
农村集体土地“三权分置”的法律问题研究

——以贵州省六盘水市为例

张林鸿 王刘洋 方印¹

(贵州大学法学院, 贵州贵阳 550025)

摘要: 2015 年年末, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《深化农村改革综合性实施方案》, 明确指出深化农村土地制度改革的基本方向是: 落实集体所有权, 稳定农户承包权, 放活土地经营权。农村土地“三权分置”改革始于 2014 年, 其核心是明晰土地产权与经营权, 稳定农户种粮信心, 扩大粮食生产集约化优势。在中央的大力倡导下, 全国各地都在进行土地改革尝试。在贵州的“土改”中, 尤以六盘水市的“三变”改革成就最为突出, 在实践中形成了三种典型模式: 可耕种土地入股模式、荒山荒地入股模式、自然风光入股模式。但农村集体土地“三权分置”改革还面临: 土地经营权性质界定存疑; 农村集体土地产权不清, 权利不明; 农地法律供给不足, 农民权益难以保障等困境。目前, 在我国农村土地“三权分置”改革中, 急需释明土地“三权分置”改革法学理论争议, 通过丰富土改法律供给, 为政策执行提供法律保障, 建立健全土地经营权转让市场, 依法依规对土地经营权流转进行管理, 健全土地经营权租赁制度, 切实保护合同双方当事人权益, 健全土地经营权流转程序, 进而形成适合我国国情的土地流转长效机制。

关键词: “三权分置”; 土地改革; 土地经营权

中图分类号: DF413. 1

文献标识码: A

文章编号: 1000—5099(2016) 06—0096—06

国际 DOI 编码: 10. 15958 /j. cnki. gdxbsbh. 2016. 06. 015

中国自古以来就是一个农业大国, 历史上长期处于男耕女织、自给自足的农耕社会。土地的占有、使用和收益, 一直是影响我国社会和谐稳定的决定性因素。随着社会经济的发展, 城镇化进程的推进, 农村农业人口逐步向第二、三产业转移, 种地人口逐年减少; 因环境污染、水土流失、工业用地、商品住宅等因素的影响, 我国可耕种土地面积逐年下降; 随着经济社会的发展, 农民生活成本提高, 农村种地收入低, 加之因人工费、化肥、农药等价格的上涨, 种地成本逐年提高, 国家虽实施了免除农业税、种地补贴等一系列农业政策, 但还是难以维持农民兄弟日益增长的生活成本, 种地积极性低, 大部分人把农村种地

¹收稿日期: 2016—09—12

基金项目: 贵州大学 2014 年文科重点学科及特色学科重大科研项目“中国物权法的学理解读与解释适用研究”(GDZT201401)。

作者简介: 张林鸿(1972—), 男, 土家族, 贵州德江人, 博士, 教授。研究方向: 经济法、环境法。

王刘洋(1990—), 男, 贵州习水人, 硕士研究生。研究方向: 经济法学。

方印(1969—), 男, 贵州瓮安人, 教授。研究方向: 环境法、民商法。

当成一种副业。如何守住八亿亩耕地红线，保障国家粮食安全，维护社会稳定，无时无刻不在考验着执政者的能力和智慧。持续三十多年的家庭年产承包责任制在现代经济发展过程中已逐渐显露出颓势，产生了农业经营细碎化、低效率、低收益等问题，阻碍了城乡二元化格局发展进程。故以习近平总书记为核心的党中央高屋建瓴，适时提出农村土地“三权分置”政策。农村集体土地“三权分置”的制度设计，正是在全面深化农村改革的大背景下提出来的。

一、农村土地“三权分置”政策剖析

2015年11月27日，习近平总书记在中央扶贫开发工作会议上强调：“要通过改革创新，让贫困地区的土地、劳动力、资产、自然风光等要素活起来，让资源变资产、资金变股金、农民变股东，让绿水青山变金山银山，带动贫困群众增收。”农村经济发展的基础是土地，农村土地制度改革是深化农村经济改革的关键一环，关乎农村的经济发展和社会稳定，涉及个人、社会、集体和国家等多方利益主体。农村土地改革可谓牵一发而动全身，意义重大，影响深远。

