

论农民成员资格认定的应然司法逻辑

房绍坤 路鹏宇

摘要: 成员资格是成员享受相应福利待遇和行使成员权利的前提,人民法院审理征地补偿费分配、集体收益分配等纠纷时应首先判断当事人是否具备相应的成员资格。基于《民法典》对农民集体与农村集体经济组织的区分以及农村集体经济组织代行集体所有权,成员资格应当分为农民集体成员资格与农村集体经济组织成员资格,两者指向不同的本质关系与认定标准。成员资格认定属于集体自治范畴,立法与司法应当从集体决议角度尊重集体自治,并对涉及成员资格认定的纠纷作出合理裁判。

关键词: 成员资格;集体所有权;集体自治;司法认定

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2022.06.003

一、问题的提出

长期以来,在司法实践中,集体成员多因土地补偿费分配不公而提起诉讼,附带请求法院确认其具备本集体成员资格,成员资格确认的重要性已经初见端倪。随着农村集体产权制度改革的推进,农村集体资产股份合作制改革要求成立股份经济合作社等农村集体经济组织,并开展农村集体经济组织成员资格认定,成员资格认定问题的重要性在司法实践中更为凸显。但是,由于法律未对成员资格的界定作出任何规范,因而人民法院在原告当事人是否具备本集体成员资格方面的审理较为混乱,部分问题未能得到厘清,主要体现在以下四个方面:第一,人民法院能否审理有关成员资格的案件?部分人民法院认为成员资格认定属于村民自治事项,需由行政机关予以处理,不属于民事诉讼受案范围^①;而部分人民法院认为以成员资格认定属于村民自治事项而不予受理的做法,属于法律适用错误,成员资格认定属于民事法律纠纷^②。第二,人民法院就成员资格问题作出的论述或判决,对当事人之后的权利义务关系是否具备法律拘束力?也即,人民法院在审理集体决议效力的案件中,对原告是否属于本集体成员的论述是否属于有法律拘束力的判决部分?第三,人民法院能否对关于成员资格认定作出的集体决议的效力作出裁判?如当集体决议因特定文化习俗而将外嫁女等主体排除在集体成员之外时,人民法院能否直接认定原告具备成员资格,能否或有无必要认定相关决议无效?第四,关于成员资格的认定应当采取何种标准?在认定成员资格的裁判中,最为突出的问题在于认定标准不统一,涉及户籍、基本生活保障、土地承包关系、实际生产生活关系等多个标准,而人民法院并未就此形成逻辑贯通的认定体系。

从理论来看,学界围绕成员资格认定的讨论,亦未形成统一的观点。第一,关于司法介入与集体自治的关系,有观点认为,人民法院应通过行政诉讼来介入关于成员资格的集体自治,并直接作出给付判决来规避单纯撤销集体决议的弊端^③;另有观点主张,当事人应当以农村集体经济组织侵犯成员

基金项目: 国家社科基金重大项目“农村集体产权制度改革的法治保障研究”(19ZDA156)。

作者简介: 房绍坤,吉林大学理论法学研究中心、法学院教授,博士生导师(长春 130012; fsk@ytu.edu.cn);路鹏宇,吉林大学法学院博士研究生(长春 130012; lupy178@163.com)。

^① 湖南省高级人民法院(2021)湘民申 476 号民事裁定书、内蒙古自治区高级人民法院(2020)内民申 1210 号民事裁定书。

^② 山东省高级人民法院(2021)鲁民再 21 号民事裁定书。

^③ 鞠海亭:《村民自治权的司法介入——从司法能否确认农村集体组织成员资格谈起》,《法治研究》2008 年第 5 期。

权利为由提起民事诉讼,人民法院有权审查侵犯成员利益的村规民约或自治章程^①。第二,关于成员资格认定所应采纳的标准,有观点认为,在现有城乡人口流动情形下,完全依据户籍来确定成员资格会抹去集体土地所有权所承载的基本生活保障功能,故成员资格的认定应以是否以集体土地为基本生存保障为原则^②。同时,诸多观点提出应以户籍为基本原则,但对其他因素的具体标准以及与户籍标准的协调存在争议^③。第三,关于农民集体与集体经济组织的关系,并没有明确区分,相应地,是否区分农民集体成员与集体经济组织成员亦存有疑问。《民法典》明确了农民集体成员为农民集体的成员,而农民集体是集体所有权的权利主体,农村集体经济组织是集体所有权的代行主体。从表述来看,农民集体成员并非当然地属于集体经济组织成员,但《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》(以下简称《农村土地承包纠纷司法解释》)第22条(修改前第24条)表述为集体经济组织成员资格,司法实践亦采用集体经济组织成员的表述。学界在论述集体成员资格时,亦很少明确说明农民集体成员与农村集体经济组织成员的区别。

由此,立法的不完善导致成员资格认定的实践极为混乱,学术见解亦难统一,实体认定标准都不免过于单一或过分抽象。对此,有学者提出解决成员资格认定的关键在于国家和地方尽快制定相应的实施细则或法律规范,明确成员资格认定的标准体系^④。事实上,国家层面应当就成员资格认定出台相应的法律规范,但具体的规制方式有待进一步思考,法律是否应直接规定成员资格认定的标准体系或直接规定能否有效解决目前成员资格认定纠纷是存疑的。

就现阶段而言,本文认为,应当从司法救济的角度来考察成员资格认定问题,梳理人民法院的审判逻辑,确定成员资格认定标准体系,并明确国家公权力与集体自治的协调关系,最终为人民法院审理涉及农民成员资格的案件和处理相关纠纷提供应然的裁判进路。

二、现行成员资格认定逻辑之梳理

在司法实践中,涉及成员资格认定的案件诸多,本文在中国裁判文书网上检索侵害集体经济组织成员权益纠纷与土地承包经营权纠纷,检索结果如下:截至2022年4月10日,以“成员资格”为判决理由部分关键词的民事裁判文书数量为71086份,其中以“集体经济组织成员资格”为检索关键词的民事裁判文书数量为67190份,以“集体成员资格”为检索关键词的民事裁判文书数量为1865份。值得注意的是,以相同方式检索行政案由的裁判文书,分别有11240份、8077份以及1138份。尽管从数据对比的角度来看,涉及成员资格认定的案件以民事案件为主,但行政裁判文书仍大量存在,这意味着现阶段人民法院对涉及成员资格认定的案件定性仍不清楚。同时,在以“成员资格”为判决理由部分关键词检索的民事裁判文书中共有12833份民事裁定书,而以“驳回”或“不予受理”为判决结果部分关键词检索的民事裁定书共11645份。因而,在71086份的民事裁判文书中驳回起诉、驳回诉讼请求和不予受理涉及成员资格认定的民事裁定书约占比16.3%。这表明,人民法院对于是否受理涉及成员资格认定的案件这一基本问题仍然存有较大疑问。

基于上述两种情况,本文选取500份裁判文书作为样本数据,民事判决书、民事裁定书以及行政

① 房绍坤、任怡多:《“嫁出去的女儿,泼出去的水?”——从“外嫁女”现象看特殊农民群体成员资格认定》,《探索与争鸣》2021年第7期。

② 韩松:《论成员集体与集体成员——集体所有权的主体》,《法学》2005年第8期。

③ 王丹:《农村集体经济组织法人的法律定位》,《人民司法》2017年第28期;高飞:《落实集体土地所有权的法制路径——以民法典物权编编纂为线索》,《云南社会科学》2019年第1期;李倩、张力:《农村集体经济组织特别法人的产权建构》,《新疆社会科学》2020年第6期。

