

“三权分置”背景下农地信托的法律困境与突破路径

李 荟

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2025年3月13日; 录用日期: 2025年3月27日; 发布日期: 2025年4月30日

摘 要

当前, 在土地制度的改革转向“三权分置”模式的背景下, 农地信托的兴起为农业土地流转的优化、提升土地利用效率提供了新的契机。但目前这一转型在实践中遭遇了一系列挑战和问题。通过对“三权分置”与农地信托理论基础、现状与问题的分析, 可以发现: 农村股份合作社作委托人时利益分配不均, 信托公司作受托人参与意愿不强, 信托登记制度存在空白以及信托监管制度不够完善等问题。上述问题的主要成因有土地股份合作社的法律地位模糊、信托公司缺乏有效的保障和激励机制、信托财产不明以及信托监察人制度存在缺陷。针对这些问题与成因, 应探索完善法律以明确土地股份合作社的法律地位, 风险保障与激励并存来构建信托公司的保障激励机制, 确定信托财产登记效力与登记机关, 并建立多主体参与的协同监管体系, 以突破现有困境, 促进农地信托的健康发展。

关键词

“三权分置”, 农地信托, 乡村振兴, 共同富裕, 法治保障

The Legal Dilemma and Breakthrough Path of Agricultural Land Trust under the Background of “Separation of Three Rights”

Hui Li

Law School, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Mar. 13th, 2025; accepted: Mar. 27th, 2025; published: Apr. 30th, 2025

Abstract

At present, under the background of the reform of the land system turning to the “separation of the three rights” mode, that is, the hierarchical right system of collective land ownership, land contract

management rights, and land management rights, the rise of agricultural land trust provides a new opportunity for the optimization of agricultural land circulation and the improvement of land use efficiency. But at present, the transformation also brought a series of challenges and problems, including the “separation” and the farmland trust theory understanding, and the present situation and its problems analysis found rural share cooperatives as the principal interest distribution, the trust company as the trustee participation will is not strong, the trust registration system is blank and trust supervision system is not perfect. Through empirical research, the causes of their legal difficulties are revealed, such as the vague legal status of land share cooperatives, the lack of effective guarantee and incentive mechanism of trust companies, the unclear trust property, and the defects of the trust supervisor system. To solve these problems, it should explore the perfect law to clarify the legal status of land stock cooperative, risk protection and incentives to build safeguard incentive mechanism, trust company determine the trust property registration effect and registration authority, and establish multi-subject participation in collaborative supervision system, to break through the existing difficulties, promote the healthy development of farmland trust.

Keywords

“Separation of the Three Rights”, Agricultural Land Trust, Rural Revitalization, Common Prosperity, Legal Protection

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2024年7月18日，党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》[1]强调，要深化承包地所有权、承包权、经营权分置改革，深化土地制度改革，有序推进农村土地入市，健全土地增值收益分配机制¹。中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》指出，“三权分置”需要从坚持农村土地集体所有权的根本地位，严格保护农户承包权到加快放活土地经营权有序推进，达到完善“三权”关系的目的。在深入理解“三权分置”政策的深远意义之后，我们应当进一步探讨其在实践中的具体应用和挑战，尤其是农地信托这一创新机制在实现土地流转中的作用与挑战。

农地信托作为农村土地流转的新方式，关联农民、信托公司、政府等多方主体，牵涉农村土地承包经营权等各种权利义务关系。其问题不容忽视：一方面，农地信托必须以本区域内存在合适的信托担保机构为前提，而在我国经济并不发达且社会保障薄弱的部分地区存在实践难题。另一方面，一旦农户通过信托方式流转自己的土地，与农业经营者结成利益共同体后，就需与信托公司共同承担经营风险，为防止出现农户因“钱地双失”造成的社会不稳定现象，信托方式的推广必须审慎进行[2]。所以，为响应“三权分置”改革号召，实现农地信托流转，要从探究农地信托的实践问题与成因出发，探索其完善路径。

2. “三权分置”下农地信托的实践问题

在“三权分置”的背景下，农地信托的现状分析涉及到多个方面。土地经营权信托作为一种高效的

¹ 参见求是网：关于《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》的说明。

(http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2024-08/15/c_1130192011.htm)

