

财税金融合力助推农村土地信托流转的 对策建议

苗绘 | 李海申

农村土地信托流转就是众多农户(委托人)将自己的土地经营权集中委托给信托投资机构(受托人),由信托投资机构(受托人)对土地进行管理和经营,或将整合的土地流转给农民专业合作社、农业龙头企业、种粮大户、养殖大户或家庭农场等新型农业经营主体经营,并由信托投资机构(受托人)扣除一定的手续费用后,将土地收益按照一定比例返还给农民(委托人)指定的受益人,受益人可以是农民自己、也可以是农民指定的亲属或他人。由此实现农业规模化、现代化、产业化经营,并实现土地收益最大化。在农村土地信托流转机制中,大量农民的土地经信托机构集中流转给信托机构或新型农业经营主体,新型农业经营主体实现了土地生产要素的集中,采用农业科技新技术、运用现代化方式对土地开展规模化、集约化经营,使土地的经营效益有了极大提高,这为农业现代化发展创造了重要的基础和条件。而农民的土地承包权不变、土地的性质不变,因此农民的土地权利和收益有了保障。农村土地信托流转机制是实现土地规模化、集约化、效益最大化的需要,能有效促进农业现代化发展、实现农业产业结构转型。

我国开展农村土地信托流转的 制约因素

近年来,浙江、福建、湖南等省对

农村土地信托流转进行了积极探索和有益的尝试,农村土地集合信托流转在我国已经有序开展,取得了良好的社会效益和经济效益。但推广农村土地信托流转,在我国尚有许多制约因素。

(一)政策因素:政府对农地信托流转的扶持力度有待加强。目前我国出台了《关于进一步加快农村土地流转若干问题的意见》,但政府没有颁布相关政策支持农村土地信托流转的发展,也没有出台相关的财政补贴政策、税收减免政策或启动基础设施建设来调动农民以及信托机构参与农村土地集合信托流转的积极性,农村土地流转仍局限于出租、转让、导包等传统形式,政府对农村土地信托流转的引导和宣传亟待加强,对农村土地信托流转的监督、管理责任和职能尚未发挥。

(二)法律因素:土地信托流转的专项法律法规尚不完善。我国现行法律与农村土地流转有关的有《农村土地承包法》和《物权法》,《信托法》也支持土地成为信托财产。但专项《农村土地经营权信托法》在我国尚未出台,农村土地信托流转的相关法律、法规尚不健全。对农民来说,如何签订合同,土地信托流转期限如何界定,流转后使用情况如何监督管理等诸多问题需要专业的法律加以指引和保护。从信托机构角度来说,信托机构应该按何种模式来管理土地,信托费用如何收取,信托收益

如何给付,如何寻找合适的新型经营主体,与农户发生纠纷如何解决,急需法律界定。

(三)金融因素:农村金融对土地信托流转的支持力度不够。由于农业存在着极大的风险性和不确定性,目前金融机构没有面向信托机构、特别是新型农业经营主体开展针对农村土地信托流转的专项贷款,而一般贷款不符合农地信托流转的特点和要求,规模化的农业经营主体无法获得充足的资金支持。当农户在进行土地信托流转后,遭遇到风险时也难以获得充足的资金支持来进行创业再生产,降低了信托机构、新型经营主体和农户开展农村土地信托流转的积极性。从资本市场角度看,信托流转的土地价值尚未得到社会认可,接受信托流转土地的新型农业经营主体没有获得投资者的青睐,资本市场的造血功能在土地信托流转方面没有发挥应有的功效。

(四)市场因素:土地信托流转的价格形成机制、交易信息平台不健全。目前,我国尚无完善的土地价值评估机构,尚未形成科学合理的土地价格标准。此外,全国各个地区农村土地状况和收益等具体情况不同,各地土地定价的地域标准很难把握。近年来,随着土地流转规模不断扩大,某些地区甚至出现土地价格不断上涨现象,影响了新型农业经营者开展土地信托流转积极性。还有

的地方因土地价格不合理引发了土地矛盾,影响了社会稳定。此外,土地信托流转信息平台尚未在全国范围搭建,土地流转双方信息不对称问题依然存在,影响了农村土地信托流转的健康发展。

(五)经济因素:新型农业经营主体不发达。我国地形复杂,山区农耕地少而分散,平原地区存在盐碱地等问题,不利于规模化种植大户的发展,难以形成大规模的家庭农场、农业龙头企业,农业产业化集群发展难以实现。能接受大规模土地经营权流转的发达新型农业经营主体数量不足,农业科技创新应用不够,农业现代化水平不高,制约了农村土地集合信托流转的健康发展。

