经理由乡镇长担任，公司人员从乡镇所属单位抽调。托管公司主要职责是，承接农民的流转土地，并签订土地信托合同，再将土地租赁给农业企业或大户从事农业开发经营。托管公司每年按每亩10元钱的标准收取承租企业和大户的服务费，服务费主要用于公司运转。同时每年年初收取承租企业或大户一年租金和等值的抵押金，租金作为信托基本收益分两次支付给出租土地的农户。政府平台主动介入土地流转，使农业企业或大户只需与政府一家直接打交道，就能获得有较长承租权的流转土地，可以放心投资、放心经营，农户也不用担风险，可以放心开展土地信托流转。

**2、以信托机制开展土地信托流转。**按照信托原理，把土地流转与信托这种现代理财方式紧密结合起来，依法规范农户、托管(信托)公司和农业企业(大户)的责权利，既紧扣信托受人之托、代人理财的本质，尽力实现农户这一委托方的利益最大化，又尽力确保大户和企业的利益，实现双赢。主要从三个环节上进行土地信托流转。一是流进。土地托管(信托)公司与农民签订信托流转合同，按每亩250公斤稻谷的市场价支付信托基本收益，从农户手中获得5年以上土地承包经营权。二是整理。托管(信托)公司将拥有经营权的土地进行适当整理，调整成片。三是流出。托管(信托)公司通过招标、竞拍等方式，将整理后的土地按照与农民签订的同样租金出租给大户和农业经营公司，并收取每亩10元的服务费。

**3、以土地确权颁证确保农民利益。**益阳市贯彻落实中央关于农村土地承包经营权长久不变的精神，把农村土地的确权颁证作为开展信托流转的一个前提，作为确保农民利益的一个关键来抓。县乡政府组织专门班子进行调研摸底，登记造册，在乡镇颁发了规范的“四证一图”，即农村集体土地所有权证书、农村集体土地使用权证书、农村土地承包经营权证书、农民房屋产权证书和农村集体土地到户的权属界线图（“鱼鳞图”）。通过确权颁证，形成产权清晰、权能明确、权益保障、流转顺畅、分配合理的农村土地产权制度。

**4、以土地流转招商做大特色产业。**益阳市各县市区以乡镇为平台，把土地信托流转与做大做强特色优势产业有机结合起来，把集中连片土地进行“打包”招商。乡镇土地信托流转公司建立土地流转档案和项目库，定期将土地流转情况和产业发展情况，通过网络发送、信息发布台、宣传栏等形式向外发布信息，引进工商企业进驻，承包土地，开发基地，建设产业链。

**5、以试点示范推动土地有序流转。**为了使土地信托流转按照依法、自愿、有偿的原则健康有序推进，益阳市注重先试点、后示范、再逐步推广。首先在土地流转基础较好的沅江市草尾镇试点，探索出一套积极稳妥、操作性强的土地信托流转办法。在总结草尾镇做法经验的基础上，在全市每个县市区选择一个乡镇，复制草尾镇模式进行示范，并开展土地信托流转培训，并根据各地实际，对信托流转的办法和机制进行完善，在全市逐步推开。

与农村土地流转的一般形式相比，土地信托流转“益阳模式”的比较优势在于：**第一，它是最规范的土地流转形式。**由于信托契约具有比其它诸如委托、代理契约更高的稳定性，农户、托管公司、农业经营公司通过信托流转关系，实现了土地所有权、承包权和使用权彻底分离，形成了更为稳定的契约关系，大大提高了土地流转的规范性。**第二，它是最稳定的土地流转形式。**由政府全额出资成立的土地托管机构和中介服务组织组成规范的组织管理形式，使得土地流转更具效率 and 安全性。土地信托流转通过建立政府托管公司这个平台，主动介入土地流转，使农业企业只需与政府成立的托管公司直接打交道就能获得有较长经营权的成片土地，节省了整合土地的人力、财力成本，可以放心投资、安心经营；农户将承包经营权委托给政府成立的托管公司，不怕政府“跑了”，消除了农业企业在收成不好时一走了之导致颗粒无收的担心，从而放心委托，形成了土地经营方省心拿地、农民开心托地稳定局面。**第三，它是最能实现农业规模经营的土地流转形式。**土地信托流转是由委托人、受托人以效率为原则依法进行的一种市场选择行为，突破了原有土地使用权流转仅限于村级内部的界限，基层政府充分利用行政资源，可实现跨行政区域的土地流转，能够实现土地在更宽区域、更高层次面的整合。同时，通过信托流转，土地经营权集中于政府，使政府具备较高的整合项目能力，提高了土地资源的利用效益，强化了政府对产业的主导地位，加快了现代农业发展。