（一）土地改革是“三权分置”政策的核心

土地改革是农村改革的重中之重，土改的成败直接决定农村改革的成败。改革开放以来，我国已经历了两次农村土地改革：第一次是土地的“二元制”改革，即将集体土地所有权和土地承包经营权相分离，构建家庭年产承包责任制的土地经营模式，放活农村经济，提高农民种粮的积极性；第二次是土地的“三元制”改革，即土地所有权、承包权、经营权“三权分置”，对农村土地实行“落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权”。利用土地经营权的流转，使农村土地经营权与土地承包经营权相分离，分化土地承包经营权的成员权权能和用益物权权能，利于经营权的流转，“为加快构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系奠定了基础”^[1]。

众所周知，农村土地改革最突出的问题是土地产权制度问题。“如何调整产权结构，协调各产权主体间的利益关系，做到既能最大程度发挥农村土地的效率，又能最广泛地兼顾社会主义的公平等问题”^[2]，长期以来困扰着农村土地制度改革的制定者。“产权困境”时时不破，相关的土地改革也难以推进。对于“产权困境”，中央基于政策制定角度，于2013年提出了“三权分置”的伟大构想。在年底召开的农村工作会议上，中央政府明确提出，针对农业发展，要“不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式，落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权”^①。学者基于理论发展的学术角度进行了大量的实证研究工作，朱继胜认为，“三权分置”下的土地承包权，既非土地承包权I（成员权），亦非土地承包权II（物权），而是权利人行使和实现土地承包经营权的一种方式，即在土地承包经营权之上设立一种“权利用益物权”——土地经营权^②。

（二）六盘水市土地“三权分置”改革成果分析

六盘水市地处贵州西部乌蒙山区，辖4个县级行政区，国土面积9965平方公里，总人口328万。全市以山地为主，山地面积占国土面积97.0%，有耕地463万亩，其中25度以上坡耕地占47.0%。城乡二元结构突出，2015年城乡收入比达3.1:1，农村居民人均可支配收入仅为7522元，而且收入结构不合理，工资性收入占54.9%，经营净收入占31.4%，转移净收入占

² ①2014年中央的一号文件中，对此明确指出：“稳定农村土地承包关系并保持长久不变，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能。在落实农村土地集体所有权的基础上，稳定农户承包权、放活土地经营权，允许承包土地的经营权向金融机构抵押融资。”基本上明确了三权的归置：落实所有权、稳定承包权、放活经营权。

³ ②基于此，朱继胜教授在《论“三权分置”下的土地承包权》（《河北法学》，2016年第3期）中提出：“对于占有、使用权能受到‘土地经营权’限制的土地承包经营权，形象地简称为‘土地承包权’，即只承包土地，并不实际从事农业生产经营，而将实际从事农业生产的占有、使用权能转移于土地经营权人。”

12.4%，财产净收入仅占1.3%。耕地量少质低和城乡二元结构突出决定了六盘水必须因地制宜，结合自身实际，创新管理模式以实现地区经济发展，缩小城乡差距。2014年以来，六盘水市结合本地实际探索推进资源变资产、资金变股金、农民变股东的“三变”改革，已取得初步成效。2014年全市有贫困人口51万人，贫困发生率达19.9%（2015年两项指标已减少为39万人和14.9%）；全市农民人均可支配收入从2013年的6015元增长到2014年的6791元、2015年的7522元，增长10.8%；贫困人口从2012年的76万减少到2015年的39万，贫困发生率从29.0%下降到14.9%。两年来，共有5.1万贫困户16.6万贫困人口参与“三变”，通过“三变”带动22万贫困群众脱贫^④。

六盘水市农村土地“三权分置”改革取得突出成绩，主要缘于六盘水市政府的敢于创新，积极响应中央农村土地改革号召，将国家土地改革政策与本地区具体情况相结合，创造性地走出一条“三变”改革之路。资源变资产、资金变股金、农民变股东的“三变”改革，是对农村土地“三权分置”改革的理论创新和具体实践。尤其是“资源变资产”政策，将农民手中的土地资源转变成能够集中开发、高效使用的“资源”，正是农村土地“三权分置”改革的应有之意，是土地改革具体实践的理论总结，值得在全省乃至全国范围内推广。

