

进城农民土地资产处置意愿影响因素研究

刘灵辉

(电子科技大学 政治与公共管理学院,四川 成都 611731)

摘要:根据现行法律政策及地方实践,结合进城农民分化引致的土地权利处置方式的多元化需求,依据土地权利让渡程度的不同,构建进城农民土地资产处置模式体系:土地保留、土地流转和土地退出,运用有序 Logistic 模型对作为城镇化主力军之一的农村大学生土地资产处置意愿影响因素进行实证分析。结果表明,毕业参加工作、已婚、在城市租房居住或者已购买住房、户口迁出、对未来土地价格预期越乐观、家庭收入越高、家乡所在地人均 GDP 越高、政府组建的专门负责土地退出机构的资金实力越雄厚和盈利能力越高,则农村大学生越倾向于部分或者完全让渡土地权利;家庭农业人口占比越高,则农村大学生越倾向于选择保留土地。

关键词:进城农民;土地资产;土地保留;土地流转;土地退出;农村大学生

中图分类号:F321.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-5230(2014)02-0038-08

一、引言

随着社会经济的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”课题组的推算,1979~2009年间,农村转移到城镇的人口数量应在3.9亿左右,农业户籍转为城镇户籍的人口数量累计约为1.7亿^[1]。农民市民化意味着大量的农村人口离开农村土地,实现向城市的永久性迁移,这就涉及进城农民对承包地、宅基地及其附属建筑物的处置问题。由于土地承包经营权和宅基地使用权属于财产性物权,这些权利并不随着农民户籍的转变、职业的变更以及居住地的迁移而灭失,由此出现了大量土地承包经营权享有者并非农业户籍的现象^[2],形成了“人走地留”、“人地分离”的局面,这不利于城镇化引致的人口在“农村—城镇”间自由流动与农地资源在“农民—农民(法人)”间自由交易,容易导致农地的闲置抛荒或者粗放低效利用,当进城务工农民享有城市居民同等的机会、权利、福利和社会保障后,他们所承包的土地将怎么处理?这是一个不可回避的重大理论问题和现实问题^[3]。同时,农民由农村转向城市就业,使得全国2亿亩农村宅基地中有10%~15%处于闲置状态^[4],农村人口向城市转移过程中出现了城市建设

收稿日期:2013-11-21

基金项目:教育部人文社会科学研究青年项目“城市化进程中农民土地退出补偿与资产运营管理研究”(13YJC630093);四川省软科学项目“四川省水电工程移民安置模式创新与绩效评价研究”(2013ZR0001);四川省哲学社会科学重点研究基地“区域公共管理信息化研究中心”“政府部门土地资源管理工作中信息化水平提升研究”(QGXH13-05)

作者简介:刘灵辉(1982—),男,河南伊川人,电子科技大学政治与公共管理学院讲师。

用地和农村居民点建设用地“双增长”的悖论局面^{[5](P1-3)}。因此,农民进城后如何处理闲置的宅基地,亦成为制约城乡统筹发展的重要难题^[6]。然而,农民及其家庭成员进城落户,如何在这一过程中处理好农民的土地权益问题,学术界研究的甚少,尚未从整体上研究出系统化的解决方案^[7]。因此,科学构建进城农民土地资产处置模式体系,研究进城农民土地资产处置模式选择意愿的影响因素,具有重要的理论意义和现实意义。