土地流转模式，在中国已经有了十余年的实践经验，并产生了各具特色的土地信托模式，发展过程中也涌现出如湖南益阳模式、安徽宿州模式和江苏无锡模式等实践模式。湖南益阳模式是政府主导的土地信托模式，农户将土地经营权转交给信托公司，再由信托公司租赁给专业农业公司。农户获得基本收益和分红，收入显著增加[3]；安徽宿州模式中，农户通过村委会将土地经营权委托给区政府，再由区政府与中信信托公司签订12年合同。信托公司与帝元农业公司签订租赁合同，农户获得70%的流转收益[4]；江苏无锡模式采用“双合作社”制度，农户成立专业合作社，以土地经营权入股，获得固定和浮动收益，并参与合作社经营，提高了参与度[5]。由此可见，农村股份合作社可作为委托人、信托公司可作为受托人。此外，信托登记制度与监管制度也正逐步搭建。尽管现实中农地信托有一些经验可以挖掘，但实践中农地信托更多呈现出以下问题值得关注。

2.1. 农村股份合作社作委托人：利益分配不均

根据我国《信托法》的规定，农地信托流转的委托人必须同时具备完全民事行为能力和对信托财产的所有权或处分权。“双合作社”模式中(见图1)，农户通过股份合作社将其土地承包经营权集中起来，然后由股份合作社作为委托人将土地经营权集合信托给作为受托人的信托公司，信托公司再将土地租赁给专业合作社(农业经营主体)进行经营，典型例子是江苏无锡模式[6]。虽然发挥出了一定的积极作用，但也面临着如利益分配不均、信托财产性质争议和法律法规缺失等问题。在“双合作社”模式中，农民通过股份合作社将土地经营权信托给信托公司，信托公司再将土地租赁给专业合作社进行经营。这种模式下，农民获得的收益往往与土地的实际经营效益不成正比。由于信托公司和专业合作社在土地经营中扮演着关键角色，他们可能会获取更多的收益，导致农民的收益相对较低。

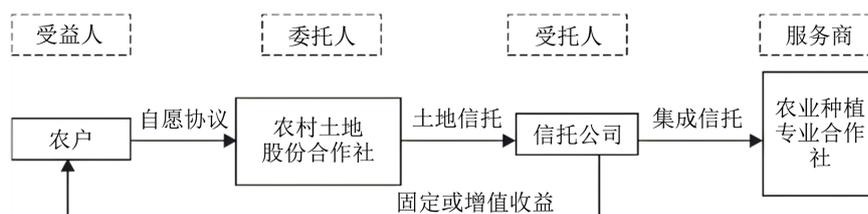


Figure 1. The “Dual Cooperative” operation model of agricultural land trust
图1. 农地信托“双合作社”运行模式

2.2. 信托公司作受托人：参与意愿不强

在农地信托制度中，受托人扮演着核心角色，是信托关系本质的体现者[7]。信托公司通常是农地信托的受托人，它们在这一过程中发挥着至关重要的作用。然而，当前国内农地信托实践中，信托公司的参与意愿并不强烈。主要原因有三：其一，收益的不确定性是一个重要因素。农业生产易受自然条件和市场波动的影响，这使得信托公司难以预测和保证稳定的收益。农产品价格的波动和自然灾害等因素都可能对信托公司的收益产生负面影响。其二，管理成本高昂也是一个问题。农地信托涉及众多土地和农户，管理过程相对复杂，需要投入大量的人力和物力资源。信托公司需要组建专门的团队来处理农地信托事务，这无疑会增加其运营成本。其三，法律风险的存在不容忽视。目前，农地信托相关的法律法规尚不完善，信托公司在参与过程中可能面临法律风险。法律的不明确性可能导致信托公司在处理纠纷时处于不利地位。

综上所述，信托公司在农地信托中的参与受到收益不确定性、管理成本高和法律风险大的影响，这些因素共同作用，降低了信托公司的积极性。

2.3. 农地信托中的信托登记制度：存在空白

学者们普遍认为，信托登记是确保信托财产独立性和权利转移的重要法律程序。它有助于明确产权关系、防范信托风险，并为信托财产的管理和处置提供法律依据[8]。根据《信托法》第10条的规定，部分财产的信托设立需要通过登记来生效。