④ 许中缘、范朝霞:《农民集体成员资格认定的规范路径——以地方立法、司法实践为视角》,《海南大学学报(人文社会科学版)》2020年第5期。

裁判文书数量分别为 250 份、120 份和 130 份,最终获得有效的裁判文书 375 份,其中民事判决书为 213 份、民事裁定书为 92 份、行政裁判文书为 70 份。

(一)成员资格认定案件的原告身份梳理

在上述范围内,本文梳理了涉及成员资格认定纠纷的原告身份。需要说明的是,列出的原告身份是本文在结合原告诉请、被告辩称以及人民法院认定事实等部分综合确定的,同时采用涉及争议焦点的身份。

第一,从整体来看,在涉及成员资格认定的纠纷中,原告多为外嫁女及其子女,占有原告身份的 43%,其中包括从外村嫁入本村以及从本村嫁到外村两种情形。对于后者,被告大多以原告出嫁后属于空挂户以及相关事项属于集体自治范畴作为不予认定的理由。

第二,普通村民提出认定成员资格的情况分为两类,具体为:一是户口存在一定的变动,如当事人长期在被告处生活并从事农业生产,但其户口登记为非农业户口,这类主体占普通村民身份的 45%;二是集体决议对其施加一定的限制,如丈夫在配偶被宣告失踪后成为财产代管人时,集体决议认定因丈夫不具备成员资格而暂时冻结其配偶成员利益发放^①,这类主体占普通村民身份的 55%。

第三,相对重要的主体是回迁户及其子女。这类主体的情况为原告原本就在被告处生活,因工作、婚姻关系等原因将户口迁出被告处后,又因上述事由消灭或其他原因将户口回迁至被告处。在司法实践中,这类主体基于特定原因将户口迁出被告处,之后将户口回迁至被告处存在两种情形:一是原告未在被告处实际生产生活,如空挂户;二是原告在被告处实际生产生活,享有土地承包经营权。

第四,关于未成年人部分,集体多认为未成年人未与集体形成实际生产生活关系,或因当事人为计划生育外子女^②,或基于分配和股权的静态管理^③,因而集体决议否定了未成年人的成员资格或限制其成员权益,这类主体占总体的 6%。值得注意的是,关于胎儿这一主体指的是作出集体决议时原告尚未出生,在此类案件中,人民法院参照《民法典》第 16 条的规定,认定胎儿可以享受成员权益^④。

第五,关于股份经济合作社、村委会及村民小组等主体。这类主体均为行政诉讼原告,占全部主体的 8%。这类主体就行政机关对第三人作出的关于成员资格的行政确认的合法性,提起诉讼或提起上诉。如在“佛山市南海区西樵镇西樵村吉水股份合作经济社与佛山市南海区西樵镇人民政府、张某乡政府案”中,吉水股份经济合作社作为原告,以股权静态管理的章程规定第三人并非集体经济组织成员为由,请求撤销西樵镇人民政府作出的确认第三人具备原告成员身份的具体行政行为^⑤。

从起诉方的身份来看,涉及成员资格认定的纠纷看似是原告与作为被告的集体经济组织之间产生的争议,但实质上会集中表现为集体自治与司法裁判就具体认定逻辑上的冲突,这也体现在人民法院是否受理涉成员资格案件的情况上。

(二)人民法院受理涉成员资格认定案件的情况

从案件的受理情况来看,多数人民法院会受理成员资格认定的诉讼请求并对其作出实体裁判,这一情况占总体数据的 68%。这意味着,多数人民法院认为法院有权对成员资格认定事项作出实体性裁判,部分人民法院直接或间接地表明集体就成员资格认定作出的决议应当受到法律法规的限制,或司法裁判可以忽视集体自治而径行对成员资格予以认定。例如,在“高文静与西安市长安区王莽街办星火新村 6 组、西安市长安区王莽街办星火新村村委会侵害集体经济组织成员权益纠纷”中,被告提出村民小组早于 2010 年确定了分配方案,小组会议亦对原告问题作出决议,组内大多数村民亦反对

① 浙江省台州市中级人民法院(2020)浙 10 民终 1900 号民事判决书。

② 湖南省炎陵县人民法院(2020)湘 0225 民初 715 号民事判决书。

③ 河南省驻马店市驿城区人民法院(2021)豫 1702 民初 9300 号民事判决书。

④ 浙江省新昌县人民法院(2020)浙 0624 民初 3288 号民事判决书。

⑤ 广东省佛山市中级人民法院(2020)粤 06 行终 476 号行政判决书。

向原告分配土地出租款,而人民法院对此未予任何回应,直接依据户籍以及生产生活关系认定原告具备被告处成员资格^①。

虽然总体而言,人民法院对成员资格认定的诉讼请求多采取受理的态度,但人民法院直接驳回起诉,或对案件不予受理,或对成员资格认定的诉讼请求不予处理的案件数量,仍占比 32%。其中,人民法院以成员资格认定属于农村集体经济组织自治管理范畴作为理由的,占比 51%^②。这就表明,相当一部分人民法院对成员资格认定采取保守的态度,有 21%的裁判文书直接依据《村民委员会组织法》第 27 条提出成员资格认定属于集体自治的范畴,认为当事人有异议的,应当向乡镇一级人民政府申请解决。在行政诉讼中,有的人民法院提出,基层人民政府与人民法院均无权对成员资格予以认定^③,或提出即使在行政机关作出认定之后,司法权亦不应干预^④。

由此来看,人民法院拒绝审理成员资格认定诉请的内在原因在于,人民法院无法确定其能否对这一涉及集体自治、基层民主自治以及行政管理的问题予以实体裁判,部分人民法院提出目前尚无明确立法规定表明此类争议可否经由民事诉讼程序得以处理^⑤。因此,当前司法与集体自治在成员资格认定方面的界限集中体现在人民法院能否受理成员资格认定诉请上。

(三) 人民法院审理涉成员资格案件的认定结论与标准

在人民法院就成员资格认定诉讼请求作出实体裁判的案件中,有 172 份裁判文书认定原告具备被告处的农民集体成员资格或集体经济组织成员资格,在人民法院作出实体裁判的案例中占比 80%。结合上文对原告身份的梳理,外嫁女及其子女等特殊群体是其主要类型,而这类主体要求得到农民集体或集体经济组织平等对待,这在我国农村治理以及司法裁判中有着深层次的历史和社会原因。目前,地方政府承担了维护农村妇女的职责,而地方政府与人民法院出于维稳的需要,多采取偏向特殊群体的决定^⑥。在实践中,迁入或插户的村民、回迁户等群体实际上与集体保持着相对密切的生产生活关系,部分村民虽将户口登记为非农业户口,但在被告处实际生活多年并从事农业生产活动^⑦。对此,人民法院大多采取认可原告具备被告处成员资格的态度是合理的。值得注意的是,人民法院判断成员资格的具体标准是复杂多样的,呈现出单一认定标准与复合认定标准两类,同时民事诉讼与行政诉讼在此表现出一定的差异。

1. 单一标准的认定路径。在民事审判中,34%的裁判文书采取单一标准的认定路径,而采取复合标准的认定路径占比 63%,其余的 3%并未给出认定标准而直接作出认定结论。单一标准具体包括户籍、集体决议、出生原始取得、实际生产生活关系、与集体经济组织形成权利义务关系五个标准。在采取单一标准的裁判文书中,上述五个标准的适用分别占比 48%、28%、11%、10%、4%。

由此看来,单一标准的认定路径以户籍标准为主要认定标准。户籍作为确定成员身份的基本依据,与集体经济组织成员资格在历史上长期挂钩,具备现实合理性和操作性^⑧。外嫁女作为主要的原告方,其户籍仍然保留在出嫁前的被告处。当被告作出分配土地补偿费的集体决议时,外嫁女通常以户籍标准主张其仍然是被告处成员。另一类值得注意的裁判进路是,人民法院在认定当事人具备成员资格时,将户籍标准与资格的原始取得、父母具备成员资格相联系。

