

王立争,高庆艳.农村土地承包经营权信托的主客体构造[J].江苏农业科学,2017,45(1):290-292.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.01.078

农村土地承包经营权信托的主客体构造

王立争,高庆艳

(天津商业大学法学院,天津 300134)

摘要:农村土地承包经营权信托是一种新型的农地流转方式,未来将会快速发展。就农村土地承包经营权信托的主体而言,年满 16 周岁、不满 18 周岁的自然人可以充当委托人,但不得作为受托人;村民委员会既可以作为委托人,也可以作为受托人。农村土地承包经营权的客体具有非继承性、期限性、限定性等特点。展望未来,农村土地承包经营权信托在主体上应克服现行法律受托人范围过窄的缺陷,并构建信托监察人制度;在客体上应进行空间性拓展,并进行客体的证券化。

关键词:土地承包经营权;信托;主体;客体

中图分类号: F321.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)01-0290-03

信托制度是一种以资产为核心,以信用为基础,以委托为方式的现代财产管理制度^[1]。在我国农村土地承包经营权流转制度改革过程中,信托作为一种新型的流转方式,已开始部分地区进行了试点。中共中央办公厅、国务院办公厅于 2015 年 11 月印发的《深化农村改革综合性实施方案》明确提出要“引导农民以多种方式流转承包土地的经营权”,这为土地承包经营权信托在未来的大规模发展提供了政策依据。土地承包经营权信托制度的核心要素包括 2 个方面,即主体和客体,本研究结合现行法律的相关规定以及实践运行状况,就上述 2 个核心要素进行深入的分析,并提出其未来应注重的发展方向,为相关政策和法律的制定提供参考。

1 农村土地承包经营权信托的主体构造

1.1 农村土地承包经营权信托中的委托人分析

从试点情况来看,围绕农村土地承包经营权信托的委托人问题,主要争议集中在 2 个方面,一是年满 16 周岁、不满 18 周岁以自己的劳动收入为主要生活来源的人可否作为委托人;二是村民委员会是否具有委托人资格。就前一问题而言,根据现行《信托法》规定,完全民事行为能力人可以充当委托人。年满 16 周岁、不满 18 周岁以自己的劳动收入为主要生活来源的人本身属于完全民事行为能力人,但因其尚未成年,所以理论上出现了将此类自然人排除在委托人范围之外的观点,笔者则持肯定立场。首先,从《信托法》《农村土地承包法》等法律条文的立法目的来看,实行农村土地承包经营权信托最本质的目的是解放农民,提高土地使用效率。农地信托化实现了土地产权货币化,使农民对土地的实际占有转变为以信托资本的价值形态占有,将土地转变为可携带资产,从而把农民从土地的依附关系中解放出来^[2]。从农村土地承包经营权信托的本质属性分析,拓宽委托人范围,推动该制度运行是

有必要的。其次,在信托法律关系中,委托人主要义务为将土地承包经营权转移给受托人,不需要对土地承包经营权信托中的土地进行事实或法律上的管理、处分行为。因此,年满 16 周岁有独立经济收入的农村青少年作为农村土地承包经营权信托的委托人具备相应的政策基础,应该确认其独立的委托人地位。就后一问题而言,学界不少人均主张否定说。如有些学者认为委托人若为村民委员会,将侵害农民或其他合法组织的权益,故村民委员会不能作为农村土地承包经营权信托的委托人^[3]。笔者认为村民委员会可以作为农村土地承包经营权信托的委托人。村民委员会是村民自治过程中形成的一种自治组织,具有委托人的基本属性,符合法律对委托人范围的规定。而将村民委员会纳入委托人资格中,能更好地解决出嫁女以及农民落户城市后遗留的农村土地管理问题,从而减少土地闲置,充分发挥土地的应有价值,减少因农村人口流动的多变性而导致土地资源利用率降低。从村民委员会职责上看,其管理、处分村内事务涉及范围广,由其充当委托人并不违背村民委员会的法定职责。此外,实践中已出现了村民委员会充当委托人的信托模式,典型代表为安徽宿州埇桥模式^[4],其实践运行效果良好,值得推广。

1.2 农村土地承包经营权信托中的受托人分析

农村土地承包经营权信托制度中,受托人肩负着按照委托人所设定的信托目的,管理处分受托财产的职责,在信托关系中发挥核心作用^[5]。我国《信托法》第 24 条规定,受托人应当是具有完全民事行为能力的自然人、法人,法律行政法规对受托人条件另有规定,从其规定。实践和理论上存在争议的仍然是年满 16 周岁、未满 18 周岁以自己劳动收入为主要生活来源的人以及村民委员会可否充当受托人的问题。