### 三、农地信托流转“益阳模式”的主要成效和体会

从我们调研情况看，益阳市开展农村土地信托流转，成效明显，对于深化农村改革、推进农业现代化，具有重要的示范意义。

**1、实现了农民大幅增收。**促进农民持续增收，是农村改革发展的中心任务。土地信托流转一个显著的成效，就是大幅度增加了农民的收入。前几年进行一般性土地流转的地方，每年人均增收不到 600 元，进行信托流转后，增收达到 1000 多元。沅江市草尾镇乐园村是最先开始实行土地信托流转的村，全村有 85% 的农户、81.3% 的土地实行信托流转。村支书王岳飞介绍，村民年人均纯收入由流转前的 5000 元左右增加到 1 万多元。实现了“一保两增”：一是确保了各项惠农补贴到户，每亩承包地收入 135 元；二是稳定增加了土地租金，每亩土地

租金为 250 公斤稻谷，现行价为 600 元，并随着粮价上涨而增加；三是大幅增加了务工收入，除了部分青壮年外出务工外，留守家里的劳动力在承租的企业和大户打工年收入 1.2 万元左右。乐园村 6 组的冷世民，流转承包农田面积 7 亩，租金 4200 元，惠农补贴 945 元，姐姐、姐夫及本人就地打工收入 3.1 万元；另外从事机耕服务作业收入约 1.7 万元，全家年收入共 5.8 万元，比土地流转之前收入增加了一倍。草尾镇土地信托流转面积占耕地面积的 43%，全镇农民人均纯收入达 8735 元，比上年增长 20.5%，是流转前 2007 年的近两倍。山区坡耕地的流转同样增收效果好，安化县江南镇去年全镇近 5000 户农民流转土地，户均纯收入 2 万元以上，比土地信托流转前增加 1 万元左右。参与土地流转的村民都说，开展信托流转，感到最满意的是，土地有稳定的租金保障，还可以在自家地里打工赚钱，不愁种田亏本歉收，不愁就业无门。

**2、推动了现代农业发展。**土地信托流转，把农民的承包地连片集中流转承包给公司和大户经营，有效改变了一家一户分散经营与大市场难以对接的矛盾，提高了土地产出率和劳动生产力。主要体现在“四个推进”：一是推进了农业规模化。沅江市草尾镇自 2008 年开展土地信托流转以来，形成经营 1000 亩以上的大户 8 户，500 亩以上的大户 19 户。蔬菜经营大户艾青在草尾镇立新村流转土地 1170 亩，投资 400 万元建设标准化大蒜种植基地，并联系订单面积 5000 亩，大蒜定点销往长沙市马王堆蔬菜批发市场，每亩年产大蒜 5000 多公斤，纯收入 1 万元左右。二是推进了农业产业化。益阳市通过土地信托流转，提高农业产业化经营水平，培育壮大了粮食、蔬菜、黑茶等优势产业。比如安化县江南镇引进了三十九铺茶叶有限公司、白沙溪茶厂、华莱生物科技有限公司等十多家龙头企业，开展信托流转，建起 1000 亩以上的茶叶基地 10 多个，打造黑茶之乡。华莱公司在该镇马路新村投资 450 万元，流转土地 1000 多亩，建设茶叶基地，带动 300 多户农民人均年增收 3000 多元。沅江市种粮大户卢青年流转土地 5000 多亩，并以卢青年米业公司为龙头，连片发展优质稻 9 万多亩，形成了以土地信托流转为支撑的粮食产业链条。三是推进了农业集约化标准化。土地流转促进资本、技术等要素积聚，不仅增加了农业的综合效益，而且大幅提高了农业的技术装备水平。如大地农业有限公司在草尾镇乐园村投入 600 多万元，流转土地 1500 多亩，建立高标准反季节蔬菜大棚 200 多个，对输出蔬菜进行就地质量安全检测，年生产销售有机蔬菜 13000 多吨，每亩纯收入比分散生产经营高 10 多倍。四是推进了农业机械化。凡是流转的成片土地都实现了机耕作业，益阳全市 2011 年农机总动力比 2009 年提高了 12.8%。

