

中央高校基本科研业务费人文社会科学优秀成果出版计划“城镇化进程中农村大学生非农化诱发的土地问题及政府应对策略研究”(ZYGX2015SKC01)资助

农村大学生非农化过程中 土地问题研究

刘灵辉 著

NONGCUN DAXUESHENG FEINONGHUA
GUOCHENGZHONG
TUDI WENTI YANJIU



科学出版社

中央高校基本科研业务费人文社会科学优秀成果出版计划“城镇化进程中农村大学生非农化诱发的土地问题及政府应对策略研究”(ZYGX2015SKC01)资助

农村大学生非农化过程中 土地问题研究

刘灵辉 著



科学出版社

北京

内 容 简 介

本书围绕基于快速城镇化这一背景,通过大规模问卷调查总结出农村大学生非农化过程中土地问题的表现形式、问题成因及深层次影响。在现有政府应对策略评价的基础上,构建起农村大学生非农化过程中土地问题应对策略体系——土地保留、土地流转和土地退出,并分别基于问卷调研数据,对土地保留策略、土地流转策略和土地退出策略进行了全面系统的实证研究。同时,探索构建三大创新机制,即农村大学生宅基地与城市建设用地指标相挂钩机制、农村大学生土地流转与水库移民生产安置相结合机制、农村大学生土地置换与城市住房问题解决相结合机制。最后,从土地制度、户籍制度、社会保障制度等方面提出针对性的对策和建议。

本书可供农村大学生、农民以及从事土地资源管理、公共管理等相关专业的科研工作者、政府部门管理人员阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

农村大学生非农化过程中土地问题研究 / 刘灵辉著. —北京:科学出版社, 2016.10

ISBN 978-7-03-050104-2

I. ①农… II. ①刘… III. ①农村-大学生-城市化-研究-中国 ②城市化-土地问题-研究-中国 IV. ①G645.5②F299.21③F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 235604 号

责任编辑:杨 岭 于 楠 / 责任校对:贺江艳

封面设计:墨创文化 / 责任印制:余少力

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

成都锦瑞印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016年10月第一版 开本:787×1092 1/16

2016年10月第一次印刷 印张:13 3/4

字数:330千字

定价:88.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)



前言

农村大学生是中国城乡二元经济体制下的一个特殊群体，身上兼有城市和农村的双重印迹。入学前，农村大学生属于集体经济组织成员，享有分得承包地的资格和权利；入学后，部分农村大学生自愿或因政策强制性缘故将户口迁往学校所在城市，实现户口的非农化。在农村，家庭承包的逻辑关系为“集体成员—成员权—土地承包权—土地经营权”，户籍是大部分集体经济组织判断成员权的习惯性依据，并且分得承包地的资格与农民职业、农村社会保障紧密相连，然而，凭借知识文化、学历等优势，绝大多数农村大学生毕业后将留在城市就业和生活，成为家庭内部脱离农民身份的“第一代市民”，农村大学生入学前享有承包地的社会保障功能逐渐减弱甚至完全消失。因此，农村大学生非农化使其享有集体成员权的必要条件出现瑕疵，进而使其分得承包地资格受到质疑。在《中华人民共和国农村土地承包法》和《中华人民共和国物权法》颁布以后，土地承包经营权的物权地位已经确立，物权的最大特性就是直接支配性，这种支配性不因户口的迁移、职业的变化而丧失。然而，国家法律政策并没有对“农村大学生非农化所引致的承包资格瑕疵”与“土地承包经营权物权支配性”之间的冲突做出明确规定，致使不同地区、甚至同一地区不同集体经济组织对农村大学生是否享有入学前已承包土地的相关权利存在不同表现。同时，在农村大学生承包地被征收后，针对农村大学生参与集体经济组织征地补偿收益分配的态度存在着三种截然不同的观点：①完全把农村大学生排除在受偿群体之外；②农村大学生只能获得部分补偿；③农村大学生享有与集体经济组织内其他成员一样的权利，可以获得全部补偿。因此，当农村大学生承包地被征收而不能获得合理补偿，或者集体经济组织提前收回农村大学生拥有的承包地份额时，极易因认知差异而引发社会矛盾冲突，导致农村大学生通过上访、诉讼等途径表达利益诉求。

自1999年高校扩招以来，大、中专院校普通本、专科招生人数逐年大幅提高，从1998年的108.40万攀升至2014年的721.40万，年均增长率为12.58%。据测算，1999~2014年农村高中生升学人数占同期城镇人口增加量的平均比率为15.00%，农村高中生升学人数占同期乡村人口减少量的平均比率为23.25%，可以看出，农村大学生已成为推动我国城镇化进程的重要力量之一。然而，高校的就业制度改革和大规模扩招使大学生就业市场逐步转变成“买方市场”，农村大学生面临着就业难、就业稳定性差、就业待遇低等现实问题，更为重要的是，不断攀升的房价像一道农村通往城市不可逾越的门槛，给农村大学生带来了沉重的经济和心理压力，致使越来越多的农村大学生不得不加入“蜗居”、“蚁族”的行列，这都折射出该群体艰难的城市化进程。与之相反，随着农村社会经济的快速发展，农村大学生初始农民身份所蕴含的农地利益及衍生福利开始凸现，然而，这些利益不仅因法律政策限制而不能变现，反而可能成为农村大学生非农化