二、进城农民土地资产处置模式研究综述

关于进城农民土地资产处置模式,学术界有少量定性方面的研究。廖元和指出,进城农民原先所拥有的承包地、宅基地和自留地将面临三种前景:继续保留、退还给集体经济组织、给予补偿收归国有,并指出较优的制度选择是实行进城农民承包土地的国有化^[3]。李白莎指出,进城农民对家乡承包地的地权策略大致分为三种:不作处理、礼俗流转和契约流转,不同的地权策略适应不同的农民,正确的、适合的策略需要建立在农民自觉自愿的选择和政府正确的引导上^{[8](P38-39)}。王兆林和杨庆媛等认为,对农户进城落户后农村土地的处置,理论界大体存在两种思路:一是地方政府允许农户带着土地进城落户,二是地方政府建立完善的农村土地退出机制,引导有落户条件的农户自愿、有偿退出土地。从经济学角度讲,显然后者更具有效率^[9]。白积洋指出,城市化、工业化形成的农地占用以及农业现代化所需的农地规模化经营,都使得进城务工农民退地成为最理想的方式和无法回避的关键问题^[10]。土地退出有利于构建“小农”(经营能力弱)的退出机制与“大农”(经营能力强)的进入机制^[11],实现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,发展多种形式规模经营,构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。因此,从农民向城镇转移所引致的土地资源在城乡间与人间再配置的现实需求来看,户籍制度与土地制度同步改革要达到的最终目标就是将农民进城作为释放土地红利的契机,这是学术界普遍认同以及政府部门所期望看到的理想状态,从部分地方积极推行的“双放弃”、“三换”、“两分两换”、“土地换社保”、“退地补偿”等具体实践,可以明显地看出地方政府对这一理想状态的渴望。然而,无论是学术界的理论研究,还是地方政府的具体实践,在进城农民土地资产处置模式体系构建上都缺乏宏观整体性的考虑,具体表现在:

第一,即使给予充分合理的经济补偿,也没有任何理由要求农民进城落户必须以交出土地这一最基本、最核心的财产权作为前提和代价^[12]。进城农民处置土地资产的方式属于自决范畴,理论上合理、政策上可行的土地资产处置方式,也应在充分考虑进城农民意愿的前提下,引导推进而非强制实施。

第二,既然进城农民的土地资产处置不适用“一刀切”的统一模式,那么应该构建一个什么样的多层次土地资产处置模式体系以满足各类进城农民的多元化需求?同时,进城农民土地资产处置模式选择的分散化可能实现了个人效用的最大化,但是可能使社会整体效用处于低效状态,那么如何协调农民土地处置意愿与法律和政府所希望的方式^[13],实现社会整体效益最大化基础上的主体间利益均衡,这是必须予以统筹考虑解决的问题。

第三,进城农民处置土地资产权利的承接方可能是政府部门、集体经济组织、农民个体或者是企业法人,在现行农村土地产权制度下,假定农地国有化具有合理性,在多样化的投资渠道与进城农民多元化的土地资产处置方式相互交叉作用下,土地权利转移的性质也并非仅有国有化一种途径,那么进城农民土地权利转移性质如何界定?既达到权利转移性质界定得清晰明确,又达到承接方对权利内容的预期,以充分发挥地权稳定性对投资的有效激励。

第四,进城农民承包地和宅基地的权利处置在时间上和空间上均具有分散性,因此,如何科学运营管理进城农民处置的承包地和宅基地以实现保值增值,这是问题的核心与关键。如果进城农民土地资产处置承接方的投资回报不理想、不稳定,或者各主体间的利益共享机制不合理,那么进城农民土地资产处置模式的可持续性将大打折扣,甚至影响到进城农民土地资产处置的最终实现。

综上所述,目前理论界对进城农民土地资产处置模式有一定程度的研究,但是现有研究大多仅针对某一特定模式进行阐述,已构建的土地资产处置模式体系存在分类标准不科学、互补替代性强等问

题。本文在现有研究基础上,针对进城农民分化所引致的土地处置方式多元化的现实,根据进城农民土地依赖程度和土地权利让渡程度的不同,构建科学的、层次递进的土地资产处置体系——土地保留、土地流转和土地退出,选择学术界研究相对薄弱的农村大学生这一特殊进城农民群体作为研究对象,在开展大范围外业调研获得一手资料的基础上,对其土地资产处置意愿的影响因素进行实证研究。

三、进城农民土地资产处置模式体系的构建与意愿分布

(一)土地资产处置模式体系构建

根据我国法律政策及地方实践,考虑进城农民在家庭经济状况、文化程度、土地依赖程度、城镇化决心等方面的巨大差异,本文设计出三种进城农民土地资产处置模式,分别是土地保留、土地流转和土地退出。

1.土地保留。政府部门和集体经济组织对进城农民的土地问题不加干预,采取“无为而治”的策略,保留农民的土地权利直至本轮承包期结束,在此期间,承包地的利用与管理由家庭剩余成员代耕,或者由其指定的受托人代为经营管理。在本轮承包期结束后,进城农民的土地权利状况再根据当时的法律政策执行,或单纯延长承包期,进城农民继续享有土地权利,或重新再分配,进城农民因成员资格业已丧失,已承包的土地被统一收回。