财税金融合力助推土地信托流转的对策

(一)政府加大对土地信托流转的政策扶持力度。政府应健全土地信托流转的财政支持政策体系,发挥财政的导向职能,加大对土地信托的扶持力度。尽快形成促进农村土地规模流转和涵盖生产经营主体奖励补贴的系列扶持政策,积极引导各类社会资本进入三农领域参与土地流转。政府对于开展土地信托流转的信托公司、向土地信托提供贷款的商业银行,特别是对农民专业合作社、农业龙头企业、种粮大户、养殖大户或家庭农场等新型农业经营主体应给予财政补贴以及减免税收等优惠政策。政府也可以在土地信托流转的受托服务、产业导向以及管理服务环节给予一定支持,从而促进土地有序流转,增加农民土地收益。

(二)政府应明晰农地产权、完善相关立法,加强对土地信托流转中的监督和管理。首先,进一步明晰农地产权,加快解决实践过程中由于信托方产生的权利归属分置问题,并对土地权利人和土地用途进行明确的规定和限制。其次,借鉴美国、英国、日本政府的做法,在现

有《物权法》和《土地法》基础上,加快出台《土地信托法》和《农村土地产权法》等专门法规,用法律的准绳约束信托关系中各方的行为。加强对受托人资质、能力的规定和审查,对于开办土地流转业务的信托机构的资本金、风险抵抗力做出相关要求,明确受托人对受益人应承担的各项义务,切实保障农民权益。最后,政府可以设置相关职能部门,也可以委托各级地方政府中的农业、林业管理部门对土地信托加强监督和管理,包括登记、发布土地流转双方的供求信息,规范土地集合信托合同的签订,监督土地集合信托合同的执行,协助对土地集合信托合同纠纷的处理等。

(三)健全土地集合信托流转的金融支持体系。金融机构应向农民专业合作社、农业龙头企业、种粮大户、养殖大户或家庭农场等新型农业经营主体倾斜,商业银行可将涉农贷款作为银行考核的一项指标,扩大涉农贷款比例和规模,并鼓励新型农业经营主体特别是其中的农业龙头企业等在证券市场上发行股票和债券等,通过直接融资手段获得资金。同时发展保险市场,引导新型农业经营主体加入各类农业保险,减低土地经营的风险。

(四)明确土地信托关系中受托人主体,充分发挥其功能。在农村土地信托流转机制中,明确受托人主体最为关键,这也是目前我国实现土地信托流转机制中最薄弱的环节。借鉴国内外经验,我国今后应形成多层次、多元化的受托人主体体系,促进土地信托流转市场发展。完善的土地信托流转受托人体系应包括:一是政府层面的受托人。这类受托人应该由政府出资建立专业化的土地信托机构(如沅江市草尾农村土地信托投资公司,由湖南益阳草尾镇政府出资200万元建立),不以盈利为目的。二是全国各地的信托投资公司作为受托人。这类受托人是自负盈亏的独立

法人,属于盈利性质。中国国际信托投资公司和北京信托投资公司已经开展了这类土地流转信托业务,并且探索出合理的土地流转模式和有效的土地流转机制。今后,可以借鉴美国、英国等发达国家做法,将这类受托人范围继续扩大到商业银行、村镇银行、信用社等农村金融机构。

(五)完善土地信托流转交易信息平台,建立土地价值评估机构,形成合理的土地价格发现、形成和调整机制。今后应充分利用互联网等现代化方式建立土地流转交易平台,实现土地信托流转双方的有效对接,形成科学合理的土地信托流转价格。土地的价格决定了农户土地流转后的收益,从而决定了农户的流转意愿和行为;同时,它也决定了土地受让方的经营收益和行为。因此,土地的价格是土地流转的核心。我国今后应大力发展土地价值评估机构,形成科学合理的土地价格发现、形成、调整机制。土地价格应充分考虑当地的土质和气候等自然条件、农产品自身收益、当地人们生活水平 and 经济发达程度等。

(六)培育新型农业经营主体,提高农业现代化水平。政府应加大政策扶持和财税优惠制度,对种植(养殖)大户等新型经营主体提供专项财政资金补贴,实行税收减免或优惠措施,在其用地、用水、用电方面提供支持和保障,促进新型农业经营主体的发展。加大科研单位对农业新技术的研发和推广力度,鼓励新型经营主体创新和应用农业科技,使农业新技术、新设备不断得到推广,农业现代化生产的水平不断提高。

【2015河北省科技厅项目“河北省新型城镇化进程中土地信托流转机制创新研究”(项目编号:15457404D)】

(作者单位:河北金融学院)

责任编辑 张敏