进程中需要支付的机会成本。在这种情况下，农村大学生维护土地权益的呼声越来越高，部分地区甚至演变成了群体性事件，随之，浙江省、山东省、江西省、四川省、天津市、重庆市等地方政府部门出台了规范农村大学生土地问题的政策文件，虽然这些政府策略对于解决农村大学生土地问题具有一定作用，但是存在着政策区域不协调、政策制定依据混乱且层次低、政策内容欠科学等问题，在实施过程中，出现了政策效果打折、农村大学生利益受损、甚至与国家整体战略相冲突等问题。农村大学生非农化过程中的土地问题涉及人数众多、利益复杂、影响面广，因此，该问题的妥善解决亟待政府介入及完善相关法律法规，以实现有关宏观政策制度间的有效衔接。然而，学术界对农村大学生非农化过程中土地问题政府应对策略的研究还较少，现有论点大多是学者参加学术活动、接受采访或回答网络提问时发表的个人看法，不仅零散不成体系，而且彼此之间存在着较大矛盾冲突。另外，相较农村妇女、农民工、失地农民、水库移民等特殊群体，农村大学生这一特殊群体土地问题获得的关注较少。因此，构建政府应对策略体系规范农村大学生土地产权保护与资产盘活途径，是中国社会发展转型过程中的一项重要社会任务。

关注到农村大学生这一特殊群体的土地问题也许是出于我的农村出身与专业背景相交叉这一机缘巧合。从2008年底我开始对这一问题表现出浓厚的兴趣，当时的初衷是想以此为选题完成自己的博士论文，并着手启动了提纲的撰写和问卷调查工作，后来由于一些特殊的原因我转向了水库移民安置区土地流转问题的研究，并最终以南水北调中线工程移民安置区居民这一农村特殊群体的土地问题完成了自己的博士论文。然而，在这中间我并没有放弃对农村大学生土地问题的研究。2009年，我向中国土地学会年会投稿《农村大学生农转非土地承包经营权问题研究》一文，并有幸在分会场做了学术交流，在场的专家学者对我的研究切入点给予了充分肯定，我清晰地记得与会的浙江大学公共管理学院田传浩副教授鼓励我继续深入下去做实证研究。2010年初在博士论文写作的攻坚阶段，我的第二篇关于农村大学生土地问题的学术论文《农村大学生农转非土地流转潜力研究》在《中国土地科学》上发表，这给予了我极大的鼓舞和信心。博士毕业到电子科技大学工作以后，自己经历了从学生到教师身份的转变，在度过了短暂的调整期之后，我再次开启了农村大学生土地问题这个我心仪已久的学术问题研究，尤其是当陆续收到素不相识的、通过发表学术论文上留的邮箱地址联系上我的农村大学生的来信，并咨询关于他们的土地权利归属以及征地补偿权益如何得到保障时，我深切地意识到我的选题是有社会价值的、是能够帮助一部分人解决实际问题的，这对于一名初出茅庐的学者而言甚是欣慰！在本书的撰写过程中，历经了三次大规模的问卷调研，期间得到了四川大学朱红波副教授和马爱慧博士、华中师范大学洪建国博士、湖北财税职业学院王敦博士、安顺学院张战军老师等热心好友的无私付出与帮助！感谢参与问卷调研的华中农业大学公共管理学院的师弟、师妹以及电子科技大学政治与公共管理学院的本科生同学们！同时，感谢电子科技大学政治与公共管理学院的各位领导和同事的支持和帮助，为本书的完成提供了良好的条件。最后，还要感谢我的家人给予的理解和支持，尤其是我的女儿刘歆玥，她的到来，给我带来了无限的幸福与乐趣！

本书的研究成果是我近些年来对农村大学生这一特殊群体土地问题的表现形式、深层次影响、应对策略等方面的思考与实证，可以作为农村大学生、农民工等转户进城人员了解和维护自身土地权益的参考资料，引起相关政府部门重视农村大学生等进城农民

土地权益的保护与盘活。然而，本书只关注了农村大学生这一个特殊群体，对于农民工等其他进城农民的土地问题缺乏对比性研究。由于著者水平有限，本书不足之处在所难免，欢迎读者的批评与指正。