尽管信托登记在法律上具有必要性，但现行的法律和行政法规，如《物权法》《土地承包法》和《不动产登记暂行条例》等，并没有明确土地经营权设立信托的具体登记程序。这导致了农地信托登记在实际操作中存在法律空白。具体表现为：其一，登记程序不明确，现行法律没有为农地信托登记提供明确的程序，导致实际操作中难以执行；其二，法律适用性问题，《物权法》和《土地承包法》等法律虽然涉及土地权利的登记，但并未涵盖信托登记的特殊要求；其三，权利保护不足，由于缺乏明确的信托登记程序，信托财产的独立性和信托关系的明确性得不到充分保护。

综上所述，信托财产登记对于确保信托财产的独立性和权利转移至关重要。目前我国在农地信托登记方面存在法律空白，这不仅影响了信托财产的独立性和权利转移的保障，也对信托关系的明确和稳定构成了挑战。

2.4. 农地信托中的信托监管制度：不够完善

我国在农地信托流转领域的立法进展，确实为农地信托流转提供了基本的法律框架。《农村土地承包法》和《信托法》等法律法规的制定，确立了农地信托流转的法律依据和行为准则，为信托监管制度提供了法律保障。然而，法律框架的建立并不意味着监管实践的完善。

我国农地信托流转监管面临诸多挑战：监管机制的不完善导致资源配置不合理，增加了农地流转的风险和法律纠纷；监管部门权责不明确，造成监管真空和不透明，损害农民利益；重复监管增加了行政成本，降低了监管效率；信息不对称增加了监管难度，可能导致监管决策失误；法律执行力度不足使得监管措施难以落实，影响了监管的有效性。这些问题的存在，不仅影响了农地信托流转的健康发展，也对农业的可持续发展构成了威胁。

3. “三权分置”下农地信托实践难题的法律成因

在中国农业现代化的持续推进与“三权分置”的开展下，农地信托面临着诸多法律层面的挑战和困境，这些困境不仅关系到农地信托模式的稳定性和可持续性，也直接影响到农民的切身利益和农业的健康发展。接下来，笔者将从土地股份合作社的法律地位未定、信托公司的保障激励机制空白、信托财产登记制度的欠缺和农地信托监管制度水平的不足这些方面分析我国农地信托所遇到的难题及成因。

3.1. 土地股份合作社法律地位模糊

前文已说明了土地股份合作社能够作为农地信托的委托人，典型例子就是“双合作社”模式。但由于现如今并没有一部名为“土地股份合作社”的单行法律颁布，也就意味着土地股份合作社的法律地位并不明晰，势必会在农地信托实践中带来难以避免的纠纷。国际上将“合作社”的本质解释为“……联合……企业……的自治联合体”²。那么我国的土地股份合作社是否具备了“企业”和“自治联合体”的性质？股份合作是不同于转包、出租、互换、转让等形式的土地经营权流转的[9]，所以不能将土地股份合作社当然等同于企业，直接适用《企业法》。对此，有人提出可以将土地股份合作社与农民专业合作

²参见国际劳工组织：《国际劳工组织大会合作社促进建议书》。

<https://www.ilo.org/zh-hans/re-source/2002%E5%B9%B4%E4%BF%83%E8%BF%9B%E5%90%88%E4%BD%9C%E7%A4%BE%E5%BB%BA%E8%AE%AE%E4%B9%A6%E7%AC%AC193%E5%8F%B7>

社或集体经济组织相类比。

2017年修订的《农民专业合作社法》将农民合作社定义为“在农村家庭承包经营基础上，农产品的生产者或者农业生产经营服务的提供者、利用者，自愿联合、民主管理的互助性经济组织”。通过各种比较分析就能够发现，农民专业合作社与土地股份合作社的显著差异：比如在财产关系上，农民专业合作社资产由合作生产经营积累形成，而土地股份合作社的资产由历史积累形成，归集体所有。