本文所研究的农村土地“三权分置”改革，是指在农业经济滞后的现状下，由中央关于“三权分置”指导意见所形成的，针对农业经营规模化、现代化发展的一种指导性政策。在此，有必要对土地改革政策的基本内涵给予以下明确阐述：首先，家庭年产承包责任制保持不变，即保障农民承包集体土地的权利，维护其依法承包集体所有土地的资格，确保农民能够通过土地经营维持生活，当在城市发展不顺利时，进可攻退可守；其次，必须坚持农村土地公有制，即维持目前的集体土地所有制不改变是根本前提，所有对于土地权利制度的改革都要以此为基础；再次，放活土地经营权，就是在不改变土地承包关系的前提下，允许以多种方式向各类主体转让土地的经营权，维护各类主体对所经营土地占有、使用、收益的权利^[3]；最后，这种政策的基本目的，就是要放宽土地经营权的转让限制，从而引入工商资本参与农业经营，实现农业的规模化、现代化发展。

二、六盘水市农民土地“三权分置”改革中形成的典型模式

六盘水市是因“三线”建设孕育发展起来的一个新兴工业城市，有一定的工业基础，但随着国家降速提质经济政策的实施，六盘水的传统经济支柱煤炭业受到冲击。传统经济发展举步维艰，迫使六盘水加强制度创新，寻找新的经济增长突破口。自2014年以来，六盘水市积极探索推进资源变资产、资金变股金、农民变股东“三变”改革，已取得了丰硕的发展成果，为国家实施农民土地“三权分置”积累了宝贵经验。在土地资源入股合作社或农业公司的经营模式上，主要有以下三种模式：

（一）可耕种土地入股模式

可耕种土地入股模式即“公司或合作社+农户+可耕种土地”模式，农户以土地承包经营权入股企业、合作社等经营主体，开展股份合作，按股分红。贵州润永恒公司于2012年入驻水城县米箩镇俄戛村，采取农户以土地承包经营权和技术及劳动力入股，获得保底分红和管理地块利润分红，农民既是公司的股东又是公司的员工，在农民身份转变的同时也获得了比以前种地更多的收入。公司还将基地集中分片划包给懂技术、有能力的农户进行管理，在给予固定报酬的同时，再把所管理地块纯收入的30%作为利润分红分给参与管理的农户，而公司则把精力转到销售和产品培育上来，各司其职，共创收益。

（二）荒山荒地入股模式

荒山荒地入股模式即“企业或合作社+村集体+荒山荒地”模式，村集体将本村荒地整体入股度假区或合作社，土地所有权和经营权发生分离，经营权流转入合作社或企业用于旅游开发或畜牧，整合资源，规模经营，将沉睡的资源利用起来，以达到农民增收的目的。水城县玉舍海坪村将本村集体荒山荒地入股玉海国家山地旅游度假区彝族风情街项目，村民参与旅游度假

^④ ③参见中共六盘水市委、六盘水市人民政府2016年4月17日《六盘水市“三变”改革工作情况》。

区年底分红；钟山区大河镇周家寨村将以 210 亩集体荒山入股民润合作社，占总股本的 5%，产生收益前，村集体每年可获得 5 万元的保底分红，产生收益后，每年可获得 5% 的股份分红。

（三）自然风光入股模式

自然风光入股模式即“旅游公司+村集体+自然风光”模式，村集体以景区景点所在地的自然风光、风物名胜、古树名木等资源折算价值后入股旅游公司，实现农村变景区、农舍变宾馆、农民变导游，农民还可从景区门票中分红，找到一条可持续的、绿色无污染的农民致富之路。盘县妥乐村把古银杏树入股到旅游公司，“林权变股权，银杏变资产”，农民既能从公司门票收入中获利，又能通过出售自家的银杏果增收，最大限度地盘活了 1451 棵古银杏树独特资源，真正把银杏树变成“摇钱树”；玉舍海坪村充分发挥位于野玉海景区优势，主动谋划融入野玉海景区一体化发展，农民入股从富有民族特色的集吃、住、娱、购、休闲养生于一体的彝族旅游村寨获取收益。

