

农村集体经济组织成员资格的司法判定路径

丁宇峰

(南京农业大学 人文与社会发展学院, 江苏 南京 210095)

[摘要] 根据89份农村集体经济组织成员资格司法裁判文书的统计结果可知,司法上作为民事诉讼处理还是行政诉讼处理缺乏统一的逻辑安排。通过对成员资格的案例实证和历史分析发现,应同时关注农村集体经济组织的私法和公法主体的特征,其和村委会在所有权行使上是先后替补而非并列选择关系。在成员资格纠纷受诉安排上应根据成员权利的性质,依照“政经分离”的思路分别归入行政和民事诉讼的范围;在纠纷处理的分工上,法院不应回避民事实体问题,而应与政府各司其职;在资格界定上,应确定裁判依据的层级,围绕集体与成员的关系选择资格考量因素,并坚持主体平等原则、特殊人群的特殊安排和集体经济价值优先。

[关键词] 农村集体经济 组织成员资格 司法判定 综合衡量

一、引言

自新中国成立以来,我国在探索最具效率的农村生产方式时始终往复于个人、集体及其过渡样态。故此,法律对生产和生活资料的归属安排一直在公私两端之间拉锯。集体主体由初期的合作社、高级合作社^①、人民公社^②演变到现今的村民委员会、村民小组、经济合作社、股份经济合作社等。这些主体在特定历史阶段承担着集体治理和/或集体财产经营管理的功能。然而,这些功能在很多场合因混合而并不易区分。

有鉴于此,将经济职能的集体主体分离出来,使之获得法律上可识别性,既是社会分工的要求,也是明晰产权的有效路径。农村集体经济组织便是这个设想的法律建构。高级合作社是法律意义上最早出现农村集体经济组织表述的主体。改革开放后,《民法通则》《土地管理法》等法律虽在条文中有所提及,但和抽象的集体概念并无二致^③。2007年《物权法》将农村集体经济组织列为代表集体行使所有权的组织。2017年《民法总则》和2020年《民法典》则将其上升为特别法人。民事基本法律试图将农村集体经济组织塑造为具有法律识别度的主体,然从本文的司法判例可见其力有不逮。

集体主体的不明确使成员范围变得扑朔迷离。2022年正值《农村集体经济组织法》纳入年度工作计划^④,代表们亦尤为关注其中的成员资格问题^⑤。本文着眼于现有司法实践,结合地方立法和历史发展与现状,力图在新法出台之际探索可行的裁判路径。

二、成员资格诉讼的司法实践与问题

笔者的司法判例考察样本取自于《中国裁判文书网》,以“农村集体经济组织成员资格”为关键词,

[基金项目] 江苏省社会科学基金项目(21FXB003)阶段性成果。

[作者简介] 丁宇峰(1977—),江苏盐城人,法学博士,南京农业大学人文与社会发展学院副教授,研究方向:民商法。

① 参见1955年《农业生产合作社示范章程(实行草案)》和1956年《高级农业生产合作社示范章程》。

② 参见1962年《农村人民公社工作条例(修正草案)》。

③ 参见宋志红《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。

④ 参见2022年《全国人民代表大会常务委员会工作报告》。

⑤ 参见孙宪忠《以集体成员权为基础推动农村集体经济组织立法》,《人民政协报》2022年3月17日第03版;邓丽、谭琳、赵东花《明确农村集体经济组织成员资格认定标准》,《农民日报》2022年3月8日第005版。

时间为2021年1月1日至2021年12月31日,不限制文书类型和案件类型,共检索到89份有关农村集体经济组织成员资格的诉讼样本案例。样本选择的期间是《民法典》实施以来的一年,可以同时作为法典相关内容施行效果的参考。案例在主要行政区域、案件类型和法院层级上均有所分布(见表1),具备统计学上的意义。

(一) 样本类型化分析

1. 诉讼当事人类型

样本案例的诉讼原告有三种类型,典型的有拟确认的农村集体经济组织成员,此外还有村民小组、农村集体经济组织(具体分布见表2)。说明农村集体经济组织成员资格的认定不仅是个人权利的基础,对集体亦具有法权范围确认的意义。