2025年即将颁布的《集体经济组织法》备受瞩目，其第2条对集体经济组织作出了定义——“以土地集体所有为基础，依法代表成员集体行使所有权，实行家庭承包经营为基础、统分结合双层经营体制的区域性经济组织”。可以看出，集体经济组织也不同于土地股份合作社：第一，在成员资格方面，集体经济组织是基于户籍或对集体积累的贡献，而股份合作社是以农民为主体，具有民事行为能力的公民，或与合作社业务直接有关的生产经营活动企业、社会团体等；第二，产权结构不同，集体经济组织资产集体所有，成员共同拥有所有权，而股份合作社实行股份合作制，成员持有股份，按股份比例决定权益和地位；第三，分配机制不同，集体经济组织按劳分配为主体，兼采其他分配方式，股份合作社按股份分红，可能结合按劳分配和按交易量分配。虽然产权制度改革将集体经济组织与股份合作社相融合，但股份合作社的法律地位还需进一步明确。

股份合作社法律地位的模糊可能导致影响信托收益分配、信托财产独立性难以保障等问题。信托收益分配上，土地股份合作社作为农地信托的受托人，其法律地位的不明确可能导致信托收益分配规则难以确定，影响土地承包经营权人作为受益人的利益，进而降低农民参与农地信托的积极性，阻碍农地信托制度的推广和应用。在信托关系中，信托财产的独立性是保护受益人利益的关键。如果土地股份合作社的法律地位不明确，可能会影响到信托财产与合作社其他财产的分，使得信托财产的独立性难以得到法律的有效保障，增加了信托财产被挪用或损失的风险。

3.2. 信托公司的保障激励机制暂付阙如

具体到农地信托实践中，可能存在信托公司注册资本门槛过高、农业经营能力不足、监管制度缺失等问题。信托公司的设立通常需要较高的注册资本，这可能限制了潜在的市场参与者，减少了农地信托服务的供给。高门槛可能导致只有少数大型信托公司能够参与，从而减少了竞争和创新，影响了农地信托市场的活力和发展^[10]。信托公司作为金融机构，可能缺乏农业经营方面的专业知识和经验。信托公司在管理农地信托时可能无法有效应对多重风险，导致农地信托的经营效率和收益受到影响^[11]。此外，农地信托涉及土地承包经营权人、农民合作组织、信托公司等多方利益主体，需要一个明确和有效的监管体系来确保各方权益和市场秩序。然而，目前可能缺乏专门针对农地信托的监管制度，导致监管不到位，增加了市场运行的不确定性和风险。在多重因素共同作用下，信托公司在农地信托中的作用受限，缺乏足够的动力和能力来有效管理和增值信托财产^[12]。

保障激励机制是指在农地信托中，通过一系列法律、经济和政策措施，确保受托人能够有效履行管理职责，同时激励受托人采取积极行动，保护和增值信托财产。一方面，农地信托涉及多种风险，包括信托主体风险、操作风险、系统性风险、土地流转定价风险、流转租金拖欠风险、用途管制风险、土地增值收益分配风险等。这些风险可能导致信托资产价值波动，影响信托产品的稳定性和投资者的积极性。保障激励机制有助于帮助信托公司更好地识别、评估和管理这些风险；另一方面，信托公司在农地信托中作为受托人，希望成为资源的整合者，但在实践中，他们的作用被简化为融资功能，这可能导致信托公司在农地信托中的参与动力不足。此外，法律和政策环境的不完善，以及农民对信托模式的认知和信任缺乏，也影响了信托公司的投资底气。明确的保障激励机制可以增加投资者和其他市场参与者对农地信托市场的信心，促进资本的流入。总的来说，这种机制对于维持信托关系的稳定性和提高信托效率至关重要。

3.3. 信托财产性质存在疑问

在构建农地信托流转的法律关系时,存在一定的混乱,尤其是在信托财产的界定和权属问题上。在中国,农村土地的所有权归属于集体,而农民则拥有土地承包经营权。《信托法》第7条第2款明确指出,信托财产包括合法的财产权利。《物权法》进一步将土地承包经营权定性为一种用益物权,这为土地承包经营权作为信托财产提供了法律依据。但如何明确界定土地承包经营权和土地经营权作为信托财产,目前尚存在不同观点。