三、农村集体土地“三权分置”改革存在的困境

土地“三权分置”改革受国家土地政策的变更、历史遗留问题、法学理论界争议等因素的影响，尚处于起步阶段的土改面临诸多现实困境。六盘水市作为贵州省土地改革的先行示范地，也遇到了同其他地区相同的困境，如农民参与积极性不高，投资周期长、实施土地改革风险大，使民间资本进入顾虑重重，土地确权困难、土地入股折算方式不一、农地流转法学理论供给不足等困境。

（一）土地经营权性质界定存疑

对于农村土地“三权分置”而言，最关键的一环是土地承包经营权性质的归属问题，界定好此问题有助于土地改革下一步的实施。目前学界对土地承包经营权性质的界定主要有两种学说，即“成员权说”和“物权说”。^①⁵“成员权说”主张土地承包权实质上是隶属于村集体的，是农民具有承包集体所有土地的一种资格。这种解释说明土地承包权确是成员权应有的内涵之一，但尚不是一种实实在在的财产权^[4]。成员权是一种资格性质的权利，有资格和取得财产是有联系但又彼此不同的两个范畴，并不能确定有资格就能取得财产。“物权说”认为，“物权作为一个法律范畴，是指物权人对物享有的直接支配并排他的权利”^[5]，直接支配特定的、独立的物，具有排他性，是其最基本的特征。当集体成员行使承包权，通过承包合同获取一份土地时，“承包权就转化为一种用益物权——土地承包经营权。承包权是一项独立的物权，性质上为用益物权，是一种实实在在的权利”^[6]。承包权的取得虽有身份限制，但其客体指向财产收益，因而是一种财产权。且承包权系从土地承包经营权中分离而来，后者本身是一项用益物权，承包权自其中分离出来后，自当延续此种物权属性^②⁶。这两种学说在学术界还未达成统一的意见，急需在以后的法律研究中予以明晰，为以后《土地承包经营法》的修改奠定理论基础。

（二）农村集体土地产权不清，权利不明

土地对农村社会稳定、农民基本生活保障具有重要意义，明晰农村集体土地产权有助于深化农村改革，维护国家粮食安全和社会稳定，进而促进整个国民经济的蓬勃发展。在我国深化经济改革、转变经济发展方式的国家发展战略大调整的环境下，农村土地“三权分置”如何在提高效率的同时更加兼顾公平，已成为政府制定战略决策时予以考虑的关键性问题，而要解决这

⁵ ①谢怀栻先生认为，成员权是成员（社员）对社团享有的各种权利的总体；在传统民法上，它一般用于解释法人成员所享有的权利，尤其是公司股东所享有的权利。参见谢怀栻：《论民事权利体系》，法学研究，1996 年第 2 期，第 67—76 页。

⁶ ②朱继伟教授认为，将承包权界定为一种资格，混淆了承包权与农民身份的区别，更重要的是，它无法实现承包权独立的意义和价值。

个问题就必须将农村土地产权明晰化、制度化。改革开放之初，改变原有的低效率的农村集体经济政策，创造性地提出了家庭年承包责任制，包产到户，农村经济得到极大的发展。但随着经济社会的发展，城乡二元化结构的加剧，家庭年承包责任制的优势已日渐势微，困扰着农村土地的市场化改革，阻碍了农业劳动生产率的提高，所有权和经营权分离的农村土地产权制度显得过时，渐渐显露出弊端，难以适应当今社会经济的发展，如农村土地产权因继承、交易等土地流转，出现了农村集体土地产权主体虚置、权能残缺、边界不明、土地流转制度缺失等问题。“农村土地承包经营权流转不畅已经成为制约现代农业发展的瓶颈性因素。”^[7]