2.土地流转。进城农民通过转包、出租、入股、转让等方式将承包地的相关权利转给自然人或企业法人,流转双方自主确定流转方式、流转时间、成交价格和支付方式等重要内容。农民市民化与土地流转相结合,在宏观上引入市场机制对土地资源进行合理优化配置,在微观上进城农民可以获得一定数额的流转收益,是一种帕累托改进。但是在这种土地流转模式下,进城农民并未完全割裂与土地之间的联系,仍保留物权属性的土地承包经营权。

3.土地退出。进城农民可以选择一次性完全让渡其所享有的土地承包经营权,在征得家庭全体成员一致同意的情况下,还可以将权利让渡的对象范围扩展到家庭其他成员的土地承包经营权、宅基地使用权及其附属建筑物所有权,获得相应的退地补偿收益。土地退出所形成的资产由政府部门成立的专门机构或集体经济组织经营管理,在合法合规的前提下,宅基地复垦获得的新增耕地以“地票”的形式作为新增城市建设用地的指标来源,或者将农户退出的宅基地直接转让、出租给集体经济组织内部新的宅基地申请者,以盘活宅基地存量用地。承包地可以用于规模化经营,发展家庭农场,或者作为安置失地农民(含水库移民)的土地来源。

表 1 三种土地资产处置模式对比

处置模式	主要特点	农民土地依赖方面	农民从农地中获得收益情况	农民城镇化的决心
土地保留	倾向于对承包地实物层面上的占有与支配	土地的资源功能依赖程度高	闲置抛荒,无收益;自己兼业耕种或委托他人耕种,扣除成本后,收益一般较低,且不稳定	维持“家里有地种,城里有钱挣,有进又有退”的兼业模式,随时有返回农村生活的可能
土地流转	倾向于保留土地物权权利前提下的资产有限盘活	土地的资源 and 资产功能并重	能获得租金、入股分红和转让费等收益,预期收益有合同保障,可随市场行情适时调整	市场意识较强,土地感情相对淡薄,但是城镇化的信心不足,不确定自己能否在城镇完全立足
土地退出	倾向于对承包地权利的一次性完全让渡	土地的资产功能依赖程度高	获得数额较大的一次性退地补偿收益	户籍非农化先于或者与土地退出同步进行,打算在城市扎根落户长期发展

(二)研究对象设定

城镇化的一个主要特点就是农村人口向城市转移,其中,农民工群体和农村大学生群体是推动城镇化进程的两大主力军。2012年全国农村总人数为64 222万人,《2012年我国农民工调查监测报告》显示,2012年全国农民工总量达到26 261万人,占全国农村总人数的40.89%。从1999年高校扩招至2012年,高校普通本专科招生人数累计达6 694.31万人,据测算,农村高中生升学人数为4 169.20万人,占总入学人数的62.28%,占全国农村总人数的6.49%。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;入学后,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,实现了户籍非农化;毕业后,大部分农村大学生将最终留在城市,并在就业、生活、住房、生育下一代等方面逐步实现非农化。目前学术界关于进城农民土地问题的研究主要集中在农民工群体,本文将研究对象设定为农村大学生群体,主要基于以下四个方面的考虑:

第一,农村大学生与农民工一样享有土地承包经营权。土地经营权属于物权,物权的最大特性就是直接支配性,这种支配性不因户口的转移、职业的变化、经常居住地的改变而丧失。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^[14],并且流转潜力巨大,据测算 1999~2007 年间农村大学生农转非土地流转潜力为 371.35 万 hm^2 ,占全国耕地面积的 3.05%^[15]。

第二,农村大学生群体城镇化具有普遍性,个体城镇化成功率较普通农民工高。农村大学生凭借专业知识、学历等优势,或者在城镇企业找到工作,或者自主创业,很多农村大学生的最终归宿在于城市,即使入学时未将户口迁入城市,在毕业工作后,迟早也要落户城镇,而农民工群体的城镇化意愿固然强烈,但是个体城镇化成功与否受个体差异性影响巨大而不具有普遍性。