一些学者主张,信托财产应为土地承包经营权,因为这种权利具有财产属性,适合作为信托财产。另一些观点则认为,信托财产应为土地经营权,这是从土地承包经营权中分离出来的,具有明显的财产属性^[13]。还有学者提出,信托财产实际上是资产收益权,因为土地承包经营权无法通过信托登记的方式同时实现信托财产的独立性和权利主体的不变性^[14]。

在“三权分置”的政策背景下,土地经营权被明确独立出来,其独立性和权利主体的不变性成为判断其是否适合作为信托财产的关键。信托财产的独立性意味着信托财产与受托人的个人财产、不同信托计划下的财产以及不同委托人的财产应当相互隔离,这对于保障信托财产的安全和防范风险传递至关重要。然而,由于《信托法》在信托财产登记制度方面的规定不够明确,导致信托财产的独立性在实践中难以得到充分保障,增加了流转风险,影响了土地承包经营权人利益的维护以及善意第三人权益的保护。权利主体的不变性则主要指在信托关系中,尽管财产权转移给了受托人,但土地承包经营权人(即委托人)的法律地位不应因此改变。他们应继续保留对土地的承包权,而经营权则通过信托关系转移给受托人。这种安排旨在保护农民的土地权益,确保他们在信托结束后能够继续享有土地的使用权和收益权。但在实际操作中,如何确保权利主体的不变性,尤其是在信托财产发生变更或受托人违反信托义务时,农民权益的保护机制仍需进一步明确和加强。

3.4. 农地信托监察人制度缺失

农地信托监管制度的完善对于农地信托市场的健康发展至关重要。当前,我国农地信托监管制度尚处于起步阶段,面临诸多挑战,其中最为突出的是信托监察人制度的缺失。

引入信托监察人制度对于农地信托市场具有重要意义,它能够弥补监管漏洞、保护弱势群体、降低维权成本、保障政策实施、实现权利重构、监督信托机构等。然而,现行法律对于信托监察人的设立、职权和责任等方面缺乏明确规定,导致其在实践中难以发挥应有的作用。

然而,当前我国农地信托监管制度存在明显不足,主要表现在法律规范不明确、法律保障制度建设滞后、监控主体不明确以及缺乏有效的监督和制约机制等方面。《信托法》虽然为公益信托设立了信托监察人制度,但对私益信托,尤其是农地信托,并未明确规定设立信托监察人,导致实践中缺乏明确的法律要求和操作规范。此外,农地信托监察人制度的法律保障不足,缺乏具体明确的法律规定,使得该制度难以有效实施和监管。同时,由于缺乏明确的行政监察主体,农地信托监察机制的缺失使得信托流转过程处于无监管状态,纠纷解决渠道不畅通³。而没有设立信托监察人,农户难以有效监督信托公司的经营行为,导致信托主体间的信赖关系脆弱,所有这些问题都严重制约了农地信托市场的健康发展。

结合实例可以发现,农地信托监察人制度的缺失会造成许多问题。例如,在湖南益阳的土地信托服务机构中,由于缺乏有效的监察机制,农户作为委托人,难以对受托人形成有效的监督,导致农户的土地权益可能受损。此外,由于缺乏信托监察人,信托主体间的信赖关系不牢固,致使信托效率低下。在

³ 参见谷江波、肖军:《论农村土地承包经营权信托方式的完善》。
(<http://hngy.hunancourt.gov.cn/article/detail/2016/12/id/2391399.shtml>)

没有信托监察人的情况下，一旦出现信托公司违反信托义务损害受益人权益的情况，农户可能面临法律维权的困难，导致法律纠纷增多。

综上所述，农地信托监察人制度的缺失反映了我国农地信托法律制度的不完善，这成为提升监管制度水平的一个障碍。由于缺乏信托监察人，农地信托流转处于监管真空的状态，信托市场的参与者可能会对信托机制失去信心，从而阻碍信托市场的进一步发展。

4. “三权分置”下农地信托的完善路径

在深入剖析了农地信托所面临的法律困境之后，本文将进一步探讨在“三权分置”政策指导下，如何为农地信托的发展扫清障碍，开辟有效的突破路径。这不仅需要对现有的法律体系进行细致的审视和必要的调整，还涉及到制度创新、政策支持以及市场机制的优化。接下来的分析将从法律地位的明确、激励机制的构建、登记制度的完善和监管水平的提升四个方面展开，以期为农地信托的健康发展提供切实可行的解决方案。