本文对认定农村集体经济组织成员资格相关的民事诉讼和行政诉讼案件进行了整体考察,结果显示被诉对象主体分布于经营管理关系、自治关系和行政关系之中,分别表现为农村集体经济组织(经济合作社、股份经济合作社),村委会、村民小组,镇政府、街道办等。在“城中村”情形下,被诉对象还包括居委会、社区这些的特殊管理主体。由此可见,在农村集体经济组织成员资格认定的问题上,需要将村委会、村民小组、乡(镇)政府等相关主体纳入诉讼考察范围。

在被诉对象的诉讼地位上,样本案件大都选择将农村集体经济组织、村委会、村民小组、乡(镇)政府等作为单独被告(见表3,共占91%),小部分选择共同被告。后者在民事诉讼中有村主体或社区主体与小组主体相组合(共占6.8%),在行政诉讼中有的将乡(镇)政府与农村集体经济组织共列(计2.2%)。

表3 被告类型分布

类型	组别	文书份数与比例
单独被告 共计83(93.2%)	农村集体经济组织	3(3.4%)
	村委会	29(32.6%)
	村民小组	27(30.3%)
	第三人	1(1.1%)
共同被告 共计6(6.8%)	乡(镇)政府、街道办、管委会	23(25.8%)
	村委会+村民小组	3(3.4%)
	居委会、社区+村民小组	3(3.4%)

2. 裁判结果分布

裁判文书类型涉及行政判决和裁定、民事判决和裁定,审级跨越一审二审,因此裁判结果时不宜根据文书的驳回诉讼请求、驳回起诉等形式统计。统计上围绕本文所关注的集体经济组织成员资格认定问题展开,忽略实体和程序的技术结果,具体分布见表4。虽然在民事诉讼中大多以资格认定非受案范围为由驳回起诉,但亦有法院对其进行实体审理。由此可见,司法实践并未对成员资格认定行为的法律性质形成一致意见,故有必要从行政和民事两个角度对资格认定的司法裁判进行讨论。

(二) 成员资格司法实践问题

根据对样本案例的分析,集体经济组织成员资格司法裁判问题主要体现在三个方面:一是被诉对象混乱;二是成员资格作为请求实现财产性权利的前提,其在司法实践中存在分布诉诸民事诉讼和行政诉讼的现象;三是司法裁判认定成员资格的依据驳杂。具体如下:

表1 样本案例的地域分布、案件类型和法院层级分布表

项目	类型	文书份数与比例
案件类型	民事裁定	54(60.7%)
	民事判决	11(12.4%)
	行政裁定	3(3.4%)
	行政判决	20(22.5%)
法院层级	执行	1(1.1%)
	基层	27(30.3%)
	中级	56(62.9%)
	高级	6(6.7%)

表2 原告类型分布

类型	文书份数与比例
农村集体经济组织成员	72(80.9%)
农村集体经济组织	16(18.0%)
村民小组	1(1.1%)

表 4 裁判结果分布

类型	组别	文书份数与比例
行政裁定	驳回起诉	2(2.2%)
	撤销发回重审(一审未确认资格)	1(1.1%)
行政判决	确认认定合法	19(21.4%)
	撤销政府认定	1(1.1%)
民事裁定	驳回起诉(非受案范围)	52(58.5%)
	发回重审(资格相关事实未查清)	1(1.1%)
	指定审理(待另案认定资格后)	1(1.1%)
	因政府已确认资格而支持相关请求	2(2.2%)
民事判决	确认资格并支持相关请求	3(3.4%)
	否定资格并不支持相关请求	6(6.8%)
执行	不予执行调解书(资格未确认)	1(1.1%)

1. 被诉对象混乱

样本案例中民事诉讼的被诉对象既有单独被告也有共同被告,单独加各种组合达十种之多(见表 3)。其中最多的是单独将村委会或村民小组作为被诉对象,前者占 32.6%,后者占 30.3%(见表 3),两者合计超过 60%。虽然样本案例是以集体经济组织成员资格为关键词搜索而得,但集体经济组织是作为被告的仅占 3.4%(见表 3)。另有 16 份行政判决书集体经济组织是作为原告出现的,但其只应记为当事人而不是被诉对象。被诉的集体主体方面除农村自治组织村委会和村民小组外,还有居委会+村民小组和社区+村民小组这样城市与农村的共同主体。以政府为被告提起的行政诉讼中有将集体经济组织列为第三人,也有将村委会和集体经济组织都列为第三人情形。