目 录

1 绪论	1
1.1 问题提出	1
1.2 研究意义	4
1.2.1 有利于助推中国城镇化发展战略	4
1.2.2 有利于土地资源的合理优化配置	5
1.2.3 有利于化解矛盾冲突,促进和谐社会建设	5
1.3 国内外研究进展及综述	6
1.3.1 国内外研究进展	6
1.3.2 研究现状简要评述及发展动态	9
1.4 相关概念的界定	10
1.4.1 农村大学生	10
1.4.2 非农化	10
1.5 研究思路、主要观点、方法与创新	10
1.5.1 研究思路	10
1.5.2 主要观点	12
1.5.3 研究方法	12
1.5.4 研究创新	13
2 农村大学生非农化土地问题形成原因探析	15
2.1 农村大学生融入城市难度增大与农民身份利益凸显的倒逼	15
2.1.1 高校扩招背景下的农村大学生城市融入问题	15
2.1.2 农村大学生初始身份利益凸显	22
2.2 城乡二元体制下大学生非农化诱发成员权争议	24
2.2.1 成员权的概念及权利内容	24
2.2.2 成员权的获得与丧失途径	25
2.2.3 农村大学生户籍非农化诱发的成员权争议	27
2.3 农村大学生承包资格瑕疵与承包经营权物权权能冲突	28
2.3.1 土地承包经营权由“债权”向“物权”的转变	28
2.3.2 农村大学生承包资格瑕疵与物权支配性的冲突	29
2.4 土地征收补偿费分配不公诱发对农村大学生土地问题的关注	30
2.4.1 农村大学生非农化与征地补偿收益分配不公的内在关联	30

2.4.2	土地征收对农村大学生的福利影响	31
2.4.3	土地征收收益分配过程中农村大学生的补偿收益分配冲突	34
2.5	本章小结	36
3	农村大学生非农化土地问题表现形式及深层次影响	37
3.1	外业调研情况	37
3.1.1	生源地区域分布广泛	37
3.1.2	学生类别覆盖面广	38
3.1.3	所处非农化阶段多样	38
3.1.4	家庭经济层次全面	39
3.2	农村大学生非农化过程中承包地现状	39
3.3	农村大学生非农化过程中土地问题的表现形式	41
3.3.1	与政府之间的利益冲突	41
3.3.2	与集体经济组织的利益冲突	43
3.3.3	与集体内其他成员之间的利益冲突	44
3.3.4	与家庭其他成员的潜在矛盾	45
3.4	农村大学生非农化过程中土地问题的博弈分析	46
3.4.1	征地补偿款在集体经济组织内部分配过程中各主体博弈分析	46
3.4.2	集体收回土地过程中各主体博弈分析	49
3.4.3	博弈分析结果引申出的政策建议	51
3.5	农村大学生非农化过程中土地问题的深层次影响	52
3.5.1	国家城镇化进程的巩固与推进	52
3.5.2	高等教育的公平与发展	57
3.5.3	农村土地制度的改革与完善	59
3.6	本章小结	60
4	农村大学生非农化土地问题政府应对策略现状评价	61
4.1	户口回迁策略现状及评价	61
4.1.1	户口回迁策略概况	61
4.1.2	户口回迁策略评价	62
4.2	成员权保留策略现状及评价	69
4.2.1	成员权保留策略概况	69
4.2.2	成员权保留策略评价	70
4.3	土地退出策略现状与评价	72
4.3.1	土地退出策略概况	72
4.3.2	土地退出策略评价	73
4.4	户口回迁、成员权保留与土地退出策略对比分析	76
4.4.1	对城镇化的影响方面	76
4.4.2	对户籍制度改革的影响	77

4.4.3	对土地制度的改进方面	77
4.4.4	政策的实施效果方面	77
4.4.5	社会资源的有效利用方面	78
4.4.6	对社会的和谐稳定方面	78
4.5	本章小结	79
5	农村大学生非农化土地问题政府应对策略体系的构建	80
5.1	应对策略体系构建的理论基础	80
5.1.1	农村大学生非农化享有入学前承包土地相关权利的依据	80
5.1.2	农村大学生非农化过程中对土地依赖程度的分析	83
5.1.3	政府政策对农村大学生非农化过程中土地问题的作用	89
5.2	应对策略体系构建的原则	90
5.2.1	公平效率兼顾的原则	90
5.2.2	可持续发展原则	91
5.2.3	动态原则	91
5.2.4	利益均衡原则	92
5.3	应对策略的筛选与应对策略体系的构建	92
5.4	本章小结	94
6	农村大学生非农化土地问题政府应对策略实证研究	95
6.1	土地保留策略实证研究	95
6.1.1	土地保留期限	95
6.1.2	土地保留运行	101
6.1.3	土地保留策略下的权利集体收回	103
6.1.4	土地保留策略下的土地征收对农村大学生土地权利的影响与补偿	104
6.2	土地流转策略实证研究	110
6.2.1	土地流转方式	110
6.2.2	土地流转意愿	113
6.2.3	土地流转潜力	116
6.2.4	土地流转价格	119
6.3	土地退出策略实证研究	125
6.3.1	土地退出的经济学分析与方式	125
6.3.2	土地退出的意愿分析	129
6.3.3	土地退出潜力及带动效应	137
6.3.4	土地退出受偿价格实证研究	138
6.3.5	土地退出的实施策略	145
6.4	本章小结	148