4.1. 明确土地股份合作社的法人地位与权利义务

土地股份合作社的法律地位模糊可能会对新时代的农地信托带来一些法律上的困境，阻碍土地流转。因此，通过立法明晰土地股份合作社的法律地位显得尤为重要。首先，需要明确其性质和功能。土地股份合作社通常是由农户将土地承包经营权入股形成，其核心功能是将农地集中后再进行流转，而不是直接从事农业经营。因此，其法律地位和性质有别于传统的农民专业合作社。

首先，土地股份合作社需要被赋予法人资格，这样才能在法律上拥有明确的主体资格，能够在相应的行政管理部门进行登记备案，并明确其权力义务管理、组织结构成立标准要求^[15]。法人资格的赋予将使土地股份合作社在法律上具有独立的权利和义务，能够以独立的法律主体身份参与农地信托流转，从而提高其在农地信托中的法律地位和市场竞争力。

其次，需要对现有的《农民专业合作社法》等相关法律法规进行修订，将土地股份合作社纳入调整范围，或者出台专门的法律，明确土地股份合作社的设立、运营、监管、终止等方面的具体规则。这将有助于规范土地股份合作社的运作，确保其在农地信托流转中的合法性和规范性，同时也为监管部门提供了明确的监管依据。

再次，法律中应明确规定土地股份合作社的权利和义务，包括其如何代表农户利益、如何进行利益分配、如何处理亏损等。明确权利和义务是确保土地股份合作社能够代表农户利益、维护农户权益的关键。通过法律明确规定，可以避免在农地信托流转过程中出现权益分配不公、利益冲突等问题，保障农户的合法权益。

最后，法律应确保土地股份合作社采用的利益分配方式能够保障农户的权益，比如“固定保底收入+浮动分红”的模式。这种分配方式既能够保障农户的基本收益，又能激励农户参与合作社的积极性，提高农地信托流转的效率和效果。

总之，明晰土地股份合作社的法律地位需要综合考虑其性质、权利义务、利益分配以及立法和实践的需要，通过法律 and 政策的完善来确保其在农地信托中的有效运作。这不仅有助于解决农地信托流转中存在的法律困境，也有助于推动农地信托市场的健康发展，实现农业现代化和乡村振兴。

4.2. 确立风险保障与激励并存的推进机制

为激发信托公司从事农地信托的积极性，减少风险过多、门槛过高等后顾之忧，需要构建起一套农地信托的激励保障机制。结合信托公司在市场中活动的现状，主要可以从风险保障和激励机制两方面

入手。

在构建农地信托的风险保障机制时，风险分散原则是核心。这一原则要求信托公司在经营农地时，应采取多元化的经营策略，避免将所有信托农地用于单一农产品的种植，从而减少因市场供需失衡导致的经济损失。⁴例如，如果信托公司将所有农地都用于种植某种经济作物，一旦该作物市场价格下跌或遭遇自然灾害，公司将面临巨大的经营风险。因此，通过种植多种作物或发展多种经营模式，可以有效分散风险，保障信托财产的稳定收益。

此外，激励机制的建立对于促进信托公司参与农地信托同样重要。政府可以通过实施财税优惠政策来激励信托公司，如提供财政补贴、税收减免等措施，以降低其运营成本^[16]，提高其参与农地信托的积极性。同时，农业保险制度的建立和完善，可以为信托公司提供风险保障，通过强制农业保险，将潜在的自然灾害风险转移给保险公司，从而保障信托公司的基本利益。

更重要的是，建立农地信托风险补偿基金是分散风险的有效手段。该基金可以通过从农地信托收益中提取一定比例的资金来建立，形成一个风险准备金，用于应对可能出现的各种经营风险。当信托公司面临重大损失时，风险补偿基金可以作为一道“防火墙”，保障公司的稳定运营，从而增强整个农地信托体系的抗风险能力。