① 陕西省西安市长安区人民法院(2020)陕 0116 民初 12465 号民事判决书。

② 例如,河南省洛阳市中级人民法院(2020)豫 03 民终 9844 号民事裁定书、浙江省金华市婺城区人民法院(2020)浙 0702 民初 7360 号民事裁定书、广东省高级人民法院(2020)粤民申 10835 号民事裁定书。

③ 浙江省青田县人民法院(2017)浙 1121 行初 50 号行政裁定书。

④ 广东省佛山市中级人民法院(2017)粤 06 行终 153 号行政判决书。

⑤ 山东省淄博市中级人民法院(2020)鲁 03 民终 3840 号民事裁定书。

⑥ 赵贵龙:《“外嫁女”纠纷:面对治理难题的司法避让》,《法律适用》2020 年第 7 期。

⑦ 广东省高级人民法院(2018)粤行申 535 号行政裁定书。

⑧ 高飞:《农村集体经济组织成员资格认定的立法抉择》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2019 年第 2 期。

关于“集体决议”标准,人民法院通常会强调对成员资格的认定应当尽可能地尊重集体决议,具体形式包括公示的集体经济组织成员名单、接纳成员的集体决议等。但是,这一标准的实际效果并不理想,人民法院并未明确指明集体决议的边界和具体形式,仅仅强调了集体决议需要明确同意接纳当事人作为集体成员^①。

关于“出生原始取得”标准,人民法院在处理外嫁女提起的涉及成员资格认定的纠纷中,亦较多地采取出生原始取得标准^②,而忽视外嫁女出嫁后是否在生产生活地享受成员权益等因素,也即过分关注了成员资格的原始取得,而忽视了对成员资格是否丧失的审查。

关于“实际生产生活”标准,部分人民法院提出原告未在被告处出生,未在被告处取得土地承包经营权和长期生活,因而未与被告形成固定的生产生活关系^③。事实上,人民法院在认定生产生活关系时通常将其与基本生活保障、是否取得土地承包经营权等事实相结合。

关于“与集体经济组织形成权利义务关系”标准,部分人民法院在处理关于插户村民或迁入户口的村民的成员资格认定案件中,采纳了这一标准,核心的论述是原告与被告之间达成插户协议。若原告将户口迁入被告处,并缴纳了相关费用,办理了农民建房规划建设用地许可证,则可以认定双方形成了权利义务关系,原告与其他村民享有同等的集体经济组织成员权益^④。然而,人民法院并未完全区分权利义务关系与实际生产生活关系,在强调当事人双方达成插户协议的同时,也强调原告在被告处实际生活和从事农业生产活动。

在对成员资格认定作出实体裁判的行政案件中,49份裁判文书采纳单一标准的认定路径,占比70%。值得注意的是,采取单一标准认定路径的人民法院均以户籍作为判断当事人是否具备相应成员资格的标准。人民法院的审判逻辑在于,虽然当事人因婚姻关系、插户或迁入、户口回迁等因素而在被告处生活,但在集体决议否定不具备被告处户口的人享受成员权益且行政机关认可集体决议时,人民法院认为具体行政行为合法,当事人因户籍因素而不具备相应的成员资格^⑤。

2.复合标准认定。在民事审判中,人民法院采取的复合标准认定路径包含八个具体标准,其中采纳“户籍+实际生产生活”标准的案件最多,占比39%^⑥。总体来看,人民法院通常会以户籍作为形式标准或一般标准,以实际生产生活关系为实质标准或补充标准。这反映出人民法院在成员资格认定中选择穿透集体决议、户籍管理等限制,从成员与农民集体或集体经济组织的关系角度认定成员资格。值得注意的是,复合标准中涉及“以土地为基本生活来源”的标准占比47%,这意味着人民法院是基于集体土地承载基本社会保障功能的角度来认知成员资格的取得。整体而言,复合标准认定呈现出具体标准更为复杂多样的情况,具体标准的概念内涵以及各标准之间的区分模糊不清。人民法院通常出于解决当前案件争议焦点而针对性地提出标准,以追求尽快解决纠纷。

相反,在行政案件中,人民法院采取的复合标准认定路径与民事案件中复合标准认定路径呈现出

① 陕西省咸阳市中级人民法院(2021)陕04民终3289号民事判决书。

② 海南省琼海市中级人民法院(2021)琼9002民初3079号民事判决书、湖南省望城县人民法院(2021)湘0112民初5819号民事判决书、陕西省西安市长安区人民法院(2021)陕0116民初11709号民事判决书。

③ 山东省广饶县人民法院(2020)鲁0523民初3263号民事判决书。

④ 陕西省眉县人民法院(2020)陕0326民初1473号民事判决书、陕西省眉县人民法院(2020)陕0326民初1474号民事判决书、陕西省眉县人民法院(2020)陕0326民初1471号民事判决书。

⑤ 广东省佛山市中级人民法院(2021)粤06行终253号行政判决书。

⑥ 民事裁判文书采取的复合标准具体包括:(1)户籍、实际生产生活;(2)户籍、实际生产生活,以土地为基本生活来源;(3)实际生产生活、以土地为基本生活来源;(4)实际生产生活、依法被登记为集体组织成员、以土地为基本生活来源;(5)取得土地承包经营权、与集体经济组织形成权利义务关系;(6)实际生产生活、依法被登记为集体组织成员;(7)以土地为基本生活来源、与集体经济组织形成权利义务关系;(8)户籍、与集体经济组织形成权利义务关系。采纳上述八个复合标准的裁判文书分别占比为39%、25%、11%、7%、7%、4%、4%、3%。

三个不同的特征^①。其一,所有的复合标准均包括户籍标准。综合单一标准来看,人民法院在审理涉及成员资格认定的行政案件中均以户籍作为认定标准。其二,部分复合认定标准出现了“符合计划生育政策”的标准且占据较大比重。“符合计划生育政策”标准也会出现于民事案件的被告辩称中,但人民法院对此均不予理会^②。其三,相比于民事案件,人民法院在行政案件中采取的复合标准更具针对性,其认定标准围绕涉诉具体行政行为合法性的争议点展开,而非针对成员资格的概念和取得方式而提出。例如,在“佛山市南海区狮山镇洞边村上队股份合作经济社与佛山市南海区狮山镇人民政府乡政府纠纷”中,人民法院认定集体经济组织在成员资格确认的条件上作出的决议与法律、法规和国家政策相抵触,违背平等原则,而镇政府确认第三人享有集体经济组织成员资格的具体行政行为纠正了集体经济组织决议,认定镇政府作出的行政确认行为合法,认可第三人具备成员资格^③。

总体而言,人民法院在认定成员资格的实体裁判中采取的标准较为多样,缺乏明确的规则依据与指引,呈现出混乱的认定体系。而伴随成员资格认定标准的不统一,人民法院在审理涉及成员资格认定案件中适用的法律规范亦表现出较大差异。

(四)人民法院审理涉成员资格案件的法律规范

本文为突出成员资格认定作为案件争议核心焦点,将样本案例集中于“侵害集体经济组织成员权益纠纷”。尽管《民法典》第265条第2款(《物权法》第63条第2款)规定了集体成员有权提起集体决议撤销之诉,但人民法院面对涉及成员资格认定的集体决议时,仍采取极为审慎的态度,避免直接否定涉及成员资格集体决议的效力。在行政案件中,由于人民法院审理案件的核心在于判断具体行政行为的合法性,涉及基层民主自治与地方出台的地方性法规和政府规章,因而部分人民法院依据《村民委员会组织法》来明确集体自治的效力,并借由地方性法规与政府规章审查行政确认行为的合法性。同时,无论是民事案件还是行政案件,地方性法规、政策与司法文件都成为人民法院审理相关案件的重要指引。