2. 受案范围认定分歧

本文分析的样本案例中有 65 份文书显示当事人将纠纷诉之于民事程序(见表 1),占比 73.1%。这说明代理律师大部分都是将相关纠纷归入民事案件范围。这些案件中的 58.5%(见表 4)被裁定驳回起诉,理由大都定为非受案范围。受案范围排除的理由各异,其中部分认为是属于村民自治范围^①,另有认为应归于行政诉讼^②。也有法院认为应该对集体经济组织成员资格进行实体审理。虽然为数不多,但也达到 7.9%^③(见表 4),无疑是一个不容忽视的比例。

行政诉讼的样本案例达 25.9%,其中亦存在受案范围上认识上的差别。总样本的 22.5%在进入行政程序后进行了实体部分的审理,2.2%(两份文书)裁定驳回起诉。其中一份^④理由是确认农村集体经济组织成员资格是镇、街一级政府的法定职责,不是县区级政府的法定职责。法律依据是《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第 93 条第 2 款^⑤。另一份则直接认定不属于行政诉讼受案范围^⑥。

3. 成员资格认定依据杂乱

样本案例对集体经济组织成员资格的认定有 23 份依据或参考了政府规章或行政规范性文件,6 份未依据相关法律文件,2 份根据政府对成员资格的确认而支持了相关请求(见表 4)。提供政府规章依据的文书中,有的总结出确定农村集体经济组织成员身份的审查标准是“户口加义务”的原则。

① 参见(2021)鲁 06 民终 7468 号、(2021)湘 0426 民初 890 号。其中援引了全国人大常委会法制工作委员会于 2013 年在《对十二届全国人大一次会议第 3320 号建议的答复》的内容:农村集体经济组织成员资格的确认,可在当地人民政府指导下,根据本地、本村实际情况,由所在村的村集体经济组织依照法定程序予以认定。由此,将此类纠纷排除出人民法院民事案件的受理范围。

② 参见(2021)粤 09 民终 663 号。

③ 参见(2021)闽民再 36 号、(2021)湘 0903 民初 3019 号、(2021)湘 09 民终 1954 号、(2021)豫 01 民终 12668 号、(2021)川 11 民终 483 号、(2021)川 15 民终 758 号、(2021)川 11 民终 484 号。

④ 参见(2020)粤行终 2346 号。

⑤ 该条规定:“人民法院经审理认为原告所请求履行的法定职责或者给付义务明显不属于行政机关权限范围的,可以裁定驳回起诉”。

⑥ 参见(2021)津 03 行终 130 号。

户口性质是确定当事人成员资格的重要判断标准^①。有的援引规定,“户口迁入申请取得成员资格应按照组织章程规定经社委会或者理事会审查和成员大会表决确定”^②。有的强调对妇女应予以平等保护,保障户口未迁出之出嫁女及户口保留夫家集体之离婚、丧偶妇女的成员利益^③。

未提供认定依据的裁判文书对户口、生产、生活状况等因素进行了评价,但未有价值序列及具体判定方法。有的认为集体经济组织成员资格等同于村民身份,并视血缘和地缘为其认定基础,户口亦是重要因素^④。还有的认为资格认定应结合当事人的生产生活状况、户口登记情况以及土地对村民基本生活保障功能^⑤。另有裁判认为户口迁出,不存在固定的生产、生活关系将导致成员资格丧失^⑥。也有的提出出嫁女户口未迁出且未取得其他集体经济组织成员资格不应丧失其婚前所在集体经济组织成员资格^⑦。

有鉴于以上展现的问题,下文将分别围绕程序和实体两个部分展开分析,首先对受理范围和集体主体问题进行综合评析,后再讨论集体经济组织成员资格在实体判定上的依据和思路。

三、成员资格诉讼的被告主体与受案路径

在进入被告农村集体主体的讨论之前应先确定成员资格相关主体。实践中除集体成员外还有村民代表及农户^⑧。样本案例中甚至还有因村民小组因成员资格相关纠纷诉村集体的特殊情形^⑨。之前部分的案例未做分析是因为这个问题隐含在成员资格的实体判定中,故在此不加以赘述。

(一) 主体的被告适格性

如上所述,被告对象存在农村集体经济组织、村委会、村民小组甚至居委会+村民小组等单独或共同主体。不同主体的选择不仅是各个集体组织形态的体现,更是诉讼性质确定的依据,故而有必要对农村集体组织形态的发展与现状进行梳理。