笔者认为,年满 16 周岁、不满 18 周岁以自己劳动收入为主要生活来源的自然人虽可作为委托人,但不能作为受托人。受托人是信托财产的实际管理人,是信托收益的实现人,也是这项制度是否具有生命力的关键点。因此,受托人资格问题应予严格限制。首先,信托制度在我国尚处于起步阶段,运行体制上仍然存在较多的问题。年满 16 周岁的青少年依靠自己的劳动、智力独立生活,不可否认其具有相应的民事行为能

收稿日期:2015-11-25

基金项目:国家社会科学基金(编号:12CFX081)。

作者简介:王立争(1981—),男,安徽合肥人,博士,副教授,主要从事农村土地制度研究。E-mail:lawwlz@163.com。

力,但其毕竟所拥有的社会经验相当有限,而受托人是农村土地承包经营权信托运行的核心,若将年满 16 周岁、不满 18 周岁的青少年也纳入受托人范围,无疑会影响土地承包经营权的实践运作。其次,从《信托法》对受托人义务的规定来看,受托人须独立管理信托财产,如果管理不当,使信托财产受到损失的,应承担相应的赔偿责任。因此,受托人应具备一定的处分管理能力,而未满 18 周岁的未成年人,难以具备这种能力。最后,土地承包经营权信托的受让人还应具备一定的经营能力,年满 16 周岁、不满 18 周岁的自然人缺乏社会经验,一般不具备这种经营能力。因此,笔者认为应对此处“完全行为能力人”作限定性解释,其范围只限于年满 18 周岁有完全行为能力的自然人。

村民委员会作为受托人,在部分地区也已出现运行良好的模式。以实践中较有影响的湖南省浏阳市农村土地承包经营权信托模式为例,该市建立了市、镇、村三级信托服务体系,市一级由市农办牵头,农业、土地管理、林业、水利等多个部门参与,形成部门整体联动机制。村一级由村民委员会具体接受农民土地信托服务,由村民委员会进行土地流转前的土地使用供求登记、信息发布以及土地流转后的跟踪服务和纠纷调处等,从而推动了信托制度在该地区的发展,促进了农民生活水平的提高。因此,从实践情况来看,村民委员会作为受托人在运行上并无障碍。尽管在该制度发展初期,许多学者对此持有异议,认为实际操作过程中由村民委员会主导完成信托的方式并不合适,会导致过多行政因素干预和介入^[6]。笔者认为,村民委员会本身的职责就包括促进农村经济发展,加上其有一定组织力量,应将其纳入受托人范围内,从而更好地促进农村土地承包经营权信托制度的发展。

2 农村土地承包经营权信托的客体构造

2.1 农村土地承包经营权信托客体的非继承性

信托法律关系中,最突出的特征是委托人对于信托财产有一个“脱手”的过程,即当委托人与受托人达成信托合同合意后,委托人须将信托财产转移给受托人,使该财产处于受托人管理之下。受托人基于对信托财产的管理和控制,享有了权利外观,这对委托人权利可能产生不利影响。因此,《信托法》第 16 条明确将信托财产与受托人所有的财产相区分,即信托财产不属于受托人的固有财产。受托人死亡或依法解散、依法撤销,信托财产不得作为遗产或被列入清算财产的范围,不可被受托人的继承人继承。笔者认为,虽然该财产不能继承,但基于信托关系具有连续性特征,并且针对农村土地承包经营权的稳定性等特点,在农村土地承包经营权信托中,该信托管理是可以继承的,即受托人死亡后,如果受托人的继承人符合受托人的资格条件,有继续管理该信托财产及财产权利的义务,信托行为的整个过程不因此而终断。如果信托法律关系发生法定终止情形,那么该土地承包经营权不归属于受托人或受益人,其权利回归至委托人,从而建立一道农民保留农村土地使用权的防线。