在民事案件中,《农村土地承包纠纷司法解释》第22条(修改前第24条)的适用频率最高,达到66次。事实上,这一数据仅限于裁判文书适用规范部分,在判决理由部分,第22条的适用频率仍然较高。第22条直接明确了成员资格认定是解决农村承包纠纷的前提,而人民法院将其予以扩大解释,即审理所有集体决议的前提在于判断当事人是否适格,判断当事人是否是被告的农民集体成员或集体经济组织成员。其次,《村民委员会组织法》第2条、第10条、第24条、第27条与第36条的适用次数较多,共为132次。其中,《村民委员会组织法》第27条的适用次数达到65次。这些法律规范规定了村民自治的范围、具体方式以及限度。该法第27条第2款与第3款规定了村民自治不得违反宪法、法律、法规与政策,不得侵犯村民人身权利和合法财产权利,若有上述情况,则由乡镇一级人民政府责令改正。这表明,人民法院认可成员资格的认定属于村民自治的范畴,但第27条第3款的规定使得人民法院无法确定司法权能否介入涉及成员资格认定的集体决议,在《村民委员会组织法》的影响下忽视集体决议的民事法律行为本质。最后,由于人民法院需要说明农民集体成员权益受到侵犯,《妇女权益保障法》《民法总则》《物权法》《侵权责任法》《民法通则》等法律规范的出现频率较高,适用次数总计为101次。《民法典》第3条、第113条与第120条的适用频率也相对较高,为31次。值得注意的是,《民法典》第265条(《物权法》第63条)作为解决集体决议侵害成员权益的主要规范,其适用次数较少,仅为21次。在搜集的样本案例中,当事人几乎不会请求人民法院撤销集体决议,而是直接

^① 行政裁判文书采取的复合标准具体包括:(1)户籍、符合计划生育政策;(2)户籍、形成权利义务关系;(3)户籍、符合计划生育政策、形成权利义务关系;(4)户籍、父母属于本集体经济组织成员;(5)户籍、实际生产生活标准。采纳上述五个复合标准的裁判文书分别占比为46%、27%、9%、9%、9%。

^② 湖南省炎陵县人民法院(2020)湘0225民初715号民事判决书。

^③ 广东省佛山市中级人民法院(2018)粤06行终470号行政判决书。

请求人民法院认定其具备成员资格或享受集体成员待遇。

相比于民事案件,行政案件中人民法院适用规范突出了地方性法规与地方性政府规章的规定^①。在行政诉讼中,人民法院就具体行政行为合法性展开审理,而样本案例中所有的涉诉具体行政行为均是以成员资格认定为核心的具体行政行为。因此,行政案件中适用的法律规范均是直接针对成员资格而适用的法律规范。部分省市出台了地方性法规与政府规章,当事人向乡镇一级人民政府请求确认其成员资格时,政府通常依据地方性法规与政府规章作出决定。所以,人民法院首先根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第61条的规定,说明乡镇一级人民政府有权依法对当事人请求确认其成员资格或享受成员待遇的申请作出处理决定,进而依据地方性法规与政府规章对当事人成员资格予以审查,以此来审查被诉具体行政行为的合法性。

综合而言,人民法院审理涉及成员资格认定的案件从认定结果、认定标准到法律规范适用呈现出并不统一的审理逻辑,其在法律规范几乎空白的情况下谨慎地平衡着司法救济与集体自治的关系。固然,人民法院大多采取受理的态度,但仍未对诸多涉及成员资格的诉请予以正面回应。同时,判断当事人是否具备成员资格所依据的认定标准呈现出概念不清、逻辑混乱、重复堆叠等问题,成员资格认定结果是否局限于个案在当前司法实践中并未得到明确回答。就认定规范而言,在各地不同程度推行农村集体产权制度改革而国家层面法律规范供给不足的前提下,人民法院所依赖规范的效力层次较低,且内容不相统一。产生这些问题的根源在于当前对成员概念与成员资格认定标准的理论探讨不统一,司法审判缺乏明确的指引,而这首先就体现在成员资格的类型区分上。

三、农民集体成员抑或农村集体经济组织成员

相比于以往的法律规定,《民法典》直接规定了集体成员享有的具体权利及权利救济途径。但《民法典》第55条在规定农村承包经营户时使用了“农村集体经济组织的成员”的概念,而非第264条所述的“集体成员”。同时,《农村土地承包法》以及《土地管理法》也均使用了“集体经济组织成员”而非“集体成员”的表述。因此,在我国现有的立法表述中,农民集体成员与农村集体经济组织成员同时并存。这就需要我们厘清这两个概念之间的关系,明确司法纠纷中农民成员资格认定的准确含义。而区分这两个概念的核心在于明确成员集体与农村集体经济组织的关系,进而就两者在成员资格与成员权上的关系展开逻辑区分。

(一)代表农民集体行使所有权的集体经济组织

《民法典》第261条规定了集体所有的动产与不动产,归“本集体成员集体所有”。从该条的表述来看,农民集体成员对集体所有权指向的标的形成了一种“集体所有”的关系。《民法典》第262条规定了对于集体所有的土地、森林等,由集体经济组织代行所有权。因此,集体经济组织成为集体所有权的代行主体。然而,关于代行所有权的具体形式和内容,法律未予规定,学界对集体经济组织代行所有权也存在着不同意见。有学者提出集体经济组织实质上就是成员集体的法人化改造,也即集体经济组织与农民集体是同一的,农村集体经济组织就是集体所有权的主体^②,或提出集体经济组织与成员集体的关系类似于公司与股东的关系,成员集体不属于团体^③。由此农民集体成员转化为了农村集体经济组织成员,集体经济组织成员与《民法典》第261条和第262条所述的农民集体成员在概念

① 在行政案件中,适用的法律规范主要为地方性法规与政府规章,适用占比达到55%;适用的其他法律规范为《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第61条、《村民委员会组织法》第27条、《妇女权益保障法》第33条,适用占比分别为30%、10%、5%。

② 高飞:《落实集体土地所有权的法制路径——以民法典物权编编纂为线索》,《云南社会科学》2019年第1期;宋志红:《论农民集体与农村集体经济组织的关系》,《中国法学》2021年第3期。

③ 王丹:《农村集体经济组织法人的法律定位》,《人民司法》2017年第28期。

上同一。而另有观点认为,农村集体经济组织与农民集体是两个主体,应当坚持农民集体是集体所有权主体,农村集体经济组织为代行主体^①。若坚持农民集体与农村集体经济组织分离,则农民集体成员与农村集体经济组织成员就必然是两个不同的概念,即使两者指向的群体可能在实践中有所重合,但在当前股份经济合作社、经济合作社等集体经济组织实行静态股权管理的背景下,未纳入股东范围的人员可能就属于集体成员。

本文认为,应当坚持农民集体与农村集体经济组织的区分,农村集体经济组织为集体所有权的代行主体而非所有权主体。

第一,农民集体固然不是《民法典》所明确规定的独立民事主体,但其作为一定范围内财产与成员联合组成的特殊组织,与农村集体经济组织有着本质上的不同。从《民法典》的规定出发,农民集体是集体所有权主体,但却不同于自然人、法人和非法人组织等民事主体,与总则编的民事权利能力制度无法衔接。所有权人应当具备民事权利能力,换言之,具备民事权利能力是民事主体的法律标志。而农民集体并不是严格意义上的人格化组织,这实际上与集体所有权的本质相关。从所有权的私法属性来看,所有权的私法属性在于保障个人的财产,其中包含着个人的自主意志,而自主意志也构成了财产权正当性的伦理基础^②。反观集体所有权的权利特征,集体所有权表现出浓厚的公有制特色,要求土地这一生产资料由成员平等且不可分割地占有,并表现为“集体所有”这一特殊的财产所有形态。因此,集体所有权在根本上不同于以权利主体为核心的主观权利,而是“为特定财产设立的、旨在实现其经济社会功能的法律制度”^③。因而,集体所有权表现出主体虚化、严格限制土地流转等特点。