**3、促进了城乡统筹发展。**主要是“四个带动”。一是带动了土地合理配置。一方面通过土地连片流转和平整，促进优势特色产业规模化经营，提高了土地的集约利用水平；另一方面，通过加快农民集中居住，实行城乡土地增减挂钩，在确保耕地面积不减的基础上增加了城镇建设用地供应。全市已有 8 个县（市、区）启动建设 13 个农民集中居住区，可安置参与土地流转的 5800 户农民，可平整土地 4300 多亩用于城乡土地增减挂钩。二是带动了资本下乡。过去农民种田，主要靠自己投入和国家补贴，低投入导致低地力、低产出。土地信托流转后，吸引了企业、银行和社会等各方面的大量资本投向农业生产和农产品基地建设。如 2011 年仅草尾镇农业投入就达 7500 万元，是 2008 年的 6 倍。其中承租土地的企业和大户投入 3000 多万元，带动金融机构投放 2000 多万元。三是带动了农民进城。参加土地信托流转的农户，大部分青壮年劳动力在城镇就业，有不少稳定的就业人员已经在城镇安居。目前，草尾镇有 1/4 的农户要求到城镇居住。四是带动产业向园区集中。安化县 10 年前规划了江南工业园区，

但由于人口多，耕地少，分布散，基本没有企业入驻。土地流转后，已有 5 家流转大户和企业入园投资建厂。高马二溪、梅山黑茶等企业分别投入 1800 万元和 2200 万元进驻工业园。

**4、促进了乡村和谐发展。**从调查情况看，开展土地信托流转的乡村，出现了经济社会协调、和谐的良好发展态势，文明程度明显提升。主要体现在“四个新变化”。一是乡村治理新变化。以前由于农民自发流转承包地，操作不规范，土地纠纷较多，引发不稳定因素增多。开展土地信托流转后，乡村因势利导，强化流转引导服务，因土地纠纷引发的矛盾少了，乡镇以上土地纠纷比 2009 年减少 50%，乡村治安状况明显好转。二是干群关系新变化。在土地信托流转中，乡村干部融入到群众中，讲政策，讲法律，释疑解惑，排忧解难，进一步增进了干部和群众的信任和感情，群众对干部工作的满意度明显提高。三是乡风文明新变化。主要是农民的素质提高了，生活方式转变了，通过外出务工经商和在本地参与现代农业生产经营，现代意识、创业意识、市场意识、民主意识普遍增强，职业技能普遍提高，大多掌握了一技之长，群众精神面貌焕然一新，文化生活丰富了，城市文明的生活方式逐步融入到农村。四是村容村貌新变化。信托流转的大户和企业，在发展生产的同时，参与村里的基础设施建设，改善了生产生活条件和村容村貌。全市共有 37 家农业企业参与投资建设公路、桥梁、绿化等公共事业。如江南镇的庆阳村有两座危桥，多年失修，涉及几百户农民的出行，承包村里信托流转土地的佳槟碧源公司去年投资 20 多万元重新修好两座桥。

通过系统调研“益阳模式”，我们的体会是：以农地信托流转为核心的“益阳模式”要想长足良性发展，必须营造“政府帮扶、农民满意、信托服务、企业赚钱”的良性循环局面。

**“政府帮扶”是基础。**政府应当捆绑涉农资金和土地整治项目，积极开展农田水利建设和土地综合整治，同时做好农地流转的宣传发动和组织引导工作，为农地集中连片流转打下基础。

**“农民满意”是前提。**农民不满意，地就租不出。满意的关键有两条，一是适中的租金，即要坚持实物定租、变现支付；二是租金领取有可靠的保障，即要坚持信托担保、按期支付。

**“信托服务”是关键。**农地信托公司“一根扁担挑两头”，一方面公司要以诚信服务和租金担保赢得农户的信用和满意，使之自愿出租农地；另一方面公司要积极招商、认真把关，确保引进好的租种企业或种粮大户，并提供精准的市场资信和良好的跟踪服务。所以，公司应以服务为宗旨，不能以赢利为目的。

**“企业赚钱”是根本。**企业不赚钱，租种化泡影，流转变流产，一切归于零。对从事农业生产的租种企业或种粮大户，政府应当采取少取、多与、让利，及时提供市场资信服务和政府引导，及时调解出现的纠纷，及时化解出现的困难和问题，资金周转困难时应当给予必要的优惠信贷服务。

#### 四、农地信托流转“益阳模式”的注意事项和问答

“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。但我们调查后发现，作为全新的模式，其发展中可能出现的各种问题不容忽视，有待完善。

**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？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。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。

**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限公司掌握着巨大的资金流，如何监管？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。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。**在信托流转过程中，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？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。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。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。