第三,农村大学生的土地资产处置意愿更加强烈。2010 年国务院发展研究中心的课题研究报告《促进城乡统筹发展,加快农民工市民化进程研究》显示,84%的农民工希望进城定居后能保留承包地,67%的农民工希望能保留宅基地。上海财经大学 2011 年度“千村万户”社会调查项目对全国 931 个村庄抽样调查的结果表明,我国农地流转的发生率为 15.25%,而与此同时,各类外出务工与兼业的农村劳动力已经高达 48.62%,然而,本文调查的 1 219 名农村大学生选择保留土地的仅占 31.17%。同时,农村大学生土地资产处置方式选择更加理性,即使选择完全让渡权利的土地退出方式,他们在城市的自我保障能力很强。

第四,农村大学生土地资产处置意愿对家庭其他成员具有较大影响。受计划生育政策的影响,80 后和 90 后农村大学生家庭内部兄弟姐妹数量普遍偏少,在农村大学生家庭其他成员因死亡、婚嫁等原因全部丧失集体成员资格后,家庭内部的承包地实际上归农村大学生支配和管理。更为重要的是,农村大学生的职业取向以及工作区域选择是未来整个家庭的重心,农村大学生对家庭土地资产的处置态度和行为,具有很强的号召作用和示范作用,进而影响到家庭其他成员的决策。以农村大学生土地退出为例,选择退出“个人土地份额”的有 554 人,占 45.45%,选择退出“个人土地份额与部分剩余家庭成员土地份额”的有 491 人,占 40.28%,选择退出“所有家庭成员土地份额”的有 174 人,占 14.27%。从数据分布来看,超过一半农村大学生土地退出意愿涉及的权利范围超出本人享有的土地份额,这不可避免会对家庭其他成员的土地资产处置行为产生直接或间接的影响。

(三)外业调研及模式意愿分布

为深入了解农村大学生群体土地资产处置意愿情况,2012 年 10 月~2013 年 7 月,笔者在高等院校范围内通过面对面问卷调查、网络互动式问卷调查等方式开展了大规模的调研,其中,面对面问卷调查主要采取调查人员在课堂上、校园内选择农村大学生进行调查,该方式为整个问卷调查的主要方式;网络互动式问卷调查主要采取调查人员对认识的且户籍为农村的三部分人群进行调查,即升入大学的高中同学、大学同学和研究生同学。调查共计收回问卷 1 421 份,其中有效问卷 1 219 份,问卷有效率达 85.78%。根据调查问卷整理结果,统计出农村大学生土地资产的处置意愿分布情况(见表 2)。

四、进城农民土地资产处置意愿影响因素实证分析

(一)影响因素指标体系构建

农民土地处置意愿是指农民愿意采取何种方式处置其拥有使用权的土地的主观心态,是农民土地利用行为的心理影响因素,体现的是农民对土地配置的自我期望^[13]。土地保留、土地流转和土地退出三种土地资产处置方式之间具有很强的互补性和递进性,能够覆盖到绝大部分进城农民。土地资产处置意愿会受到宏观区位社会经济情况、中观家庭基本情况、微观个人特征以及政府部门组建的

专门负责土地退出机构法人情况等众多因素的影响,故而,本文筛选出 19 项指标构建农村大学生土地资产处置意愿影响因素指标体系(见表 3)。

表 2 农村大学生土地资产处置意愿分布情况

指标		土地保留	土地流转	土地退出	指标	土地保留	土地流转	土地退出	
性别	男	194	292	170	婚姻状态	已婚	0	4	32
	女	186	280	97		未婚	380	568	235
学历状态	专科	85	106	48	工作状态	有工作	10	53	71
	本科	271	435	195		找工作或待业	4	18	13
	研究生	24	31	24	在校读书	366	501	183	
					2.0 万以内	196	207	72	
住房状态	已购住房	3	9	47	家庭收入	2.0~4.0 万	112	171	72
	租房居住	10	58	51		4.0~6.0 万	39	105	48
	集体宿舍	367	505	169		6.0 万以上	33	89	75
家庭区位	东部	84	120	100	户口迁移情况	户口已迁出	48	143	104
	中部	188	295	123		户口未迁出	332	429	163
	西部	108	157	44					