2.2 农村土地承包经营权信托客体的期限性

一般情况下,信托的客体为所有权,而农村土地承包经营权信托的客体为土地承包经营权这一用益物权。根据现行法律规定,土地承包经营权具有严格的期限限制,即耕地承包经

营期限为 30 年,草地承包期限为 30~50 年,林地承包期限为 30~70 年。根据一般的逻辑推断,农村土地承包经营权信托的期限应当在法律规定的承包经营权期限范围内,不得超出这一期限,否则不具有相应的法律效力。但实践情况更加复杂,如甲已获得 30 年耕地承包经营权并将其进行了信托,信托期限也是 30 年。10 年后,甲变更为城市户口,按现行法律规定,其农村土地承包经营权应予以收回,但此时信托法律关系仍未到期,那么该法律关系是否也应终止?如果允许其成为信托关系终止的原因,那么委托人一方单独变更户口关系就可以使信托法律关系终止,这对受托人而言不公平;但如果该项法律关系不终止,因信托产生的收益又应归谁享有?委托人不具有财产权利,他所指定的受益人也就失去了获益的权利,因信托所产生的收益归属问题就难以有效解决。由于在信托法中没有规定信托的期限问题,所以实践中就以土地承包经营权期限作为信托的期限,笔者认为这样并不科学。因为,法律之所以赋予农民 30~70 年如此之长的土地承包经营权,其立法出发点是为了保障农民的基本生活需求,而如果将信托期限也同样如此限定,会造成农民失地的危险。因此,应根据土地承包经营权期限、信托公司的专业性条件等情况,对农村土地承包经营权信托规定一个适宜的比例时间限制,在保障农村土地承包经营权信托产业持续性的同时,也较为灵活地保证了农民对农地使用权利的行使。

2.3 农村土地承包经营权信托客体的限定性

所谓农村土地承包经营权信托客体的限定性,是指在农村土地承包经营权信托中,不得改变土地的农业用途。我国仍然是农业大国,农民仍然是社会收入较低的群体,而土地承包经营权又是保障农民生活的基础,因此,我国法律明确要求土地承包经营权的流转不得改变土地的农业用途。有学者认为,现行法律对土地承包经营权流转的用途限制侵害了农民的私权^[7]。笔者认为,这一限制符合我国的特有国情,尤其是如果允许流转过程中改变土地的农业用途,将可能导致我国的耕地面临大规模减少,甚至可能危及国家粮食安全。在农村土地承包经营权信托法律关系中,受托人可以以外观权利人的身份经营、管理信托土地,但是不管受托人出于怎样的目的,均不得改变土地的农业用途。

3 农村土地承包经营权信托主客体的反思与展望

3.1 克服现行法律受托人范围过窄的缺陷

我国《信托法》对受托人资格采取了肯定列举方式,并且只有 2 种,一种为完全民事行为能力人,另一种为法人。但是在国外的法律中,受托人范围较宽。如日本信托法在受托人资格问题上采取了否定列举方式,即明确规定未成年人、禁治产者及破产者不得为受托人,在很大程度上拓宽了受托人范围,从而大力推动了信托在该国的发展,取得了较好的实践效果。我国现行法律的规定,使实践中难以找到适格的受托人。大量依法设立的社会组织无法充当受托人,就不能以合法的形式参与到该制度中,这缩减了受托人范围,阻碍了信托制度在农村的发展,与该制度设立的最初目的相背离。土地承包经营权信托制度充分利用了土地所有权、经营权、收益权的权能分置状态,有利于解决农村土地杂乱化、细碎化等问题。因此,应鼓励该制度的实践运行,加大当事人参与范围。在实际

操作中,笔者认为可以有条件地扩展受托人范围,由法律明确规定受托人的实体条件,如在技能、经验上的要求,把有能力参与此制度的主体纳入其中,这不仅可以拓宽农村土地承包经营权信托的实际运行空间,更有利于实现该制度的设立目的。

3.2 构建土地承包经营权信托监察人制度

我国《信托法》第64条规定“公益信托应当设置信托监察人。”而对于农村土地承包经营权信托是否需要设置信托监察人,法律并没有明确规定。笔者认为,有必要构建土地承包经营权信托监察人制度,理由主要有3点:第一,在当前农村土地承包经营权信托的起步阶段,相关政府部门的介入难以避免。为减少政府部门对农民权利的损害,保证农民的意思自治,将政府机关的干涉减至最低,应设立监察人制度,使其作为整个制度运转中的中立主体,从而更好地保护农民合法权益。第二,在农村土地承包经营权信托法律关系中,由于信托财产存在一个“脱手”于委托人和受托人的封闭时间,即委托人将信托财产交与受托人后,虽然委托人为该信托财产权利的真实拥有者,却不能再管理该财产;而作为受托方,虽其在外观上具有管理、处分该信托财产权利的实际操作能力,但是其并不是真正的权利所有人,这就形成了一段时期内信托财产的“真空性”。如果此时有法定的监察人进行监督,就会减少该制度适用上的困难,提升其实践效果,也使双方当事人的利益能够得到更好的维护。第三,农村土地承包经营权信托中的受托人一般为具有优势地位的社会组织,很容易侵害委托人的利益。设立监察人,有利于保障委托人合法权益不受受托人或其他第三人的侵害。此外,在委托人权利受到损害的情况下,监察人还可以依法进行诉讼,这样也避免了委托人权利遭受损害时,难以获得有效救济的问题。面对缺乏专业知识和法律知识的委托人,增设监察人制度,并允许其在法定情况下代表委托人进行诉讼,有利于保护委托人的利益,具有重要的实践意义。