7 农村大学生非农化土地问题政府应对策略的机制创新	150
7.1 农村大学生宅基地退出与城市建设用地指标挂钩机制	150
7.1.1 农村大学生宅基地退出与城市建设用地挂钩的必要性	150
7.1.2 农村大学生宅基地退出与城市建设用地增加挂钩的机制构建	157
7.2 农村大学生土地流转与水库移民生产安置相结合机制	159
7.2.1 国内外农村水库移民安置土地取得方式现状	160
7.2.2 农村大学生土地流转与水库移民安置相结合的政策理论分析	162
7.2.3 农村大学生土地流转与水库移民生产安置相结合的模式	163
7.2.4 水库移民安置与农村大学生土地流转相结合的模式创新	165
7.3 农村大学生宅基地退出与城市住房问题解决相结合机制	165
7.3.1 农村大学生城市住房难与农村宅基地低效利用现实困境	165
7.3.2 农村大学生宅基地退出与城市住房问题解决相结合的瓶颈	170
7.3.3 农村大学生宅基地退出与城市住房问题解决相结合机制构建	172
7.3.4 农村大学生宅基地退出与城市住房问题解决相结合的意愿	175
7.4 本章小结	179
8 农村大学生非农化土地问题政府应对策略配套建议	180
8.1 完善法律明确农村大学生享有入学前承包土地的相关权利	180
8.2 搭建多层次、创新型的农村大学生土地资产盘活平台	181
8.3 政府制定农地权利让渡价格标准参照体系,避免价格混乱	182
8.4 规范农村大学生与集体经济组织间的土地收益分配关系	182
8.5 推进统筹城乡户籍制度改革,剥离户籍依附的物质经济利益	183
8.6 建立农村大学生城市社会保障机制,加速其与土地完全脱离	184
8.7 规范农村大学生土地问题纠纷解决途径,缓解社会矛盾	185
参考文献	187
附录 1: 农村大学生土地承包经营权调查问卷(第一批)	196
附录 2: 农村大学生土地承包经营权调查问卷(第二批)	199
附录 3: 农村大学生“宅基地换房”调查问卷(第三批)	205

1 绪 论

1.1 问 题 提 出

随着社会经济发展和户籍制度改革,越来越多的农村人口从农业户籍转为非农业户籍。根据“城镇化进程中农村劳动力转移问题研究”课题组(2011)的推算,1979~2009年,从农村转移到城镇的人口数量在3.9亿左右,由农业户籍转为城镇户籍的人口数量累计约为1.7亿。另据《中国流动人口发展报告2011》和《中国国务院发展研究中心的研究报告》显示,到2020年中国内地城镇人口将超过8亿,未来10年累计需转移农村人口1亿以上,其中,“十二五”(2011~2015年)期间将有4500万农业劳动力需要转入非农产业和城镇就业,由此出现了大量土地承包经营权的享有者并非农业户籍的现象(张晓梅,2010)。由于第二轮土地延包的期限尚未届满且承包经营权的物权地位已经确立,因此,农民户籍非农化并不意味着承包经营权的丧失。然而,由于农民获得承包经营权和集体分配征地补偿款的主要依据是成员权(朱金东等,2012),承包地和征地补偿收益的分配请求权是集体成员权的体现,我国集体成员资格认定标准的缺失直接导致户籍非农化农民的成员资格存在瑕疵,加之该群体在集体内部一般属于少数,致使其承包地面临被集体以土地微调的名义收回等危险,同时,在象征地权(成员权)与契约地权(土地承包经营权)对征地补偿收益的竞相控制过程中(李菁等,2011),他们往往处于劣势地位,导致其征地补偿收益部分甚至完全被剥夺。协调推进城镇化是实现现代化的重大战略选择,而城镇化的核心是人的城镇化,如果农民个体非农化速度快于土地非农化将导致实体的承包经营权以及潜在的征地补偿收益分配权受损,这将抑制农村居民转为城镇居民的意愿,致使更多符合进城条件的农民游离于“城市”和“农村”之间,呈现“亦工亦农、亦城亦乡”的“候鸟式”流动(张怡然等,2011),这不仅与快速推进城镇化的发展方向相背离,而且农民初始身份所蕴含的巨大福利引力所形成的“逆城市化”倾向也不利于已有的城镇化水平得到巩固。同时,农民非农化所诱发的土地维权纠纷若得不到妥善合理的解决,将会引发社会矛盾和冲突,不利于和谐社会的构建。因此,如何维护进城农民的土地承包经营权及合法征地补偿收益,是一个亟须从理论上回应和从实践上加以解决的现实问题。

农村大学生是从农村走进城市的精英分子,是我国城乡二元经济体制下的一个特殊社会群体,身上兼有城市和农村双重印迹。入学前,农村大学生属于集体经济组织成员,享有分得承包地的资格和权利。入学时,部分农村大学生自愿或因政策原因将户口迁往学校所在地,实现了户口非农化。毕业后,绝大部分农村大学生会留在城市,并在就业、