然而,农民集体不是独立的民事主体,并不妨碍自身是区别于农村集体经济组织的团体。农民集体作为集体所有权主体能够确保将集体财产保留在成员内部,因而强调的是成员对集体财产平等且不加分割地所有。换言之,由于农民集体的特殊地位,集体所有权的本质是对集体财产的集体所有形式,成员在此形式下形成农民集体这一抽象的组织形态。若农村集体经济组织与农民集体混同,并成为集体所有权的权利主体,则农村集体经济组织的法人所有权就替代了上述的集体所有关系,也即从根本上使农民集体所有的状态转变为农村集体经济组织单一所有的状态。因此,在现阶段农民集体所有作为新型的财产所有形态,不能被农村集体经济组织的法人所有权所取代。

第二,从体系解释的角度来看,农村集体经济组织与村委会、村民小组都是集体所有权的代行主体,将农村集体经济组织与农民集体等同难以解释村委会的代行主体地位。《民法典》第262条明确了农村集体经济组织或村委会、村民小组依法代表行使集体所有权,但对两者代行的顺序或行使所有权的关系并未规定。《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》(以下简称《集体产权改革意见》)明确了农村集体资产的所有权归属于成员集体,由农村集体经济组织代表行使所有权,未成立集体经济组织的由村委会或村民小组代行所有权,这也反映在《民法典》第101条第2款中。若认定农村集体经济组织是农民集体,则第262条所述的“代表集体行使所有权”在质上产生了两种不同的行使关系,即农村集体经济组织作为所有权主体行使集体所有权以及村委会、村民小组代表集体行使所有权。但结合《集体产权改革意见》与《民法典》第101条第2款的表述可知,《民法典》第262条未对“代表集体行使所有权”赋予质的区别,两者在行使集体所有权的理论逻辑与现实操作上并无区别。因此,农村集体经济组织与村委会、村民小组代表农民集体行使所有权是同一权利行使关系。作为特别法人的农村集体经济组织法人与基层群众性自治组织法人,尽管对其财产享有法人

① 吴昭军:《农村集体经济组织“代表集体行使所有权”的法权关系界定》,《农业经济问题》2019年第7期;吕芳、蔡宁:《我国法治话语中“集体所有”概念的生发与证成》,《中国不动产法研究》2020年第1辑;高圣平:《〈民法典〉与农村土地权利体系:从归属到利用》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2020年第6期。

② 滕佳一:《论所有权的属性——基于公私分野的考察》,《私法研究》2016年第1期。

③ 陈晓敏:《论大陆法上的集体所有权——以欧洲近代私法学说为中心的考察》,《法商研究》2014年第1期。

所有权,如对政府拨付的工作经费等财产享有所有权^①,但是均不对集体所有的财产享有法人所有权,仅代表集体对集体所有的财产行使所有权。

综上所述,农村集体经济组织不同于农民集体,农民集体是集体所有权的权利主体,而农村集体经济组织代表集体行使所有权。因而,农村集体经济组织成员与农民集体成员必定存在着一定的区别。但在明确代行所有权的关系下,两个成员概念究竟有何区别与联系呢?这需要在成员资格与成员权的框架下梳理集体经济组织代行所有权的逻辑。

(二)代行关系下成员概念的关系厘清与规则适用

在明确农村集体经济组织代表集体行使所有权而不是所有权主体的前提下,农村集体经济组织向承包户发包集体所有的土地、管理和分配土地征收补偿费等均属于农村集体经济组织代行所有权的内容。就成员权利而言,《民法典》第264条与第265条规定了集体成员向农村集体经济组织主张的具体权利内容和权利救济,这也属于农村集体经济组织代行所有权的内容。需要说明的是,本文在此将成员主张权利的对象纳入农村集体经济组织代行所有权的范畴,与成员权和集体所有权的关系无关,仅仅是从成员资格界定以及成员主张权利的对象角度说明农村集体经济组织代表集体行使权利和承受相应义务。

然而问题在于,农村集体经济组织本身也有股东,当这些股东与集体成员并未完全重合时,股东与集体成员之间的界限就会模糊不清。一方面,在农村集体产权制度改革中,《集体产权改革意见》在股权管理方面提倡股权静态管理模式,即股权不随着人口的变动而变动。因而,不具备股东身份的集体新增人口的身份就成为悬而未决的模糊地带。另一方面,《集体产权改革意见》要求资产股份合作制改革“要体现成员集体所有和特有的社区性,只能在农村集体经济组织内部进行”,但地方政策文件和农村集体经济组织章程都确定了农村集体经济组织成员会议、成员代表大会等有权就股权设置与成员资格认定作出规定^②。由此,部分农村集体经济组织允许非本村人员成为本集体经济组织股东。而这类人员与集体成员之间的关系并不明确,这也是造成农村集体经济组织成员与农民集体成员在概念用法存疑的原因。

正如上文所述,农民集体属于抽象的组织体,在《民法典》中呈现出“集体所有”这一独立的新型财产所有关系,而农村集体经济组织作为特别法人是独立的组织体,两者相互独立,不能混同。农村集体经济组织成员与农民集体成员在理论逻辑上也应当是互有关联的独立概念。但在农村集体经济组织代行职能和司法审判实践中,两个概念常被混为一谈,呈现出若即若离的关系,具体表现如下:集体土地被征收后,土地征收补偿费的分配应当在农民集体成员内部分配还是在农村集体经济组织成员内部分配?集体经济创收后,盈利分红是否仅限于农村集体经济组织股东?当盈利分红仅限于农村集体经济组织股东时,非股东的农民集体成员能否请求分配分红?事实上,这些问题的产生就在于农村集体经济组织代行集体所有权的内在逻辑不清晰,而这些问题的核心在于在坚持农村集体经济组织与农民集体二分的前提下,就成员概念而言农村集体经济组织自身独立性与代行所有权的关系问题。

本文认为,农村集体经济组织的股东原则上应当全部涵盖农民集体成员,但在实然层面,农村集体经济组织股东与农民集体成员并存于当前实践,两者仅存在部分重合,部分农村集体经济组织股东不属于农民集体成员,两者在规则适用上应当有所区分。

在应然状态下,农村集体经济组织成员应当完全涵盖农民集体成员的范围,从成员资格认定的角度来看,不存在集体成员资格认定。在农村集体产权制度改革中,股权管理的前置性步骤是折股量

^① 王洪平:《农村集体经济组织法制定中的三个基本范畴问题》,《中州学刊》2022年第2期;屈茂辉:《基层群众性自治组织法人制度三论》,《现代法学》2022年第1期。

^② 《广东省农村集体经济组织管理规定》第15条、《黑龙江省农村集体经济组织条例》第9条。

化,即“将农村集体经营性资产以股份或者份额形式量化到本集体成员”。这一过程从表面来看,是将集体所有权及其收益分配给成员,农村集体经济组织成员借助农村集体经济组织成为类似公司法意义上的“股东”。但实质上,基于农村集体经济组织代表集体行使所有权的逻辑,折股量化的过程是在保证农民集体所有的前提下将集体所有权项下的资产转移到农村集体经济组织名下运营。同时,为了体现农民集体所有,农村集体经济组织在运营集体资产后获得的收益需要分配给集体成员和继续用于集体资产的运营。从这一视角来看,农村集体经济组织通过集体资产的股份合作制改革来履行保障农民集体成员基本生活的职能。因而,理论上农村集体经济组织成员应当包括全部的农民集体成员,也即农民集体成员的概念被农村集体经济组织成员的概念所吸收替代。