3.3 农村土地承包经营权信托客体的空间性拓展

现行法律对土地承包经营权的客体问题,秉承的是平面的土地立法主义。所谓平面的土地立法主义,是指以土地地表的平面利用为规则设置依据的立法模式。与之相对应的是立体的土地立法主义,是指以土地地表上下空间利用为规则设置依据的立法模式,由其衍生的权利称为空间权。拓展农村土地承包经营权信托客体的空间性,就是将空间权概念引入土地承包经营权信托中,即允许当事人对土地上下特定范围内的空间进行支配并排除他人的干涉。将农村土地承包经营权信托客体进行空间性拓展,可以保障农地利用的最大化,提高农民开发和利用空间的意识,增加信托收入,在避免农地有限资源浪费的同时,进一步保障农民收益,从而减少农地供求的紧张关系,有利于加快构建新型农业经营体系。

与农村土地承包经营权信托客体空间性拓展相伴随的问题是,在土地上下空间范围内因添附而出现的新物如何处理?对此,首先应尊重双方当事人之间的合意,如能达成合意,则依当事人合意进行处理。如果双方未能协商一致,则应以信托合同实现的时间长短来判断。农村土地承包经营权信托除

了带给农民收益外,另一目的就是稳定土地肥力,提高土地利用效率。若信托合同时间较长,达到了前述目的,即对添附之物进行了充分利用,则信托合同到期后,该添附之物和土地承包经营权应一并返还给委托人,并给予受托人合理的价款作为补偿;若信托合同时间较短,并且受托人未经委托人同意进行添附,那么添附之物与土地承包经营权一并返还委托人后,委托人不承担合理补偿义务。

3.4 农村土地承包经营权信托客体的证券化

土地证券化系以土地收益作为担保发行证券,在不丧失土地产权的前提下,利用证券市场功能,将不可转移、难以分割、不适合小规模投资的土地转化成为可以流动的金融资产^[8]。具体到土地承包经营权的证券化,是指以一个自然村拥有的集中连片的土地为组合,在地籍调查和土地评价基础上根据土地等级(优、中、劣),以平价、溢价或折价发行土地证券或土地使用证。土地承包经营权信托一般由大量的农户联合进行信托,受托者将众多委托人的农地使用权结合在一起,对土地进行整合,从而对一片土地进行整体利用,这为土地承包经营权的证券化奠定了实践基础。将土地承包经营权证券化运用到信托制度中,具有如下优点,首先,将多种复杂的农地承包经营权转移问题中的金额、面积等复杂要素简化为一张证券的形式,根据信托面积的不同,发行不同数量的证券。委托人依据持有的证券凭证领取相对应的土地使用金,从而使委托人与受托人之间的法律交易更加简化。其次,土地承包经营权的证券化与信托制度结合,有利于解决农地的细碎化问题。从实践情况来看,一部分农民所持有的土地在自然光照、土壤条件等要素上具有一定劣势,他们将此部分土地进行信托,并不能获得所期待的经济利益,由此出现了宁愿闲置土地也不进行信托的情况,这使受托人难以对土地进行完整性的利用,增加集中进行农业生产的难度。如果将土地承包经营权信托客体证券化,将有效避免上述情况的出现。因为不论土地优劣,均不会影响委托人获得证券的数量,因此也就提高了其进行土地信托的积极性,有利于土地的集约化流转,从而促进农村土地承包经营权信托的发展。

参考文献:

- [1] 霍玉芬. 信托法要论[M]. 北京:中国政法大学出版社,2003.
- [2] 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.
- [3] 吴国兴. 建构农村土地信托制度破解“三农”问题[J]. 上海市经济管理干部学院学报,2003(3):60-64.
- [4] 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.
- [5] 张军建. 信托法基础理论研究[M]. 北京:中国财政经济出版社,2009.
- [6] 岳意定,王琼. 我国农村土地信托流转模式可行性研究及构建[J]. 生态经济,2008(1):31-34.
- [7] 温世扬,兰晓为. 土地承包经营权流转中的利益冲突与立法选择[J]. 法学评论,2010(1):29-34.
- [8] 常焕焕,宇赞,陈晓娣,等. 浅析农村土地证券化[J]. 北方经济,2010(23):85-86.