生活、住房、下一代等方面逐步实现非农化。农村土地发包是基于集体成员资格具有社会福利和保障性质的公共财富分配,以解决农民生活、就业、养老等基本功能为目标。然而,随着农村大学生非农化程度的提高,承包地原有的社会保障功能逐渐减弱甚至消失,虽然法律政策明令禁止承包期内集体收回承包地和调整土地,但是农村大学生非农化直接导致其自身家庭承包逻辑关系链(农村户籍—成员资格—土地承包权—土地经营权)出现断裂,致使其承包资格受到质疑,集体经济组织基于其成员资格丧失进行土地微调,收回农村大学生承包地并发包给未承包到土地村民的行为,在集体经济组织内部具有实现地权公平性的效果,获得了大多数村民的理解和支持。同时,法律政策没有界定户口非农化、职业非农化与成员权、土地承包经营权之间的内在关系,也没有像保护妇女土地权利一样明确规定农村大学生享有土地承包经营权。因此,农村大学生土地问题主要依靠地方政策和村规民约处理,造成不同地区甚至同一地区不同集体对农村大学生是否享有入学前承包土地的相关权利这一问题存在不同表现。当农村大学生的承包地被集体经济组织提前收回,或承包地被征收而不能获得合理补偿,或集体经济组织分红终止时,极易因认知差异而引发农村大学生与政府部门、集体经济组织、集体经济组织内部其他成员等利益相关者之间的矛盾冲突,致使农村大学生通过上访、诉讼等途径表达利益诉求的案例时有发生。然而,农村大学生非农化过程中的土地问题并非天然存在,它是随着社会经济发展以及农村土地制度、户籍制度、高等教育制度、城市住房制度等宏观政策调整变化才逐渐显现出来的,具体可分为以下三个阶段。

第一阶段(1995年以前):在土地政策方面,这一时期土地承包经营权的债权属性明显,在农村内部普遍存在着“三年一小调,五年一大调”的土地调整,集体经济组织对农民承包地享有较大的支配权和控制权,农民土地权利的排他性较弱。在求学及就业分配方面,农村大学生在校学习期间不仅可以免交学费,而且可以享受国家发放的生活补贴,大学毕业后则按国家下拨的计划指标统一安排工作。因此,农村大学生进入大学就意味着拿到了迈入城市的“通行证”,实现了“鲤鱼跳龙门”,不仅拥有稳定的工作,而且享受城市户口所带来的住房分配、社会保险以及各种“计划票”等福利待遇,获得了身份转变带来的巨大物质和精神利益,从一个保障水平较低的社会资源分配系统进入了一个保障水平相对较高的社会资源分配系统。在户籍管理方面,农村大学生户籍政策执行1958年1月9日颁布施行的《中华人民共和国户口登记条例》及有关部委的规定,被城市学校录取的农村学生,凭学校录取通知书办理户口迁出手续,凭户口迁移证和学校的录取通知书在学校登记集体户口(梁小春,2008)。同时,当时农村土地价格处于低位运行的平稳状态,征地补偿数额较低,在城市已获得稳定福利和保障的农村大学生对原承包土地所含有的社会保障、经济等功能并没有太多的眷恋,在此背景下不允许大学毕业生参与分配集体经济利益具有正当性(付永等,2007),因此,这一时期农村大学生非农化过程中的土地问题并不明显、尚未形成。

第二阶段(1995~2003年):在土地政策方面,这一时期土地承包经营权的性质经历了“债权属性逐渐减弱,物权属性逐渐增强”的过程,频繁的土地调整对农地产权的侵害,造成农民对土地长期投资预期减少以及农地质量下降等社会问题受到重视,政府开始有意识地强化农民对承包地的支配权和控制权,削减集体经济组织对承包经营权的干预和侵害。在求学及就业分配方面,1999年国家开始实行大学扩招政策,高校招生规模

持续扩大,高校学费开始逐年攀升。与此同时,20世纪90年代中后期,国家调整了大学生就业政策,不再实行毕业生“包分配”,改为实行“双向选择”的市场化模式,在毕业生规模增大和大学生就业心理预期高位运行的双重夹击下,大学生就业问题开始凸显。在住房制度方面,1998年7月3日发布《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》(国发〔1998〕23号),宣布从1998年下半年开始,全国城镇停止住房实物分配。在户籍管理方面,仍延续上一阶段的户籍管理政策,农村大学生入学时仍要将户口迁往学校所在地,转为非农业户口,大学生户口强制性迁移政策是在毕业生就业“包分配”时期制定实施的,当时毕业生都可以分配到稳定的工作,毕业后户口随之迁移到工作单位所在地,但是在“包分配”政策终止后,如果农村大学生毕业后未被行政机关、事业单位、国有(控股)企业和县(市区)属集体企业等正式录用。部分农村大学生的户口关系、档案材料会被返回原籍,但户口只能为非农性质,部分农村大学生未找到工作也未妥善处理户口关系,出现了“人户分离”、“黑户”、“口袋户口”等社会问题,既不能享受完整的城市福利,也无法享受集体成员应有的各项权益,成为“游离于城乡之间”的边缘群体。因此,这一时期土地对农村大学生的社会保障功能并未随着升学而终止,农村大学生非农化过程中的土地问题开始形成。