而在实然状态下,由于农村集体经济组织的股权管理提倡静态管理,因而农村集体经济组织成员并未完全涵盖农民集体成员,农民集体成员概念仍然独立存在。正如上文所述,当前农村集体经济组织股权管理实行“生不增、死不减”的静态管理方式,这虽然一定程度上未照顾农民集体新增成员的利益,但高效地构建起稳定的收益分配机制,同时提高了农村集体经济组织运营集体资产进而创收的效率,防止强调平均分配而削弱农村集体经济组织的经济能力。同时,农村集体经济组织有权自主设置股权,如部分地区设置了贡献股,将对集体资产作出贡献的非农民集体成员纳入到股东范围,虽然具体享受的权利内容各有不同,但都具备基本的收益分配请求权利^①。而这些成员大多不符合章程表述的一般性成员资格条件,因此,在实行股权静态管理与股东成员集体自决的现实情况下,农民集体成员与农村集体经济组织成员在现阶段并不存在包含与被包含关系,农民集体成员因代行关系下现实条件的制约而仍然存在规范意义。

既然农民集体成员与农村集体经济组织成员的概念各自独立,那么应如何理解相关法律规范使用农村集体经济组织成员的表述呢?这两者在规则适用上又有何种区别呢?我们可以发现,《民法典》仅在第55条使用了“农村集体经济组织的成员”表述,而集体所有权部分均使用“集体成员”这一表述。《农村土地承包法》涉及到成员概念的核心条款是第5条与第16条,规定了农村集体经济组织成员有权承包本集体经济组织发包的土地,以及农户是家庭承包的承包方。《土地管理法》在征收程序、盘活闲置宅基地、集体经营性建设用地权利变动等部分规定了农村集体经济组织成员的权利。《农村土地承包纠纷司法解释》第22条规定了农村集体经济组织或村委会、村民小组可以依法定程序决定土地补偿费的分配,方案确定时已经具备本集体经济组织成员资格的人有权请求支付相应份额。究其内容,农村集体经济组织成员的表述实际上限定在农村集体经济组织履行相应职能的框架内。

《民法典》第55条与《农村土地承包法》第16条表明家庭承包中承包方是以农村集体经济组织的农户为主体,农户内家庭成员通过户内共享机制而享有承包土地的权益。虽不能将此处的农户等同于农村集体经济组织成员,但从《民法典》与《农村土地承包法》的体系表述来看,使用农村集体经济组织成员的表述强调的是在土地承包关系中,农村集体经济组织代表集体行使所有权,履行相应的土地发包职能。《土地管理法》第47条规定,国家征收农村土地的,应当听取农村集体经济组织及其成员的意见,同时明确多数被征地的农村集体经济组织成员提出征地补偿安置方案不符合法律、法规规定的,县级以上地方人民政府应当组织召开听证会;第62条规定了村民申请宅基地,第6款出现了农村集体经济组织成员的表述;第63条第2款规定了集体经营性建设用地出让、出租等的决议程序,同时出现了农村集体经济组织成员、村民、村民代表的表述。从整体来看,这些规定仍然强调的是农村集体经济组织代表集体履行相应职能。

在规则适用上,本文认为,涉及到集体所有根本性变动的,农民集体成员应当作为相应主体行使权利和履行义务。例如,在集体土地征收过程中,农民集体成员有权提出意见建议、平等取得集体土地补偿费等,非农民集体成员的农村集体经济组织成员仅作为其他利害关系人参与其中。又如,农

^① 管洪彦:《农村集体产权改革中的资产量化范围和股权设置》,《人民法治》2019年第14期。

民集体成员有权决定是否成立农村集体经济组织以及农村集体经济组织股权管理方式、股权设置等内容,有权制定和表决农村集体经济组织章程。而在涉及到农村集体经济组织内部治理、收益分配等事项,农村集体经济组织成员有权依据章程行使权利与履行义务。问题在于,《民法典》第265条第2款规定受侵害的农民集体成员可以请求法院撤销集体决议,这是否说明农村集体经济组织成员不能依据该条主张撤销权呢?答案是否定的。《民法典》第260条到第265条均表述为“集体成员”,核心内容是规定集体所有权主体、集体成员权利以及农村集体经济组织代行所有权的内容,并未涉及农村集体经济组织本身的治理机制与成员权利问题。同时,非农民集体成员的农村集体经济组织成员实际上与农村集体产权制度改革中股份制改造要求体现成员集体所有和特有的社区性并不完全一致。因此,农村集体经济组织成员中的非农民集体成员可以参照适用《民法典》第265条规定请求撤销相关决议。

综上所述,在农村集体产权制度改革背景下,农民集体成员与农村集体经济组织成员基于农村集体经济组织代表集体行使所有权的逻辑并不存在包含或替代的关系,两者在行使权利和履行义务上分别适用不同的规则。因此,两者所适用的成员资格认定规则和逻辑亦应有所区别。

四、成员资格认定体系的构建

站在司法裁判解决纠纷的角度,构建成员资格认定体系包括认定标准的体系化和裁判逻辑的体系化,而梳理认定标准与裁判逻辑需要以成员资格的实质为支点,明确集体所有的内涵以及集体所有权承载的权利意义,进而在农民集体成员与农村集体经济组织成员二分的前提下,通过审视裁判现状以提炼出更为科学有效的成员资格认定体系。

(一)成员资格的实质与认定标准

1.成员资格的实质。通过上文对司法裁判的梳理,我们可以发现,当前司法实践并未区分农民集体成员与农村集体经济组织成员,而这两者的产生逻辑并不一致。农民集体与农民集体成员之间的关系具有强烈的社区性与历史性,集体成员权与集体所有权有着直接的内在联系;而农村集体经济组织与其成员之间侧重于财产法意义上的关系,停留在代行集体所有权方面。因而,成员资格就是某一主体取得农民集体成员或农村集体经济组织成员的标志,与农民集体或农村集体经济组织有着必然的联系。

第一,无论是农民集体成员还是农村集体经济组织成员,成员资格认定属于集体自治的范畴。这直接来源于成员权的人法特性,即成员权有其独特的身份性利益与团体法要求^①。当前成员资格问题的直接起因在于集体自治程度过高且缺乏制约,在一定程度上表现出集体自治的无序性与决议的随意性^②,同时集体自治的推进有着强烈的公权力色彩,并未表现出私法属性^③。但是,成员资格认定属于集体自治的范畴是毋庸置疑的,并且是人民法院处理涉及成员资格案件的起点。在明确集体所有权的主体为农民集体的前提下,农民集体成员的成员资格认定是农民集体接纳一定主体成为本农民集体成员一部分的过程,这是集体成员身份性的要求。在此意义上,成员资格就是农民集体认可并宣示当事人具备身份的前置性条件。

第二,农民集体成员的身份性要求内涵着集体所有权的形成与农民集体的社区性和历史性要求,具体表现为农民集体在成员资格认定事项上的自治。在本质上,集体所有制要求集体成员集体所有

① 陈小君:《我国农民集体成员权的立法抉择》,《清华法学》2017年第2期。

② 高飞:《农村集体经济组织成员资格认定的立法抉择》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2019年第2期。