如安徽宿州的农地信托项目，中信信托有限责任公司采取发行集合资金信托计划的方式融资，通过信托公司将农地租赁给农业经营公司或种植养殖大户经营，并将获得的收益交付给各农户。这种模式既分散了风险，又通过信托计划为信托公司提供了资金支持，是一种有效的保障激励机制。

此外，日本和美国的土地信托制度经验也值得借鉴。日本政府通过都道府县对于设立农地信托产生的事务管理费用间接予以补助，而美国则通过土地信托基金设置经验，整合项目资金，同时在农地信托收益中提取一定比例，设立农地信托风险补偿基金。这些措施有效地激励了信托公司参与农地信托，保障了信托公司的合理收益，同时也保护了农民的利益。

综上所述，通过风险分散原则和激励机制的有机结合，不仅可以降低农地信托的经营风险，还可以提高信托公司参与农地信托的积极性，从而推动农地信托制度的健康发展，实现农业现代化和农民增收的双重目标。

4.3. 确定信托财产登记效力与登记机关

制定和完善以土地经营权为信托财产的登记制度，首先需要明确此类信托财产登记是属于登记对抗主义还是登记生效主义，再次确定具体的登记机关。

由《农村土地承包法》第49条可知，土地经营权应该是通过合同的签订设立。此外，笔者认为《农村土地承包法》第45条关于行政许可的规定能够类推适用于土地经营权，土地经营权应当采取登记生效主义：首先，《农村土地承包法》第52条第2款就承包方作出了严格的限制，行政许可条件下就实现以政府作为审查主体；再次，《农村土地经营权流转管理办法》第29条已经明确了派生于土地所有权的土地经营权及其流转应办理行政许可手续^[17]。综上，土地经营权的信托登记采用登记生效主义，构建登记制度时要适用更为严谨的审查程序，在登记内容上也应更重视其准确性。

根据《民法典》和《不动产登记暂行条例》，不动产登记由不动产所在地的登记机构办理。不动产信托登记机关也通常是不动产所在地的登记机构负责相关的信托登记工作，这些机构可能隶属于地方政府的自然资源和规划部门，或者是专门的不动产登记机构。在我国，农地信托的登记机构并不明确，实践中许多以土地管理部门或者专门的产权交易机构完成。各国登记机构各有不同：例如，在美国，土地信托可能由州政府或地方政府的相关部门管理，而在日本等国家，土地信托银行可能参与土地信托业务的注

⁴参见周小全、白江涛：《农地金融化风险防范》(<https://new.qq.com/rain/a/20201126A04SI100>)。

册和管理。我国在探索建立不动产信托财产机制方面取得了一些进展，近期发布的《找准定位、转型创新、普惠服务、助力强国——中国信托高质量发展报告》也建议了国家设立统一的信托登记机构作为辅助。

4.4. 明晰信托监察人法律地位和职权

首先，通过监察人的独立监督，可以提高农地信托的透明度和公信力，这对于保护受益人的利益至关重要。同时，这也有助于规范信托机构的行为，提升整个信托市场的监管水平。监察人制度的建设需要逐层进行，从不专业逐渐完善到相对专业，从低级逐渐提升到相对高效。

在法律地位方面，信托监察人应由法律明文规定，确立其在农地信托中的强制设立规则。监察人的法律地位法定，意味着其角色和职责是受到法律保护 and 认可的。监察人可以由信托文件规定，若信托文件未规定的，则由公益事业主管机关指定。在农地信托中，由村民委员会担任信托监察人较为妥当，因为村民委员会是农民自治组织，与受托人之间没有利益关系，能够为农户的利益对受托人的行为实施监督。

在职权方面，农地信托监察人应享有公益信托监察人所享有的起诉权、实施其他法律行为权以及报告认可权三项权利。具体包括信托管理知情权，监察人有权了解土地经营权的管理运用状况；查阅或复制与土地经营权有关的账目和文件。此外，监察人还拥有对受托人不当处分行为的撤销权，以及恢复原状或赔偿损失请求权。这些职权的明确，为监察人提供了必要的法律工具，以保护农户的权益。

同时，信托监察人应负有善良管理人的注意义务和忠实义务，其不得为自己或他人谋取不当利益，而应为农户的最大利益行使权利[18]。这一点是监察人职责的核心，确保了监察人的行为始终以农户的利益为出发点。