表 3 农村大学生土地资产处置意愿影响因素指标体系

变量类型	指标名称	取值说明
因变量	土地资产处置(Y)	土地保留=1,土地流转=2,土地退出=3
个人基本情况	性别(X ₁)	男=1,女=0
	年龄(X ₂)	实际年龄数值
	婚姻状态(X ₃)	已婚=1,未婚=0
	是否独生子女(X ₄)	是=1,否=0
	是否迁户口(X ₅)	迁了=1,没迁=0
	学历状态(X ₆)	大专=1,本科=2,硕士=3,博士=4
	工作状态(X ₇)	在学校读书=1,找工作或待业中=2,有工作=3
	住房状态(X ₈)	集体宿舍=1,租房居住=2,已购买住房=3
		对土地未来价格的预期(X ₉)
农村家庭情况	农业人口比重(X ₁₀)	家庭内从事农业劳动人数与总人数的比值
	家庭需要被照顾抚养的人数(X ₁₁)	家庭需要被照顾抚养的人口实际数值
	家庭年收入(X ₁₂)	<2 万=1.5,2~4 万=3,4~6 万=5,6 万以上=6.5
	家庭收入结构(X ₁₃)	农业为主=1,农业和非农业各半=2,农业为辅,非农业为主=3,完全非农业=4
家乡区位社会经济情况	人均 GDP(X ₁₄)	大学生家乡所在地国内生产总值与总人口的比值
	人均固定资产投资(X ₁₅)	大学生家乡所在地固定资产投资与总人口的比值
	城镇化率(X ₁₆)	大学生家乡所在地城镇人口与乡村人口的比值
	地理区位(X ₁₇)	西部=1,中部=2,东部=3
政府部门组建的专门负责土地退出机构情况	资金实力预期(X ₁₈)	0.1 亿以下=1,0.1~0.5 亿=0.3,0.5~1.0=0.75,1.0~1.5 亿=1.25,1.5 亿以上=1.75
	盈利能力预期(X ₁₉)	盈亏平衡=1,赢利能力一般=2,很高的赢利能力=3

(二)方法选择与实证数据获取

有序分类数据的回归分析模型有对数线性模型、多项反应分类 Logistic 模型、连续比模型、立体模型、累积比数模型等。其中累积比数模型被公认为是较好的一种有序回归模型,也被称之为有序 Logistic 回归模型。土地保留、土地流转与土地退出三种资产处置方式依次存在着较强的递进关系,因此,本文采用有序 Logistic 回归模型对农村大学生土地资产处置意愿影响因素进行实证分析。

实证数据来源于两个途径:第一,充分利用调查问卷,可以获得 X₁~X₁₃和 X₁₈~X₁₉的观测值。第二,对于 GDP、固定资产投资,主要通过查阅《中国城市统计年鉴(2012)》获取,对于总人口、城镇人

口、乡村人口,主要通过查阅各省(自治区、直辖市)2012年最新的统计年鉴获得。对于个别城市的某些指标信息在《中国城市统计年鉴(2012)》和所在省份统计年鉴中查询不到的,通过搜索引擎等方法补充完善。