第三阶段(2003年至今):在土地政策方面,随着《中华人民共和国农村土地承包法》(以下简称《农村土地承包法》)、《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)等法律法规的颁布实施,土地承包经营权的物权地位得以确立,农村大学生通过集体土地发包获得的承包地受法律保护,承包期内,集体经济组织非依法不得自行调整或收回,2008年10月,十七届三中全会要求保持现有土地承包关系稳定并“长久不变”。在求学和就业方面,持续的高校扩招使大学生就业市场的“买方市场”局面加剧,加上高校教育质量下滑、专业设置与培养内容和社会需求脱节等原因,使得大学生就业难问题已经成为一个不争的社会事实。大学毕业生的就业满意度持续下滑,工资福利待遇上升幅度低且两极分化现象严重。在户籍管理方面,2003年8月,公安部公布的《户籍管理七项便民利民措施》对大中专院校学生户口迁移政策做出调整,规定“考取普通高等学校、普通中等专业学校的学生,入学时可自愿选择是否办理户口迁移手续”,这一政策使得在校农村大学生分为转户口和未转户口两大类。由于农村户口、成员权和承包经营权之间存在着密切的内在关系,这一政策的出台使得农村大学生非农化过程中的土地问题变得更加复杂。尤为重要的是,这一时期城市地价、房价上涨明显,征地和拆迁所产生的高额补偿费用使农村户口的潜在含金量开始显现,在城镇化进程的巨大经济压力下,农村大学生开始重视自己初始农民身份所包含的各项财产权利。因此,这一时期农村大学生非农化过程中的土地问题开始激化,进入大众视野并引起了政府部门的关注。

农村大学生是从农村社会走出来的精英群体,拥有高学历、高学识、高智商、高潜力等特征,按照常理,高考应是农村大学生跳出“农门”向上层社会流动的一条光明大道,既改变了农民身份,也改变了人生命运,意味着拥有较高的社会地位和体面的未来生活。

然而,高校招生规模扩大,以及就业、住房等宏观政策的调整,使得大学生身份与稳定的工作、较高的薪水、诱人的福利之间的等号关系逐渐转变为不对等关系。大学生面临着就业难、就业稳定性差、就业待遇低等现实问题。同时,不断攀升的房价使越来越

越多的农村大学生不得不加入“蜗居”、“蚁族”的行列，这都折射出该群体艰难的城市化进程。与之相反，2004~2014年中央连续十一年发布以“三农”为主题的一号文件，加大政策惠农力度，农村社会经济随之快速发展。尤其在2005年农业税费减免后，中央政府对农村由“汲取型”政策转换为“给予型”政策，农民从事农业生产的负担切实得到减弱并在城乡自由流动中获得了更多的就业机会(打工、做生意等)，逐步富裕起来。“户口”的象征意义已随着农村发展、农民各项待遇的改善而渐渐远去(尹振贤，2015)。同时，农民身份所蕴含的农地利益及衍生福利开始凸显。因此，为维护自己在农村包括承包地、宅基地及住房在内的各项物质经济利益，农村大学生要求“非转农”的呼声越来越高，随之，浙江省、山东省、江西省、四川省、安徽省等地方政府开始有条件地放开“非转农”，这意味着农村大学生已经“非农”的户口可以转回“农业”户口。同时，陕西省、重庆市开始实施土地和宅基地退出补偿机制，以保障户口迁入城镇农民的原有利益，进而助推城乡统筹一体化建设。虽然地方政府探索出台的相关政策对解决农村大学生非农化过程中的土地问题具有一定作用，但是存在着政策区域不协调、相关政策内容欠科学等问题，在实施过程中出现了政策效果打折、农村大学生利益受损，甚至与国家法律法规、宏观发展战略相背离等问题。农村大学生非农化过程中的土地问题涉及的人员众多、利益关系复杂、影响深远，是社会转型中的一个全国性的、普遍存在的社会经济问题，该问题的妥善解决亟待各级政府部门参与协调和积极应对、国家宏观层面有关政策制度之间的有效衔接。同时，出台多元化的应对策略，规范农村大学生的土地产权保护与资产盘活途径，激励和引导农村大学生及其家庭成员让渡农地权利，进而实现土地资源在不同区域间、不同群体间的合理优化配置，使农村大学生的初始身份所蕴含的财产成为其城市化进程的“第一笔财富”，抑制农村大学生因追逐利益与福利导致的“非转农”的伪“逆城市化”(张晓忠，2014)，助推与巩固我国城镇化发展战略。

1.2 研究意义

1.2.1 有利于助推中国城镇化发展战略

党的十八大报告里明确提出“加速城镇化进程”，使城镇化成为国民经济增长的新引擎，衡量城镇化进程的一个最主要的标志，就是“农转非”的规模，即由农民转变为市民的规模。自1999年高校扩招以来，大、中专院校普通本、专科招生人数逐年大幅提高，从1998年的108.40万人攀升至2014年的721.40万人，年均增长率12.58%，在每年入学的大学生队伍中有相当一部分来自于农村，农村大学生已成为推动我国城镇化进程的重要力量之一。然而，农村大学生非农化过程中面临着高学费、高竞争、高消费、高房价(租)、低收入等多重社会经济压力。更为重要的是，相对贫困的农村大学生家庭为数不多的不动产(农地和宅基地)不仅因法律政策限制而不能变现，反而可能成为其非农化进程中需要支付的机会成本。因此，从政府管理视角，构建起农村大学生非农化过程中土地问题的应对策略体系，对维护农村大学生的土地权利、盘活农村大学生的土地