最后，建立包括农地所有权人、信托受益人和信托监察人的多元化信托监督构造，是有效防范农地信托风险的关键。多元化监督不仅能够提供更全面的视角，还能够增加监督的力度和效果，从而更好地保护农户的权益。

综上所述，农地信托监察人的法律地位和职权是保障农户权益的重要机制。通过明确监察人的法律地位、职权和义务，以及建立多元化的监督构造，可以有效地提升农地信托的透明度和公信力，保护受益人的利益，并规范信托机构的行为，提升整个信托市场的监管水平。

5. 结语

本文深入探讨了“三权分置”背景下农地信托的法律困境，并提出了相应的解决策略。研究表明，明确土地股份合作社的法律地位、构建风险保障与激励并存的机制、确定信托财产登记效力与登记机关、明晰信托监察人法律地位和职权是促进农地信托健康发展的关键。本文的结论强调了法律制度完善、风险管理创新、监管体系构建以及农地信托与农业可持续发展关系研究的重要性，为未来农地信托领域的学术研究和法律实践提供了方向。

未来的研究应进一步深化农地信托法律制度的完善，探索风险管理与金融创新的结合，构建高效透明的监管体系，并考察农地信托如何促进农业现代化和农村振兴。同时，通过国际比较研究，汲取其他国家的先进经验，为我国农地信托的发展提供有益借鉴。这些研究将有助于解决农地信托面临的挑战，推动其在促进农业和农村发展中发挥更大作用。

基金项目

本文系国家信访局重点课题(课题编号：2024AG0201)成果之一。

致谢

感谢指导老师何跃军教授(宁波大学法学院副院长)对本文的指导。

参考文献

- [1] 2024年6~7月“三农”政策资讯要览[J]. 中国农民合作社, 2024(7): 5-6.
- [2] 刘兆军, 李松泽. “三权分置”权利关系下的农地流转方式研究[J]. 学习与探索, 2018(2): 134-140.
- [3] 邸敏学, 郭栋. 益阳草尾镇土地信托流转模式的深层解读[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2016, 18(2): 88-92.
- [4] 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(4): 25-32.
- [5] 杜明鸣, 刘司墨. 我国农地信托受托人主体范畴及义务标准研究——基于益阳、桃园、宿州实践模式比较[J]. 安徽行政学院学报, 2018(4): 99-105.
- [6] 尚旭东, 叶云. 农村土地承包经营权流转信托: 探索实践与待解问题[J]. 农村经济, 2014(9): 68-72.
- [7] 高圣平. 农地信托流转的法律构造[J]. 法商研究, 2014(2): 28-33.
- [8] 李萌. “三权分置”背景下农村土地经营权的信托流转[J]. 甘肃社会科学, 2024(1): 135-144.
- [9] 陈会广. 土地股份合作社发展三题[J]. 中国农业资源与区划, 2009, 30(4): 11-15.
- [10] 夏小雄. 信托业监管体系重构: 问题剖析、理论反思与制度完善[J]. 金融监管研究, 2020(9): 99-114.
- [11] 杨正英, 袁福明. 浅谈农民专业合作社与股份经济合作社的异同点[J]. 农村财务会计, 2023(3): 57-58.
- [12] 曹泮天. 农村土地信托中地方人民政府的角色调适与制度回应[J]. 西南政法大学学报, 2023, 25(4): 26-40.
- [13] 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(2): 33-44.
- [14] 刘光祥. 土地承包经营权信托流转主要法律问题研究——以中信——农村土地承包经营权集合信托计划 1301 期为例[J]. 时代法学, 2014, 12(5): 75-89.
- [15] 李蕊. 农地信托的法律障碍及其克服[J]. 现代法学, 2017, 39(4): 54-66.
- [16] 李杰. “三权分置”视域下农地信托改革的实践例证与制度保障[J]. 安徽农业大学学报(社会科学版), 2020, 29(6): 10-15.
- [17] 高圣平. 土地经营权登记规则研究[J]. 比较法研究, 2021(4): 1-16.
- [18] 王斌. 论土地承包经营权信托中农户权益之保障[J]. 中国不动产法研究, 2015(2): 177-197.