我国农村组织的变迁一直是围绕公有制与生产力之间的牵制关系展开的。马克思指出:“共产党人可以把自己的理论概括为一句话:消灭私有制。”^⑩从最初的土地私有到初级社,再到高级社和人民公社,继而是“三级所有、队为基础”,公有化程度经历了从零逐渐升高转而降低的过程^⑪。农村公有化过程中形成的人民公社是一种政经合一的体制,它将国家行政下沉并替换了历史形成的乡村自生秩序^⑫。然而过度公有化的建制反而降低了生产力。于是,家庭联产承包制作为调和公有化与生产力关系的产物出现了,它造成了1984年以来农村集体组织政经逐渐分离的格局。“三级所有”下的公主体将行政职能分离给乡(镇)政府、村委会、村民小组,而经济职能部门则分离给各种形态的集体经济组织^⑬,或由上述行政或自治主体代行。

然而旧经济主体解体后,出现了承继、消亡和新建等不同情形。2014年开始了新的农村集体产权制度改革试点,至2020年9月9日,农村集体经济组织在全面农村的覆盖率已高达87.2%^⑭。由

① 参见(2021)粤71行终256号。

② 参见(2021)粤06行终112号。

③ 参见(2021)粤0704行初59号、(2021)粤0704行初58号、(2021)粤0704行初55号。

④ 参见(2021)辽03民终3890号。

⑤ 参见(2021)辽03民终3890号、(2021)豫01民终12668号。

⑥ 参见(2021)闽民申1520号。

⑦ 参见(2021)湘09民终1954号; (2021)湘0903民初3019号。

⑧ 参见宋春龙、许禹洁:《农村集体经济组织成员派生之诉当事人适格研究——基于78份裁判文书的实证分析》,《南大法学》2022年第2期。

⑨ 参见(2021)桂01民终8605号。该案系多个村民小组主张另一个村民小组不属于村集体而要求退回已分配的土地补偿费引发纠纷,法院认定其基础是农村集体经济组织成员资格问题。

⑩ 《马克思恩格斯文集》第2卷,北京:人民出版社,2009年,第588页。

⑪ 参见李永军《集体经济组织法人的历史变迁与法律结构》,《比较法研究》2017年第4期。

⑫ 参见李佳佳《制度变迁的逻辑:现代化进程中的国家超限与社会反抗——以人民公社制度为例》,《云南行政学院学报》2012年第3期。

⑬ 参见文启湘、周晓东《农村集体经济组织长期生存与制度变迁原因探讨——兼论人民公社的建立、失败与乡镇企业的改制》,《现代财经——天津财经大学学报》2008年第9期。

⑭ 参见农业农村部乡村产业发展司《关于政协十三届全国委员会第三次会议第2667号(农业水利类237号)提案答复的函》(2020-09-18)[2022-11-18],http://www.moa.gov.cn/govpublic/XZQYJ/202009/t20200918_6352317.htm。

此可见,农村集体经济组织是人民公社解体后,集体公有制经济组织在历经虚位后再次实体化的形态^①。2017年《民法总则》和2020年《民法典》将农村集体经济组织归为法人,明确了其参与民事活动的法律主体地位。

由此可见,当讨论某个自然人或户是否属于某个集体经济组织时,应是在经济而不是行政管理的场景中进行的。当未设立集体经济组织时,便在政经合一的场景下对此进行判定。因此,集体经济组织是行使集体所有权的首要主体^②,仅当其缺位时才应由乡(镇)政府、村委会、村民小组等代为行使。这不仅可由上述发展历史可以证得,(国土资发[2011]178号)第5条也体现了这个逻辑。该条对乡(镇)一级的规定明确体现了这种先后替补关系。其中在规定村、小组一级的所有权行使主体时,集体经济组织和村委会、村民小组之间用“或”相连。表面看是并列选择关系,实则关系是先后替补关系。首先,村级或村内集体经济组织列在村委会或村民小组之前,足见其首选之位。其次,由乡(镇)一级的规定来看,其所规定的事项属于同类,可以类推适用。最后,从逻辑上看,先后替补关系隶属于并列选择关系,两者是特殊与一般的关系,理应适用特殊规定。