资产,以帮助其快速融入城市生活具有重要意义。同时,构建“农村大学生土地置换与城市住房问题解决”机制,清除农村大学生城镇化过程中的最大障碍——住房问题。农村大学生非农化过程中土地问题应对策略的构建,有利于理清户口迁移与身份转变过程中的利益关系,避免过多农村大学生选择保留农村户口而出现的“人户分离”现象,还有利于避免已迁户农村大学生为维护承包地、宅基地等利益而选择“非转农”的“逆城市化”倾向,这有利于推进和巩固我国城镇化战略。

1.2.2 有利于土地资源的合理优化配置

大多数农村大学生作为城市“准市民”,不仅缺乏基本的乡土农业知识,而且已经脱离农业生产,不直接经营管理承包地,农业生产技能较低。同时,根据2014年5月国家卫计委发布的《中国家庭发展报告》显示,中国家庭户平均人数已由20世纪50年代之前的5.3人降低到2012年的3.02人,中国已是平均家庭规模较小的国家,国家计划生育政策的后期效应已然显现。农村家庭子女数量的大幅减少,在农村大学生外出求学后,随着家庭剩余劳动力老龄化程度的提高,以及户内留下来的农民素质有限,很难控制使用新生产要素的风险(贺振华,2006)。因此,与农村大学生非农化相伴随的,极可能是农村土地资源闲置抛荒以及低效使用,这与政府部门、集体经济组织致力于本区域土地利用效益提高的发展目标是相背离的。同时,大规模农村大学生非农化使得城市的新增住房、公共设施等配套用地需求大幅攀升,令本已捉襟见肘的城市建设用地指标更加紧缺,并且随着城镇化的快速推进必然导致大量失地农民的产生。因此,本书构建农村大学生非农化过程中土地问题应对策略,可以从两个层面实现土地资源的合理优化配置:第一,不同地区间的土地资源优化配置。本书将借鉴已有的城乡建设用地增减挂钩政策和地方实践经验,探索构建“农村大学生宅基地退出与城市建设用地增加相挂钩机制”,这不仅可以拓展城市建设用地指标的来源渠道,而且能实现城乡建设用地统筹管理,遏制农民城市化转移过程中的城市建设用地与农村宅基地“双增长”的局面。第二,不同人群间的土地资源优化配置。构建“农村大学生土地流转与农村大学生土地退出机制”,改变现有人地固定的土地制度,通过农村大学生带动其家庭成员从农业中析出,建立以农地分散退出和集中经营为核心的农村土地再配置模式,实现土地资源由农户向新型农业经营主体集中,为家庭农业向家庭农场的经营方式转变提供契机。同时,构建“农村大学生土地流转与失地农民生产安置相结合机制”,拓展失地农民安置用地来源新渠道,使土地资源向最需要的人手里转移,提高土地资源的人际间配置效益。

1.2.3 有利于化解矛盾冲突,促进和谐社会建设

农村大学生的最终归宿在城市,即使入学时未迁户口,在毕业工作后,迟早也要落户城镇,非农化是其重要的共同特征之一。然而,国家法律政策并没有明确界定“非农化—成员资格—土地承包权—土地经营权”以及“非农化—成员资格—征地补偿收益分配”之间的内在逻辑关系,致使部分农村大学生的承包地被集体经济组织收回,部分农村大学生的承包地被征收而不能正常参与补偿收益分配,部分农村大学生户口“非转农”

意愿得不到支持,在找工作难、购房难以及融入城市生活难等问题的综合作用下,土地权益受侵的农村大学生的维权意识被激发,全国各地都不同程度地出现了农村大学生通过上访、诉讼、网络陈述等方式进行的维权活动。农村大学生作为高学历知识分子,对社会存在的(尤其是涉及切身利益)的不公平现象更加敏感,更容易产生不满心理,更容易选择团体维权,或运用互联网等先进手段维权。农村大学生承载着众多农民家庭的希望,他们的城镇化进程顺利与否,支撑着农民家庭的信心和期望,检验着一个社会的公平、开放、和谐程度。因此,在清晰界定农村大学生土地权利归属的基础上,为农村大学生的土地权利处置提供多元化渠道(土地保留、土地流转、土地退出),有利于该特殊群体的土地权益得到全方位的维护,将他们因法律政策衔接不畅所引发的社会不满消灭在萌芽状态,进而提高社会的和谐稳定程度。