（三）农地法律不完善，农民权益难以保障

目前《农村土地承包法》《土地管理法》《物权法》等法律对农村土地集体所有权的主体、权利、行使条件和程序等规定还不完善，归结起来主要有以下两点：一方面，关于农村集体经济组织的法律供给不足。如在涉及代表人行使所有权的监管、成员权认定、成员权益被侵害的救济、土地流转等还缺乏可操作性，急需出台相应的司法解释予以明确。六盘水市响应中央号召，创造性地提出“三变”改革，在实践中已取得许多宝贵的经验；另一方面，农村土地征地补偿权不充分。《土地管理法》对农民征地补偿赋予权利太少，仅有向农民集体对征地补偿方案提出意见的权利，且规定存在征地安置和补偿争议时，不影响征地方案实施，致使强征滥征等侵害农民权益的行为时有发生，农民权益难以得到保障^{③7}。

四、农村集体土地“三权分置”改革法学理论争议释明和完善建议

农村集体土地“三权分置”改革要在全国范围内推广应用，必须在法理上给予土地承包经营权以合理界定，并通过健全法律、完善程序、订立制度等措施，保障农民基于土地的承包、流转、支配和使用的权利，避免“土改”违背土地“三权分置”改革的初衷。

（一）农村集体土地“三权分置”改革法学理论释明

土地“三权分置”改革的法学理论争议主要表现在土地承包经营权的定性，及如何保障农民基于土地的相关权利上，释明该问题能为下一步完善相关法律奠定法律基础。

1. 析清土地承包经营权是成员权还是物权

朱继胜教授认为，在农民土地“三权分置”下的土地承包权，既非成员权，亦非用益物权，而是权利人行使和实现土地承包经营权的一种方式，即在土地承包经营权之上设立一种“权利用益物权”——土地经营权^⑧。“像物权法中表述为占有、使用、收益的权利，这种所有权主义的立法，是保护所有权、弱化使用权的立法，不符合现代物权法立法精神。”^[8]我们赞同朱继胜教授的观点。土地承包经营权不归属于成员权或物权，将其单列出来。在此种观点下，农民只是承包土地，并不从事农业生产，具体从事农业生产的农业公司或合作社受让土地的经营权能，对土地进行经营管理，获取收益。

2. 明确界定地方政府征地理由的“公共利益”范围

⁷ ③陈沫、杨帆认为：“法律法规将农用地转为非农用地的审批权力赋予政府，政府掌握了农村土地用途的绝对控制权，而农民作为土地产权主体所应有的权利被忽视，相关权益很难得到保障，使农民提高土地的使用效率变得更加困难。”

⁸ ①“在现有物权理论和法律框架下，似乎只有一种途径，即权利人行使土地承包经营权，在土地承包经营权之上设立一种‘权利用益物权——土地经营权’。”参见梁慧星：《中国物权法草案建议稿》，社会科学文献出版社，2000年第19—20页。

土地是农民最基本的生产资料，是农村社会稳定、经济发展的基本保障，当前农村土地“三权分置”改革必须保持农民现有的土地承包关系不变，在此基础上谈改革，方能不悖离农村土地改革的初衷。近年来，地方政府强征滥征土地与农民爆发的冲突不时见诸报端，农民对自己承包土地的流转、支配和使用难以得到保障，故必须对政府假借公共利益之口强征滥征土地、随意改变土地用途等侵害农民、国家利益的行为给予限制，以保障农民对承包土地的权益。在法理上必须将现有的公共利益的范围予以细化，具体细化方案可在现有的宪法和行政法规定的公共利益的基础上，结合土地征收行政行为的特殊性，以土地征收的必要性、紧迫性和可受益性及土地用途为切入点，形成可指导政府工作实践的具体理论体系，同时还要制定严格的审批程序，对于滥用公权力损害农民权益的行政行为，及时诉诸法律，严惩涉事责任人。