在民法范围内处理成员与集体的关系时,需要关注其作为特别法人的特殊性。其一、财产权利性质的特殊性。集体经济组织的法人化存在着私主体与公产权的矛盾调和问题。由于法人具有独立财产和责任的特征,集体经济组织法人化后存在着集体土地被转让或者私有化的风险^③。这种财产性质上特殊性也足以将集体经济组织与营利法人区别开来^④。保持集体土地的公有制是经济体制的一贯要求,藉此可根据与公有土地之间关系推断是否具备成员资格。其二、成员身份的特殊性。农村集体经济组织成员不同于农村集体成员,前者的范围比后者小^⑤。农村集体经济组织成员资格是其权利的基础,具有身份性的特征^⑥。因此,认定农村集体经济组织成员资格应注意与农村集体成员区分,而这需要结合诉讼请求的内容加以考察。

(二)成员资格诉讼的受案类型化路径

根据农村集体经济组织的历史变迁与改革现状,结合司法实践,我国可以探索一条可行的诉讼受案路径。政经分离是农村集体组织形态演变的成果,在集体经济组织成员资格诉讼中亦应有所体现^⑦。围绕这个思路,下文将分三个方面展开对成员资格诉讼受案类型的分析。

1. 成员资格与成员权利诉讼的关系

一方面,法院在考虑受案范围时首先应判断作为哪种主体的成员,注意农村集体经济成员资格和村民身份的区别。前者是作为经营体主体的成员,而后者则是行政体或自治体的成员。这个问题较易被忽略,学界说法不一^⑧。即便是专门讨论农村集体经济组织成员资格司法认定的文献,对此也未做区分^⑨。本文虽以农村集体经济组织的成员资格为考察对象,但必须对行政体场景下的农村集体成员资格(村民身份)问题予以回应。成员资格的场景不同,成员权利自然也就不同。

① 参见房绍坤、林广会《农村集体产权制度改革的法治困境与出路》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2019年第1期。

② 参见宋志红《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 参见于飞《“农民集体”与“集体经济组织”:谁为集体所有权人?——风险界定视角下两者关系的再辨析》,《财经法学》2016年第1期;陶钟太郎、沈冬军:《论农村集体经济组织特别法人》,《中国土地科学》2018年第5期;吴昭军《农村集体经济组织“代表集体行使所有权”的物权关系界定》,《农业经济问题》2019年第7期。

④ 有学者持不同观点,认为集体经济组织法人应属营利法人。参见郭洁《论农村集体经济组织的营利法人地位及立法路径》,《当代法学》2019年第5期。

⑤ 参见秦静云《农村集体成员身份认定标准研究》,《河北法学》2020年第7期;房绍坤、宋天骥《论农村集体经济组织法人成员的特殊性》,《山东社会科学》2022年第2期。

⑥ 参见黄延信、余葵、师高康,等《对农村集体产权制度改革若干问题的思考》,《农业经济问题》2014年第4期。

⑦ 参见于明明《集体经济组织的特别法人构造及职能界定——从集体经济组织与村民委员会的关系展开》,《中国不动产法研究》2021年第1期。

⑧ 参见管洪彦《村规民约认定农民集体成员资格的成因、局限与司法审查》,《政法论丛》2012年第5期;张建业《集体经济组织成员对公众用(集体)财产使用的性质与救济》,《河北法学》2014年第6期;向勇《中国农村集体成员主体资格新论》,《河北法学》2016年第6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。

⑨ 参见江晓华《农村集体经济组织成员资格的司法认定——基于372份裁判文书的整理与研究》,《中国农村观察》2017年第6期;刘高勇、高圣平《论基于司法途径的农村集体经济组织成员资格认定》,《南京社会科学》2020年第6期。

另一方面,成员资格与成员权利之间并不是因果或条件关系^①,而是一体两面。符合成员资格条件即享有根据成员权利主张相关给付的请求权^②。因此,这两个方面的法律问题不宜分割来看,而应作为整体考虑。如果强行分离,不仅增加当事人的诉讼成本和法院的司法成本,而且与正在进行的农村集体产权制度改革的目标相违背,也与现有规范的逻辑相违背。