③ 王丽惠:《集体产权共有制的成员资格塑造及认定维度——以珠三角地区为对象》,《甘肃政法学院学报》2020年第4期。

生产资料,“需要法律层面确保集体成员不可分割地共同享有所有权”^①,集体所有权在财产最终归属层面确定了不得对集体财产予以质的分割,而是由农民集体成员对集体财产的量的分割从而形成成员经营与集体所有的集体财产经营模式。从集体所有权形成的历史脉络来看,我国推行农业集体化从保留土地私有的互助组开始,由农民自发自愿结成互助组以恢复农业生产力。之后,国家推行农业合作化过程中推动了初级社的建立,农民在保留一定自留地的前提下将土地折股入社,将生产工具出租给初级社,初级社实行统一经营的模式。最终,高级社和人民公社的建立将私有土地与生产工具完全集体化,实行集体所有。这一过程虽然是国家权力推动的结果,而非农民自发形成的集体所有权,但根植于农村的社区性,农民集体成员的聚合基于历史原因而自然形成,是以资源性资产、公益性资产为基础形成的生活共同体^②。因此,认定当事人是否成为生活共同体一员必须要经过集体决议。在对成员资格产生异议时,人民法院需要在尊重集体自治的基础上对当事人是否具备相应的身份性特征予以认定。

第三,农民集体成员资格是享受集体所有权承载的社会保障功能的前提,而农村集体经济组织成员资格是享受农村集体经济组织收益的前提。农民集体成员聚居形成农村社区的重要基础在于土地等集体资源性资产,同时在农民集体的发展过程中集体经营性资产在资源性资产的基础上发展起来,这都构成集体所有权的集体财产。而集体所有权作为社区性成员集体的所有权,承担着维系农民社区存续的职能,具体到成员个体就体现为保障其基本生活的职能^③。例如,征地补偿费分配纠纷中对集体成员资格的认定就应当侧重于考察当事人是否以集体土地为基本生活保障^④。对此,政府有权纠正侵犯农民集体基本存续与成员个体基本生活保障的集体决议。就农村集体经济组织成员而言,农村集体经济组织代表集体行使所有权,而成员是享受其经济利益的主体,成员资格是农村集体经济组织认可当事人成为本集体经济组织成员的条件。尽管农村集体经济组织代行集体所有权而将集体成员纳入农村集体经济组织成员,但从成员与组织的关系角度而言,农村集体经济组织成员资格的身份性较弱。

有学者提出,成员资格界定的核心要素在于集体成员财产权利的还原,界定的前提在于“承认农民对集体资产的财产权利”^⑤。需要说明的是,农民集体成员与农民集体的关系即使在私法规范的层面不限于财产权利的关系,亦不以财产权利为核心。从成员集体作为社区性团体的角度来看,成员之间的聚合是综合性的聚居,“以身份关系作为维护整个社区组织共同利益、生活秩序及共同体内稳定团结的基础”^⑥。固然,集体所有制与集体所有权的生成是以农民财产权利的变动为线索的,但在特定集体范围展开的制度推进仍然依赖着地域性的成员个体。同时,社会保障的功能也不意味着对成员资格私法属性的否定,而是集体所有权的必然要求,集体土地所有制要求“对集体土地不可分割地共同所有基础上实现成员个人的利益”^⑦,实现对成员个人公平的社会保障也是集体所有权的要求。因此,人民法院在判断当事人是否具备农民集体或农村集体经济组织认可的成员资格时,必须要实质审查其与集体和组织之间的关系,而不仅仅从社会保障和分配公平的结果论角度审查成员资格。

2.成员资格的认定标准。当前,人民法院根据户籍、实际生产生活、基本生活保障来源、与集体经济组织形成权利义务关系等标准认定成员资格。地方性法规与政府规章则采用模糊的表述方式规定

① 韩松、廉高颇:《论集体所有权与集体所有制实现的经营形式——从所有制的制度实现与经营实现的区分认识集体所有权的必要性》,《甘肃政法学院学报》2006年第1期。

② 管洪彦:《农民集体的现实困惑与改革路径》,《政法论丛》2015年第5期。

③ 肖新喜:《论农民社会保障权双重属性及其制度价值》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2019年第6期。

④ 陕西省兴平市人民法院(2021)陕0481民初1957号民事判决书。

⑤ 刘竞元:《农村集体经济组织成员资格界定的私法规范路径》,《华东政法大学学报》2019年第6期。

⑥ 戴威:《农村集体经济组织成员资格制度研究》,《法商研究》2016年第6期。

⑦ 韩松:《坚持农村土地集体所有权》,《法学家》2014年第2期。

成员资格,如《黑龙江省农村集体经济组织条例》第9条规定:“农村集体经济组织应当依据有关法律、法规,按照尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可的原则,统筹考虑户籍关系、土地承包关系、与集体经济组织利益关系等因素,在民主讨论的基础上,对本集体经济组织成员的身份进行确认。”或者,采取某一具体标准细致规定成员资格认定条件,如《广东省农村集体经济组织管理规定》第15条以农业户籍为核心规定了集体经济组织成员资格。事实上,这些标准均为形式上的标准,核心仍然在于说明成员与农民集体或农村集体经济组织之间的关系。即使主张以户籍标准为核心的成员资格认定标准,亦是因户籍具备较强的客观性和现实基础,基本可以反映大多数成员的真实情况^①。从法律规范制定的角度来看,当前地方性立法与司法实践所采纳的标准均为证明材料,即直接或间接证明当事人属于成员集体或农村集体经济组织的证据,而非成员资格本身。这也就意味着户籍、生产生活关系等标准之间并不存在法定的效力层级或优先顺位,仅存在证明力上的强弱区分。

由此,户籍、实际生产生活、与农村集体经济组织形成权利义务关系等在认定成员资格中属于证明材料,而不同的证明材料基于证明成员与团体关系的强弱程度,形成了一系列证明材料体系。其中,户籍标准属于具有较强公示性的标准,其表明了当事人的经常居住情况,然而目前户籍登记相对宽松,无法全面表明当事人与团体之间的关系。在部分案件中,即存在着被告主张当事人因听闻土地征收的消息后将户口迁入被告处的情况。相较之下,其他标准相对模糊,若当事人提出了与集体自治相关的证明材料,如曾享有土地承包经营权、曾参与集体自治等,则人民法院可以视情况认定当事人具备成员资格。

在此,需解决的问题是,若当前的认定标准均为同一层次的证据,则成员资格认定标准体系是什么呢?人民法院审理成员资格相关诉讼请求大都将重心放在司法权能否干预集体自治以及采纳何种标准以判断成员资格,而较少地注意到当事人提出诉讼请求的区别。原告请求按照其他成员标准平等分配集体土地的各项补偿费属于土地征收补偿费分配纠纷^②,集体土地被征收,农民集体所有权项下的集体财产从土地转化为具体补偿费,针对的是集体所有权项下的集体财产;而在原告请求人民法院判决被告股份经济合作社向其支付集体经济收益分配款的案例中^③,原告提出享受农村集体经济组织成员福利待遇的前提是成为合作社股东,其指向的并不是集体所有权项下的财产,而是农村集体经济组织代行所有权下给予其成员的经济待遇。在司法实践中,部分人民法院会明确基于诉讼请求的不同区分不同的成员资格^④,区分股份经济合作社股民资格与农村集体经济组织成员资格^⑤。由此可知,人民法院应当分别适用不同的认定逻辑,区分农民集体成员的资格认定与农村集体经济组织成员的资格认定。前者通常指向集体所有权的变动,后者通常指向农村集体经济组织内部的收益分配。

正如上文所言,户籍等具体标准为认定成员具备相应成员资格的证明材料,核心在于成员与农民集体或农村集体经济组织之间的关系。由此可知,成员资格认定标准是认定请求确认属于农民集体成员的当事人是否与其他成员形成了共同生活生产的社区关系,以及请求确认属于农村集体经济组织成员的当事人是否与农村集体经济组织形成经济联系或是否为农村集体经济组织代行所有权所必需,同时贯穿上述内容的是集体自治标准,即集体自治是认定上述关系的直接标准。因此,当前对具体标准的归纳和建构是不必要的,人民法院应当从识别证明材料的证明力强弱角度,判断当事人提出的证明材料能否证明成员与团体之间的关系,以认定当事人是否具备相应成员资格。