(三)模型运行及结果分析

本文使用 Stata10 软件对农村大学生土地资产处置意愿影响因素进行有序 Logistic 模型估计,得到的运行结果如表 4 所示。

表 4 有序 Logistic 模型回归结果

Y	系数	标准差	Z 统计量	显著性	[95% Conf.Interval]	
X ₁	-0.073 6	0.121 7	-0.600 0	0.545 0	-0.312 3	0.165 0
X ₂	-0.017 1	0.037 8	-0.450 0	0.651 0	-0.091 1	0.057 0
X ₃	1.985 3	0.601 1	3.300 0	0.001 0**	0.807 1	3.163 5
X ₄	-0.027 2	0.145 9	-0.190 0	0.852 0	-0.313 3	0.258 8
X ₅	0.638 3	0.147 4	4.330 0	0.000 0**	0.349 3	0.927 3
X ₆	0.053 7	0.133 4	0.400 0	0.687 0	-0.207 7	0.315 2
X ₇	0.302 9	0.160 0	1.890 0	0.058 0*	-0.010 6	0.616 4
X ₈	0.808 3	0.206 5	3.910 0	0.000 0**	0.403 4	1.213 1
X ₉	0.133 2	0.069 8	1.910 0	0.056 0*	-0.003 6	0.270 0
X ₁₀	-1.373 7	0.250 2	-5.490 0	0.000 0**	-1.864 2	-0.883 3
X ₁₁	0.006 3	0.055 0	0.110 0	0.909 0	-0.101 5	0.114 1
X ₁₂	0.070 0	0.037 6	1.860 0	0.063 0*	-0.003 7	0.143 7
X ₁₃	0.060 4	0.066 0	0.910 0	0.360 0	-0.069 0	0.189 8
X ₁₄	0.229 5	0.071 2	3.220 0	0.001 0**	0.090 0	0.369 1
X ₁₅	-0.046 2	0.090 7	-0.510 0	0.610 0	-0.224 0	0.131 6
X ₁₆	0.003 2	0.007 9	0.410 0	0.685 0	-0.012 3	0.018 7
X ₁₇	-0.103 3	0.091 1	-1.130 0	0.257 0	-0.281 8	0.075 3
X ₁₈	0.214 1	0.091 7	2.330 0	0.020 0**	0.034 3	0.393 9
X ₁₉	0.185 5	0.091 1	2.040 0	0.042 0**	0.007 0	0.364 1
cut ₁	3.744 7	0.975 9			1.832 0	5.657 5
cut ₂	6.292 1	0.985 1			4.361 4	8.222 9

注: ** 表示在 5% 的水平上显著, * 表示在 10% 的水平上显著。观测数值为 1 219, 对数似然比为 -1 110.042, 伪判决系数 (Pseudo R²) 为 0.134, 卡方检验统计量 [LR chi2(19)] 为 342.29, Prob > chi2 = 0.000。

根据表 3 可知,模型的伪判决系数为 0.134,对数似然比数值较大,为 -1 110.042,对应的 Prob > chi2 = 0.000,表明模型整体显著。在 5% 的显著水平下, X₃、X₅、X₈、X₁₀、X₁₄、X₁₈、X₁₉ 与因变量之间有统计学关系。在 10% 的显著水平下, X₇、X₉ 和 X₁₂ 与因变量之间有统计学关系。根据模型运行结果得到的启示主要有:

第一,土地资产处置意愿与工作状态正相关。与城市大学生相比,农村大学生存在社会资源的缺乏、更容易被就业歧视、综合能力差等劣势,这直接导致农村大学生比城市大学生的就业更为困难^[16]。虽然参加工作的农村大学生可以赚取一定的工资收入,但是在大学生就业市场处于“买方市场”局面下,大学生工资呈现起薪低、增长缓慢以及整体满意度低的状况。与在校大学生相比,他们所承受的经济压力更大,因此,盘活土地资产的意愿更加强烈。

第二,土地资产处置意愿与婚姻状态、住房状态正相关。已婚农村大学生面临着巨额的住房支出、经常性的子女抚养费、父母赡养费用以及家庭其他日常生活开支。租房居住或者购房居住的农村大学生,承受着每月固定房租支出、高额的购房首付款、银行房贷月供以及借款等压力。与城市大学生相比,农村大学生家庭原有的住房在农村,仅能起到“望梅止渴”的作用,且存在盘活变现难的问题,同时,农村大学生在城市购房获得亲友资助的机会少且力度小。住房问题不仅是农村大学生融入城市生活的最大障碍,而且与农村大学生的婚姻存在着一定的内在关联,因此,已婚、租房或购房的农村大学生更愿意盘活土地资产以缓解经济压力。

第三,土地资产处置意愿与户口状态正相关。由于农村大学生的户口、职业非农化会引致其集体

成员资格上的瑕疵,为避免政府部门、集体经济组织以此为借口收回其承包地,使之成为其城镇化进程中支付的机会成本,户口迁出的农村大学生更倾向于快速将土地变现以换取经济收益。

第四,土地资产处置意愿与对未来土地价格的预期正相关。农村大学生预期未来土地价格升值空间越大,处置土地资产获得的收益将越高,农村大学生更有选择土地流转和土地退出的积极性。