2. 成员权利性质决定诉讼受案类型

正因为成员权利存在性质上存在差异,故而应区别对待,即区分农村集体经济组织成员的权利和农村集体成员的权利。根据政经分离的思路,前者属于私法上的权利,而后者则属于公法意义上的权利。《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》(法释〔2005〕6号,2020年修订)即作出区分,人民法院对农村集体经济组织成员因未实际取得土地承包经营权以及用于分配的土地补偿费数额提起的民事诉讼不予受理。这里的思路是承包地的分配和土地补偿款的分配属于公法意义上的权利,应分别纳入行政管理和自治管理的范围,分别归属于行政主管部门以及村委会、村民小组。同理,关于宅基地的分配、安置补助费分配纠纷应参照执行,即受案类型应属行政而非民事。

那么哪些专属于农村集体经济组织成员的权利应纳入民事诉讼的受案范围呢?样本案例中请求农村集体经济组织确认股权或分红便是典型^③。此外,还有表决权、收益权等股权派生权利^④。这在《民事案件案由规定》(法〔2020〕346号)中得到了体现,其中的第六大类所有权纠纷确立了侵犯农村集体经济组织成员权益纠纷作为第44类民事案件案由。随着《农村集体经济组织法》的出台,组织机构和成员权利有了更加明确的界定,相关纠纷更加易于在民法的框架内得以解决。

3. 资格认定中政府与法院的角色

政府和法院虽然在解决社会纠纷过程中扮演各自的角色,但在中国背景下,司法系统由于被嵌套在复杂的政治和权力网络中,将纠纷移交给政府不仅减轻了工作量、避免判决执行的困难,还在与政府的权力关系中获得有利的位置^⑤。这种现象在样本案例中也得到了印证,65件民事裁判文书有52件显示法院以非受案范围为由裁定驳回起诉,比例高达80%。但依然有7件文书中法院对成员资格进行了实体审理。由此可见,法院并非不能审理,而是基于特定思维模式回避审理。

但是公权力的回避只能带来更多的不正义。法院与政府应该在成员资格及相关纠纷处理中各司其职,确定其职责范围。首先,法院在作案件受理的判断时,应根据诉讼请求主张权利的内容区分其经济或行政性质。其次,政府对成员资格的相关行为性质应区别对待。如果仅是对成员资格及权利纠纷的处理决定,则不是明确的行政诉讼的处理范围。此外,政府对成员资格的确认应是一种备案制度,而不是行政行为。政府对村委会的工作也只是指导、支持和帮助作用^⑥,并非直接进行行政管理。因此,在经济场景下,农村集体经济组织成员资格纠纷应纳入民事诉讼的处理体系;管理场景下,农村集体成员(村民)纠纷应沿村民自治—政府指导的路径。至于是否归入行政诉讼,应视其行为是否符合受案范围的规定。总而言之,成员资格纠纷的解决,应以诉权为出发点,遵循司法最优解决原则^⑦。

四、成员资格司法认定的判断方法

农村集体经济组织成员资格认定并没有法律层面的规范可供执行,各地的认定规定五花八门^⑧,这导致实践中司法认定的方式混乱^⑨。农业农村部于2020年11月4日发布了《农村集体经济组织

① 有判决认为“集体经济组织成员资格是其享有集体经济组织成员待遇的前提条件”。参见(2021)桂民申1334号。

② 有文书显示当事人将成员资格确认、成员权利确认和完成相关给付的诉讼请求并列。参见(2021)辽06民终1895号。

③ 参见(2021)浙01民终1641号;(2021)浙01民终1637号。

④ 参见2013年《广东省农村集体经济组织管理规定》。

⑤ 贺欣:《为什么法院不接受外嫁女纠纷——司法过程中的法律、权力和政治》,《法律和社会科学》2008年第3卷。

⑥ 参见2018年《村民委员会组织法》第5条第1款。

⑦ 喜子:《反思与重构:完善行政诉讼受案范围的诉权视角》,《中国法学》2004年第1期。

⑧ 房绍坤、袁晓燕:《农村集体经济组织特别法人制度建构》,《上海政法学院学报(法治论丛)》2021年第3期。

⑨ 有研究总结的各种认定因素(包含户籍、生产生活、权利义务、基本生活保障、替代性生活保障、土地承包关系、村民自治等)组合达十种之多(参见宋春龙、许禹洁《农村集体经济组织成员派生之诉当事人适格研究——基于78份裁判文书的实证分析》,《南大法学》2022年第2期。)