（二）积极推进农地“三权分置”改革的建议

土地改革关键在于放活土地经营权，要放活土地经营权就必须允许土地经营权在市场中流通，允许其转让、转租、入股及质押担保，司法机关也可依据土地承包经营权的转包、出租、入股以及权利质押等法律规范予以裁判^[9]，在相关法律供给不足时，能在短时间内满足土地经营权流转时可能产生的纠纷的解决。当前我国农村土地改革还处于政策实施的初始阶段，在法律完善、制度建立、程序的设立和规范等方面还有大量的配套工作要做，故我们基于放活土地经营权的视角，挑选当前急需完善的几个方面进行阐述，建议如下：

1. 丰富土改法律供给，为政策执行提供法律保障

我国现行法律与农村集体土地“三权分置”改革在部分领域存在缺失甚至冲突，限制农村土地经营权的放活，需予以修改或补充完善：首先，适当放宽农村土地入股农业公司或合作社的制度限制。放宽土地流转的限制，可以更好地实现土地的整合应用，实现规模经济，但对此放宽也仅限于适度的范围内，应避免农村土地过分集中。故应赋予家庭承包土地经营权更多的转让权能，如增加抵押、质押等土地经营权流转方式；对于以发展旅游或农业经济为目的的土地经营权流转入股，承包方可自愿入股，事后登记备案。其次，在土地经营权的流转上宜采用“登记生效主义”。现阶段我国《土地承包法》上规定为“登记对抗主义”。为适应土地“三权分置”改革的需要，我们必须转变观念，保障土地实际经营人的土地经营安全感，有助于企业持续经营目的的实现，采用土地经营权流转“登记生效主义”更具现实意义。最后，有必要建立土地经营权抵押贷款制度，以便合作社或农业经营企业能以土地经营权抵押向银行贷款，解决资金周转困难等问题。农业生产需要前期投入大量的资金修建相关农业设施，以保证农业生产的顺利进行，而这些前期投入在短时间内难以收回，导致企业资金周转困难，土地经营权的抵押贷款制度能适时地解决资金问题。但在土地经营权抵押贷款制度实施前，必须进行大量的调查研究，在建立健全土地确权、土地折算标准、认证机构、信息交流平台等机制后，方可实施，并考虑后期不能还款法院执行土地经营权可能面临的现实问题。

2. 建立健全土地经营权转让市场，依法依规对土地经营权流转进行管理

建立健全农村土地经营权转让市场是实现农村土地“三权分置”的重要机制，是放活土地经营权的经济制度保障，极具现实意义。土地承包人能在土地流转市场中自由转让自己的土地经营权，这可以有效适应承包权和经营权分离，便于农业经营者集中管理土地，规模经营，实现土地收益的最大化。国家建立土地经营权流转信息平台，交易双方依据自愿、等价、有偿、合法等原则转让土地经营权，同时对交易土地实行登记注册、规范管理、动态检测、适时介入等制度，在国家层面建立全国性一体化的土地经营权交易市场，在省、较大市、自治区建立区域性交易市场，相关部门直接管理，统一领导。实际上，要让土地经营权转让市场发挥功效，还必须建立土地承包权退出机制，这样才能让需地农民获得土地，而对于那些已经在城镇有稳定就业和住房的农民获得城市居民的就医、养老保障以解决失去土地后的生活保障问题，则需要审慎做出制度安排。当解决好进城农民的后顾之忧后，土地承包经营权退出机制便能让需地农民获得更多土地，以便进行大规模的农业生产，为下一步建立家庭农场或合作社奠定基础，实现农业经济的现代化。

3. 健全土地经营权租赁制度，切实保护合同双方当事人权益

土地经营权租赁制度是放活土地经营权的制度保障，租赁双方当事人可基于租赁合同对自己将来的投资和收益作出预期，有利于保护当事人的合法权益。土地经营权租赁制度的不健全，土地实际经营者的权益极容易受到损害，会产生不安全感。如土地租金确定不科学合理导致租金占农业生产成本的绝大部分，经营者无利可赚，不利于长期承包关系的形成；土地经营权流转预期的不稳定性，由于农业生产具有前期投资大、回收周期长的特点，若经营前景不明朗，可能会影响投资者的投资积极性，不利于农业生产的可持续发展。为解决上述问题，应健全土地经营权转让制度，具体可从以下两方面着手：其一，建立土地租金上限制度。在确定土地租金的上限时应综合考虑交通运输情况、人力费用、农产品预期产量及价格等影响农产品生产成本的因素，建立科学、规范的测算标准和方法。土地租金以不超过农业生产成本的50%为宜；其二，鉴于农业经营生产的特殊性，长期稳定的投资预期极为重要，应赋予经营者“买卖不破租赁”的权利，在土地承包经营权出现转让、抵押和强制执行等情况下，保证土地租赁不受到影响，有利于促进土地经营权的流转和规模经营。