第五,土地资产处置意愿与家庭农业人口比重呈反比。由于家庭农业人口占家庭总人口的比重越高,表明家庭成员以从事农业生产为主,兼业性非农收入渠道较少,对土地依赖程度较高,对整个家庭而言,土地仍承担着重要的社会保障功能,因此,农村大学生的土地资产处置方式选择倾向于保守。

第六,土地资产处置意愿与家庭收入正相关。在农业比较收益较低的情况下,家庭收入水平,尤其是非农业收入情况,对土地资产处置有着深刻的影响。家庭收入越高,家庭非农收入比重越高,整个家庭对土地的依赖程度越低,土地的社会保障功能弱化,甚至完全丧失,因此,农村大学生更倾向于盘活手中的土地资产。

第七,土地资产处置意愿与家乡所在地人均 GDP 正相关。由于地区经济发展水平越高,农民向第二产业和第三产业转移的渠道越多,整体收入水平普遍较高,同时,凭借区域经济区位优势,农地所蕴含的价值更高,因此,农村大学生更愿意选择土地流转和土地退出模式。

第八,土地资产处置意愿与政府组建的专门负责农民土地退出机构的资金规模预期和盈利能力预期正相关。由于土地退出机构的资金规模越大,盈利能力越强,能够支付较高退地补偿且完全兑现更具可信性,这使得农村大学生更愿意选择完全让渡土地权利的资产处置模式。

五、对策和建议

(一)明确农村大学生享有土地承包经营权,建立城乡户籍身份利益要素平等互换机制

政府应该完善法律法规,清晰界定农地产权体系、各单项权利归属及其功能价值,赋予农民完整的土地处置权。根据党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求,赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权,取消农民所进城市设区与否与集体经济组织收回承包地相挂钩的规定,无论农民进城与否均应保障其土地财产权。农村大学生入学属于正常的人口区域间流动,其户口迁出、职业变更、经常居住地变化对其已享有的承包地、宅基地等财产权利不产生任何影响。建议第二轮土地承包期届满后,采取“保留地块位置与面积不变,单纯延长承包期”的衔接策略,彻底剥离农村户籍、集体成员权与土地承包经营权之间的天然内在联系,使农村大学生享有明确且长期稳定的土地权利。除承包地和宅基地外,在农村大学生融入城市过程中,必然相应地退出其所占有的其他社区资源,放弃村民所享受的各项待遇,同时享受市民身份所蕴含的各项福利待遇。针对成员权包含的权益内容宽泛与模糊可能导致退出方需要承担负外部性的效率损失问题,应对城乡户籍所承载的利益要素进行剥离以及功能价值衡量,建立城乡户籍身份利益对价交易置换体系,使身份利益不清诱发的负外部性内部化,使得农村大学生处置土地资产的损益更加清晰,这无疑也是一种促使农村大学生让渡土地财产权益的激励机制。

(二)搭建土地资产处置市场平台,科学合理确定土地收益补偿标准

农村大学生带着土地进城固然受宏观社会经济、中观家庭状况和微观个人特征等因素的综合影响,但不可否认,亦是相应市场交易平台缺失诱致的土地资产性功能难以充分发挥状况下的一种无奈之举。因此,政府部门应积极探索建立承包地和宅基地等农村资产要素资本化机制,搭建土地资产处置市场交易平台,为农村大学生处置土地资产提供信息和渠道,降低农村大学生盘活土地资产过程中的交易成本。农民无论选择何种方式处置土地资产,其最终目的在于追求个人经济效益最大化,对于理性农户而言,在是否处置、如何处置、何时处置土地资产的问题上,他们会进行成本、收益与风险评估^[17]。因此,应分门别类地制定土地资产处置价格参照体系,对于农村大学生选择保留物权的市场化土地流转行为,应公布年度土地流转价格参照标准,供市场交易双方参考;对于农村大学生选择一次性完全让渡土地权利的行为,应按照市场价或评估价确定其应得收益。同时,政府应组建专门负责

农民土地退出的机构,通过多种渠道筹集资金,壮大机构资金实力。通过对进城农民退地资产的科学经营管理,使政府组建的专门负责农民土地退出机构具有持续、稳定和合理的投资回报,真正实现利用价格杠杆和补偿兑现的信誉保障相结合,吸引更多进城农民由“潜在”退地需求向“有效”退地需求转化,提高进城农民的退地面、退地量以及退地速度。