1.3 国内外研究进展及综述

1.3.1 国内外研究进展

目前,学术界对农村大学生非农化过程中的土地问题及解决机制关注还较少,研究内容主要围绕以下三个主题展开。

1.3.1.1 关于农村大学生集体经济组织成员权问题的研究

成员权是与农民户籍密切相关的具有财产权利属性的复合权利束,是一组以土地权利为核心的身份权(韩松,2005),包括参与农地分配、经营、管理、分享农地其他相关收益的权利。户籍是大部分集体判断成员权的习惯性依据(刘小红等,2011)。2003年前入学的农村大学生都必须将户口迁往学校所在地,尽管2003年后入学与迁户口不再直接挂钩,但在政策宣传不到位、毕业后要在城市就业和购房,以及考学为进城的惯性思维等因素共同作用下,部分农村大学生仍选择将户口迁出。因此,农村大学生的成员权问题成为理论界争论的焦点。肯定者认为,成员权的认定不宜将户籍作为唯一依据,还应结合成员与集体组织的经济生活联系,以及是否与集体组织有特殊的约定等多种因素考虑(吴兴国,2006)。农村大学生自出生至考上大学以前户口都在集体经济组织内,且与集体经济组织建立了土地承包关系,应属于集体经济组织成员。农村学生上大学并没有得到城镇人口的基本生活保障,所以仍应该认定其为集体经济组织成员,具有农村集体经济组织成员资格(江腾蛟,2010)。同时,农村大学生入学将户口迁往城市,并不表明其脱离了农村集体经济组织,而只是基于一种学籍管理规定的行为。因此,农村大学生虽然失去了原集体经济组织所在地常住户口,但并不代表放弃原集体经济组织成员资格(周菊生,2006)。否定者认为,无论农村大学生由于强制还是自愿将户口迁往学校所在地,都不再享有村民资格及相应权利,即使毕业后重新将户口迁回农村的,也应自动转为非农户口,成为生活在农村的居民户,同时失去原集体经济组织成员所享有的权利(叶芬,2011)。折中者认为,原籍系农业户口的大、中专在校学生,因考学将户口迁至学校,在校期间或未就业期间,应享有原户

籍所在地村民的同等待遇。为确保学生安心就学所必要的生活费用,学生原户籍所在地村委会,不得以学生户籍不在该村等事由阻碍学生应享有的村民同等待遇(李少学,2003)。大学生在校期间,仍然享有完整的集体经济组织成员权,虽然某些集体经济组织成员权他们无法亲自行使,但可以由其家庭成员代为行使,如表决权可以由学生授权其父母、兄弟姐妹代为行使;或者以户为单位共同行使,如土地承包权(史舒畅,2011)。还有学者认为,农村大学生的非农业户口具有暂时依附性质,在其被录用为国家公务员或其他事业单位编制内人员以前,仍属于该村村民(李新合,2008),也即农村大学生在城市暂未获得完整的社会保障之前,仍享有集体成员资格。李庆华、贾方彪(2008)认为,超生子女,服役军人,在校本科、大专、中专学生,户籍已经迁移而人还没走的外嫁女,入赘女婿,服刑人员,轮换工等特殊群体的成员资格问题,只能根据农村集体经济组织提供的意见做参考,以“尊重农村集体经济组织合法意见”为原则。

1.3.1.2 关于农村大学生土地承包经营权归属问题的研究

对于农村大学生土地承包经营权归属问题,理论界同样存在着“肯定说”、“否定说”和“折中说”三种观点。肯定者认为,土地承包经营权属于物权,物权最大的特性就是直接支配性,这种支配性不因为户口的转移、职业的变更而丧失。农村大学生户口的转移发生在获得土地承包经营权之后,因此农村大学生仍然享有对原有承包地的占有、使用、收益和处置的权利(瑞昌市农业局,2010)。农村大学生是否丧失土地承包经营权应以土地是否在承包期限内为标准(周洪亮,2008)。否定者认为,集体土地分配政策是针对农民的,大学生的户口既然已经脱离农村,自然也就不是农民,便谈不上什么土地承包权、收益权(王俊秀等,2009),即使毕业后,农村大学生将户口迁回原籍,仍然是非农户口,也不能分配土地。王建友(2011)将农户退出土地承包经营权的途径分为三种,即被动性退出、制度性退出和准退出。农村大学生因升学或户口迁出而丧失土地经营权的情况,属于制度性退出。通过参军、进入高等院校、土地征用以及随亲属迁移等正式途径转移出去的农业人口转变为非农业人口后,就自动放弃了对农业土地的所有权,并且得不到任何补偿(张玲,2003)。李飞和杜云素(2013)认为,农村人口城镇化主要有三种形式:升学城镇化、就地城镇化和异地城镇化。其中,升学城镇化延续了改革开放前的“弃地”城镇化模式,农村学生一旦考取大学,就可获得城市户口,其在农村的土地(主要包括承包地和宅基地两种类型)也被相应地收回,且一般没有经济补偿。折中者认为,农村大学生是否享有土地承包经营权,应由入学时间、户口迁移、学业及工作、人地矛盾等情况综合决定:①户口未迁移则享有土地承包经营权,户口迁出则失去土地承包经营权。②农村大学生在学习期间仍依靠农村土地为基本生活保障,应当和其他村民一样平等地享有各项权利(谭小辉,2007),因此,大学生上学期间的承包地不得收回,毕业以后分两种情况,找到固定职业的不予保留,没有固定职业的仍然予以保留。只要没有找到正式工作,没有国家保障就应该为他们留下一亩三分地作为保障(贾春娟,2010)。③一些集体经济组织确定一个时间点,在此之前入学的,失去土地承包经营权,反之,则享有土地承包经营权。④农村大学生毕业后未落实工作,回原籍落户的,依法享有土地承包经营权。⑤由于国家征(占)用土地或者自然损毁,造成集体内人地矛盾突出的,经过相关程序,可以收回农村大学生的承包地。