4. 健全土地经营权流转程序，做到审批严监管厉

完善的土地经营权流转程序，对土地经营权流转起规范作用，在合作企业选择、农地用途、运行监督等方面可以依据土地经营权流转程序进行，能最大限度地放活土地经营权。首先，在引进农业生产主体时，必须结合本地区实际和农业企业的经营项目，同适合本地区的优质企业合作，宁缺毋滥。同时，建立严格的民间资本准入机制，工商行政部门严格审批农业公司的经营资质，尤其是在农业经营主体是否具备从事农业生产的技术储备、资金、人才和诚信度等，并对农业企业的经营历史进行严格审查，确保其具有参与农业生产的必要条件。其次，农业生产主体进入农村后，依据本地区土地的具体情况和农业生产的预期收益确定适当的土地经营权转让价格，保障农民和农业企业的权益；同时，政府的工商、农牧等部门应加强后期追踪，监督企业的生产经营，发现违规行为及时查处，避免对本地区农业生产造成不必要的破坏。最后，严格监控土地经营主体的土地用途，对于农用地非农化用途现象，责令农业企业限期改正，恢复土地原貌；对土地造成永久性伤害，导致在以后很长一段时间内不再适合耕种的，应责令相关企业赔偿损失。

五、结语

中央为解决当前我国农业发展困境，适时提出农村土地“三权分置”政策。全国各地响应中央号召，纷纷将中央土改文件精神同地方自身实际相结合，探索出适合本地区农业发展的具有地方特色之路。六盘水市作为贵州省土地改革的示范城市，市委市政府勇于探索、敢为人先，探索出一条适合本地区农村改革的“三变”改革之路，放活土地经营权，将农民手中最有价值的资源——土地利用起来，短时间内就取得了令人瞩目的成绩，成为全省农村改革的典范。但我们还应看到，土改在全国各地如火如荼进行之际，农村土地“三权分置”政策的配套设施还不完善，甚至在部分领域还存在空白：法学理论上的争议，农地流转法律欠缺，土地转让制度不健全等等，都需要在“三权分置”政策实施过程中不断建立和完善。土地改革有了法律和制度保障，才能更好地发挥其政策优势，农村经济方能持续健康发展。

参考文献：

- [1] 孙中华. 关于农村土地“三权分置”有关政策法律性问题的思考 [J]. 农业部管理干部学院学报, 2015(1): 1-5.
- [2] 赵宁, 张健. 中国农村土地制度变迁的经济绩效评价 [J]. 商业时代, 2012(9): 106-108.
- [3] 李爱红. 完善农村集体土地“三权分置”下的法律制度 [J]. 重庆行政(公共论坛), 2014(5): 67-69.
- [4] 刘俊. 土地承包经营权性质探讨 [J]. 现代法学, 2007(2): 174-175.
- [5] 王利明. 物权法论 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1998: 275-290.

-
- [6] 张力, 郑志峰. 推进农村土地承包权与经营再分离的法制构造研究 [J]. 农业经济问题, 2015(1) : 79—92.
- [7] 陈沫, 杨帆. 农地“三权分置”实现机制探析 [J]. 知与行, 2016(2) : 107—111.
- [8] 陈锡文. 关于解决三农问题的几点考虑——学习<中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定> [J]. 中共党史研究, 2014(1) : 5—14.
- [9] 姜红利. 放活土地经营权的法制选择与裁判路径 [J]. 法学研究, 2016(3) : 133—140.