① 温程鸿:《论农村集体经济组织成员资格的认定》,《民商法争鸣》2019年第2期。

② 湖南省长沙县人民法院(2020)湘0121民初11654号民事判决书。

③ 浙江省义乌市人民法院(2020)浙0782民初15512号民事判决书。

④ 浙江省新昌县人民法院(2021)浙0624民初2284号民事判决书。

⑤ 浙江省湖州南太湖新区人民法院(2021)浙0591民初2282号民事判决书。

(二)成员资格认定之构建原则

本文认为,成员资格认定应当坚持如下两项原则:

1.立法应最大程度上尊重集体自治。围绕成员资格认定困境,学界大多认为应当制定法律规范以明确成员资格,通过立法规则明确成员资格认定的标准,同时提出了认定的具体标准^①。另有观点提出,集体成员资格涉及民事主体的基本权利,不宜交由群众自治确定^②。也即成员资格认定完全属于制定法规制内容,而不属于集体自治范围,因而成员资格认定的重心由规范集体自治转为补充制定法,判断当事人是否具备成员资格与农民集体或农村集体经济组织的自治决议脱离,人民法院亦直接依据制定法规定的标准认定当事人是否具备相关标准。但这在一定程度上忽视了集体所有权承载的私法意义以及成员和团体组织的关系,以制定法替代了内部治理机制,极大地破坏了农民集体和农村集体经济组织的自治性,与前述的成员资格实质并不相符。因此,立法应当最大程度地尊重集体自治,其中包含着两个方面:

一方面,人民法院适用的规范应当规定集体决议效力瑕疵的事由。司法实践中涉及成员资格的纠纷,核心在于集体决议规定了不合理的成员资格认定条件。《民法典》第265条抽象地规定了集体决议侵害成员权益这一决议可撤销事由,而人民法院认定侵害成员合法权益的标准不同,对涉及外嫁女的案件可以采用《妇女权益保障法》的规定,对于其他的情况多采取一般条款认定成员合法权益受损。无论是制定法还是司法解释,法律规范应当就涉及成员资格的集体决议的效力瑕疵事由作出规定,在程序瑕疵和内容瑕疵两方面明确集体决议效力,如此亦便于实现农村集体经济组织实行静态股权管理的正当化。同时,针对成员资格的决议效力瑕疵,应当区分侵害成员权益的效力瑕疵和非法剥夺成员资格的效力瑕疵,后者直接针对当事人的成员资格作出否定决议,实质上否定了当事人与农民集体或农村集体经济组织之间的任何关系,非法剥夺成员资格的决议应当无效^③。

另一方面,法律规范应当明确成员资格认定属于民事纠纷,人民法院应当适用民事诉讼程序。成员资格认定是判定当事人是否属于农民集体或农村集体经济组织的成员的过程,是私法意义上集体所有权实现的前提^④,而不是认定当事人是否属于基层民主自治意义上的村民的过程。即使由村委会、村民小组等主体代行所有权,村委会、村民小组等对成员资格作出的集体决议仍然是代行私权意义上的集体所有权。那么,当事人向乡镇一级人民政府申请确认其成员资格,政府作出行政决定是否属于具体行政行为呢?对此,人民法院通常依据《村民委员会组织法》第27条第3款或第36条第2款,认定乡镇一级人民政府有权认定成员资格。本文认为,不应将乡镇人民政府作出的认定决定视为具体行政行为,而是将其作为政府对当事人就成员资格产生的纠纷作出的调解或仲裁行为。

2.司法裁判应区分农民集体成员与农村集体经济组织成员。正如上文所述,农民集体成员与农村集体经济组织成员在概念、认定标准上均有所不同。根据诉讼请求的不同,人民法院应当识别当事人请求确认的成员资格是农民集体成员资格还是农村集体经济组织成员资格。在现阶段,当事人提出集体土地征收补偿费分配、申请宅基地等直接涉及集体所有权权利变动和集体成员权益的,人民法院应当按照集体成员资格认定逻辑判断其是否为农民集体成员。人民法院应注重集体所有权承载的社会保障功能,在具体案件中不仅对集体决议效力作出认定,而且为防止当事人合法权益无法得到及时救济,还应对当事人成员资格直接作出个案认定,而不仅限于撤销集体决议^⑤。

^① 吴春香:《农村集体经济组织成员资格界定及相关救济途径研究》,《法学杂志》2016年第11期;韩俊英:《农村集体经济组织成员资格认定——自治、法治、德治协调的视域》,《中国土地科学》2018年第11期。

^② 王丹:《农村集体经济组织法人的法律定位》,《人民司法》2017年第28期。

^③ 房绍坤、张泽嵩:《农村集体经济组织决议效力之认定》,《法学论坛》2021年第5期。

^④ 刘竞元:《农村集体经济组织成员资格界定的私法规范路径》,《华东政法大学学报》2019年第6期。

^⑤ 房绍坤、任怡多:《“嫁出去的女儿,泼出去的水?”——从“外嫁女”现象看特殊农民群体成员资格认定》,《探索与争鸣》2021年第7期。

若当事人提出享受股份经济合作社等农村集体经济组织股东权益,则人民法院应当将其纳入农村集体经济组织成员认定范围。人民法院应先判断农村集体经济组织章程是否存在严重的效力瑕疵问题,如外出务工人员、再婚家庭等不属于农村集体经济组织成员。对于实行静态股权管理的条款,人民法院不宜直接认定其效力瑕疵。一方面,《集体产权改革意见》明确鼓励股份合作制改革实行静态管理,具体到各地的农村集体经济组织也大多以静态管理为主;另一方面,人民法院应当着重审查章程在实行静态管理时是否让相应主体通过家庭获得合理的集体资产份额和待遇。根据《集体产权改革意见》的规定,实行股权静态管理的农村集体经济组织,其内部成员家庭的新增人口应当“通过分享家庭内拥有的集体资产权益的办法”享受集体资产份额。因此,人民法院应当审慎对待因股权静态管理而提出的涉及成员资格认定的纠纷。

五、结语

当前我国正在实施乡村振兴战略,保障农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等是其中的重要内容,而成员资格认定是推进农村集体产权制度改革中必须面临的问题。同时,《民法典》的出台体系化地规定了农村集体经济组织代表农民集体行使所有权以及集体成员权的内容,但未对成员资格作出规定。而随着集体经济的发展以及农村集体经济组织与农民集体的二分,成员资格及其认定应当形成完备的规则体系,由此立法、司法和集体自治才能有章可循。

The Realistic Judicial Logic of Farmers' Membership Recognition

Fang Shaokun Lu Pengyu

(School of Law, Jilin University, Changchun 130012, P.R.China)

Abstract: Membership is the prerequisite for members to enjoy the corresponding welfare treatment and exercise the rights of members. The people's court should first judge whether the parties have the corresponding membership when hearing the disputes over the distribution of land compensation fees and collective income. Based on the distinction between farmer collectives and rural collective economic organizations in the Civil Code and the collective ownership of rural collective economic organizations, membership should be divided into farmer collectives and collective economic organizations, which points to different essential relations and identification standards. At the same time, membership in essence belongs to the category of collective autonomy, legislation and judicature should respect collective autonomy from the perspective of the validity defects of collective resolutions and make reasonable judgments on disputes involving the recognition of membership.

Keywords: Membership; Collective ownership; Collective autonomy; Judicial cognizance

[责任编辑:林 舒]