(三)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

农村大学生要想完全实现城市化,大体经过五个步骤,即身份的城市化、职业的城市化、生活的城市化、住房的城市化和下一代的城市化,而并非简单的身份农转非问题。有研究者做过测算,一个农村人完全融入城市,依其级别不同需要承担的成本完全货币化后,在几十万至百万元之间^[18]。贫富分化的代际传承、阶层趋固化进一步降低了农村大学生扎根城市的可能性^[19]。因此,国家要创造更多的就业机会,鼓励农村大学生创业,使农村大学生创业时在税收、信贷等方面享受更多的优惠,使农村大学生毕业后有稳定的工作和收入来源^[20]。政府还应逐步将大学生的住房纳入保障性住房体系,使经济条件一般的农村大学生能通过廉租房、经济适用房、公租房等途径在城市解决住房问题。可以采取“农村大学生宅基地退出与城市住房问题解决相结合机制”,即在给予农村大学生退出宅基地及其附属建筑物合理补偿的基础上,在申请经济适用房和廉租房时,退出宅基地的农村大学生享有优先申购权。通过政府这些联合举措使农村大学生毕业后能够居有所、后顾之忧,这样才能使农村大学生与土地承包经营权的社会保障功能逐步脱离,进而选择土地流转、土地退出的资产处置模式。

参考文献:

- [1] “城镇化进程中农村劳动力转移问题研究”课题组.城镇化进程中农村劳动力转移:战略抉择和政策思路[J].中国农村经济,2011,(6):4—14.
- [2] 张晓梅.户籍制度下土地承包经营权人在土地征收时的权益保障[J].前言,2010,(10):96—98.
- [3] 廖元和.城市化进程与中国土地制度创新[J].经济导刊,2007,(8):26—29.
- [4] 罗伟玲,刘禹麒.基于产权的宅基地退出机制研究[J].国土资源科技管理,2010,27(3):122.
- [5] 吴康明.转户进城农民土地退出的影响因素和路径研究——以重庆为例[D].重庆:西南大学,2011.
- [6] 李太森,生秀东.加快推进农村土地流转的现实意蕴[J].江汉论坛,2012,(11):5—9.
- [7] 张林山.农民市民化过程中土地财产权的保护和实现[J].宏观经济研究,2011,(2):13—17.
- [8] 李白莎.进城农民的地权策略——基于安徽 Q 村的实地调研[D].上海:华东理工大学,2011.
- [9] 王兆林,杨庆媛,范焱.农户土地退出风险认知及规避能力的影响因素分析[J].经济地理,2013,33(7):133—139.
- [10] 白积洋.农民土地退出的意愿与影响因素分析——基于湛江市 782 个农户样本调查[J].农业部管理干部学院学报,2012,(8):31—38.
- [11] 罗必良.农地保障和退出条件下的制度变革:福利功能让渡财产功能[J].改革,2013,(1):66—75.
- [12] 刘奇.农民变市民该不该交出土地[J].发展,2011,(2):10—12.
- [13] 龙开胜,陈利根.基于农民土地处置意愿的农村土地配置机制分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2011,11(4):80—87.
- [14] 刘灵辉.农村大学生非农化过程中承包经营权现状及流转意愿——基于对 319 名农村大学生的调查[J].中国土地科学,2013,27(6):15—21.
- [15] 刘灵辉,陈银蓉,刘晓慧.农村大学生农转非土地流转潜力研究[J].中国土地科学,2010,24(1):61—65.
- [16] 郭丽莹.农村大学生的就业困境及救济[J].教育评论,2013,(2):72—74.
- [17] 王兆林,庆媛,张佰林,等.户籍制度改革中农户土地退出意愿及其影响因素分析[J].中国农村经济,2011,(11):49—61.
- [18] 魏登峰.喜看农村大学生“跳了龙门,不跳农门”[J].农村工作通讯,2011,(21):32—33.
- [19] 范绪枝.贫富分化代际传承趋势下的农村大学生向上流动分析[J].知识经济,2012,(8):44—45.
- [20] 刘灵辉.农村大学生土地流转与水库移民安置结合机制研究[J].国土资源科技管理,2012,29(1):88—93.

(责任编辑:易会文)