**4、巨额资金如何运转？——国家相关政策出台可进一步研究。**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金，农业经营公司缴纳的预付土地承租租金等，还加上全乡镇的涉农资金，则更为庞大，如何运转？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？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。**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？益阳的实践是：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、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？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。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。

## 五、农地信托流转“益阳模式”的存在困难和启示

从我们对益阳市的调查情况看，当前益阳市的农地信托流转运行良好，也未出现致命的困难和问题。但我们也感觉到以农地信托流转为核心的“草尾模式”存在隐忧。一是产、加、销一条龙经营不足，抗御云谲波诡的农产品市场风险的能力不强。二是外出务工农民“进得了城、站不住脚”，农民工“返乡潮”来临时也会伴随着流转农地“退租潮”的出现。三是种植传统的粮农作物不如种植经济林果茶和养殖禽兽鱼等多种经营效益高、见效快，租种企业或种粮大户受到利益驱使容易改弦易辙，导致农地非农化、非粮化。四是出租农户可能得陇望蜀，过高的奢望可能转化或成压垮租种企业或种粮大户的最后一根稻草。

通过总结益阳市土地信托流转的做法和经验，我们有以下几点深刻的启示。

**1、推进土地信托流转，是切合农村改革发展方向的创新之举。**农村土地制度改革，是农村改革发展的根本问题。十一届三中全会以来，以土地制度改革为标志，实行家庭联产承包责任制，极大解放了农村生产力，极大调动了农民的生产积极性，是农业农村保持三十多年快速稳定发展的动力源泉。但是，随着工业化、城镇化的加快推进和进入城乡统筹发展的新阶段，一家一户的小规模分散经营，已不适应农村生产力发展的要求，也不适应工业化、城镇化和农业现代化同步发展的新趋势。如何做到既保障农民的土地权益，又能促进农村生产力和农业现代化的发展，是农村改革发展需要突破的重大问题。益阳市在确保农民土地承包经营权长久不变的前提下，强化基层政府引导和服务作用，运用市场运作的办法，引入信托这一新的理财方式，创新农村土地流转机制，实现了农民增收、农村发展，推进了城乡统筹，为新阶段农村改革发展探索了新的路子。

**2、推进土地信托流转，是符合农民利益和意愿的发展路径。**农民是农业发展的经营主体，“三农”问题的核心是农民问题。实践表明，任何一项农村改革和制度创新，只有维护和发展农民利益，尊重农民意愿，才能取得成功。益阳市开展农村土地信托流转，坚持依法、自愿、有偿原则，坚持土地集体所有制性质不变、农民承包经营权不变、农用地属性不变，始终把农民的利益放在首要位置，确保了农民的土地权益，确保了农民增收，进一步调动了农民积极性和创造性，彰显了改革创新强大生命力。

**3、推进土地信托流转，是值得推广借鉴的成功模式。**近些年来，在农村土地流转方面，全国许多地方都在探索，创造了土地股份制、土地合作社、土地银行、土地流转服务中心等一些有效的流转方式，对农村改革发展产生了积极效应。益阳市从本地的实际出发，吸收了各地好的做法和经验，引入新的理念，创新土地信托流转方式，更好地规范了农民、政府、企业或大户等土地流转各方的责权利，特别是强化了基层政府的作为，从而确保土地承包经营权流转有序推进，为农业农村发展注入了新的活力。因此，土地信托流转，是符合现阶段农村经济发展实际、符合农村土地制度改革和现代农业发展方向的一种新模式，值得借鉴和推广。

## 参考文献

- [1]赖源河、王志诚, 现代信托法(增订第三版)[M].北京: 中国政法大学出版社, 2002.
- [2]何宝玉、英国信托法原理与判例[M].北京: 法律出版社, 2001.
- [3]中野正俊、张建军.信托法[M].北京: 中国方正出版社, 2004.
- [4]贺安杰、张伟达、姚杰, 放大土地权益、创造多赢效应——益阳市创新土地信托流转机制调查, 湖南日报, 2012年08月20日
- [5]周小明, 确立信托制度的现实意义[M].北京: 中国监察出版社, 2002.
- [6]李秋明、王宝山, 中国农村土地制度创新及农地使用权流转机制研究[M].北京: 中国大地出版社, 2004.

作者简介: 胡能灿(1972.2—), 男, 湖南安化人, 湖南省益阳市国土资源局地籍地政科科长, 主要研究国土资源管理和土地开发利用。

通讯地址: 湖南省益阳市赫山区龙洲南路299号益阳市国土资源局地籍地政科 胡能灿

联系手机: 13487801369, 邮编 413000, 邮箱 yyom1369@sina.com。