示范章程(试行)》(农政改发[2020]5号),可以作为参考样式,但不具规范作用。《农村集体经济组织法》作为全国人大常委会2022年度初次审议的法律案,应对成员资格司法认定的判断逻辑和方法进行总结和评判。这对该法的出台将有重要参考意义。

(一) 裁判依据的效力层级

在法律出台之前,司法裁判首先应依据地方立法或规章。如样本案例中广东法院的部分裁判文书便援引了《广东省农村集体经济组织管理规定》^①。若设没有,则可依据行政规范性文件。如部分四川法院的裁判文书援引了《四川省农村集体经济组织成员资格界定指导意见》^②。这些规范性文件可起到过渡衔接的作用。其次,可依据农村集体经济组织章程或村民自治的村规民约。在全国农村集体经济组织重新建立的过程中,章程的确立充分体现了时代的法治特征。它既是村规民约中自治的延续^③,也是成员权利的保障。人民法院依据章程裁判既是法治对自治的尊让,也体现了农村集体经济组织作为特别法人在主体上的独立性。在处理章程与政策性文件的关系上,应在不违背法律的基础上,优先参照适用自治条款,但国家政策除外^④。

(二) 综合因素的衡量方法

由于现实中集体成员身份类型多样化的丰富程度过高^⑤,有学者甚至认为全国普适性的农村集体经济组织成员身份认定规则是不可能完成的任务^⑥。诚然,各地相关规范性文件在认定标准上各有各样,且过于原则化,难以适用^⑦。这种复杂性和模糊性导致学界和实务界一致形成综合因素说^⑧。司法方面的采纳可见于《2015年全国民事审判工作会议纪要》,其中第40条要求审理土地补偿费分配纠纷中涉及界定相关权利主体范围问题,应综合考虑“生产、生活状况,户口登记状况以及农村土地对农民的基本生活保障功能等因素”。理论和实务的选择都是综合评价的方法,涉及评价因素及评价方法两个方面,具体分析如下:

1. 因素形式判断

司法程序对集体经济组织成员资格进行实体判定时,应优先考虑2015年会议纪要提供的界定方法。在裁判依据付之阙如的情境下,司法程序提供了考量范围上的指引。

“生产、生活状况”的考察范围涉及成员在生产、生活中形成的与农村集体经济组织的依赖关系。现代社会架构中,农民对农业依赖性降低,生产方式的选择自由。因此,要求生产、生活中集体和成员形成固定联结并不切合实际。故而这里的现实关系可以是现实的,也可以法律观念上的。例如成员可以是长期在当地生活、在集体企业工作,也可以不在当地生产、生活但持有集体经济组织股份等。

“户口登记状况”应指过去和现在户籍登记是否登记在农村集体经济组织所在地。户籍制度作为我国人口区域管理主要形式,其在界定集体经济组织成员资格界定具有一定的局限性。首先,户籍仅是各因素中一环,需要结合现在和历史状态综合评判。其次,户籍改革的趋势是建立统一的城乡户籍制度,取消农业户口和非农业户口的区别^⑨。这意味着不能根据户口性质而否定农村集体经济组织成员资格。现实中在上海、北京等地就有“带地入城”同时保留农村集体经济组织成员资格的

① 参见(2021)粤71行终242号、(2021)粤0704行初63号、(2021)粤0704行初67号、(2021)粤0704行初70号、(2021)粤0704行初71号。

② 参见(2021)川11民终484号。

③ 张明新:《从乡规民约到村民自治章程——乡规民约的嬗变》,《江苏社会科学》2006年第4期。

④ 《村民委员会组织法》第27条第2款规定:“村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会议的决定不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触,不得有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。”该条应类推适用集体经济组织的章程。

⑤ 刘玉照、田青:《“集体”成员身份界定中的多重社会边界》,《学海》2017年第2期。

⑥ 陶钟太朗、沈冬军:《论农村集体经济组织特别法人》,《中国土地科学》2018年第5期。

⑦ 如2020年《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”。

⑧ 参见高飞:《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;许明月、孙凌云:《农村集体经济组织成员确定的立法路径与制度安排》,《重庆大学学报(社会科学版)》2022年第1期。

⑨ 唐琼、吴静:《新中国成立以来户籍制度的变迁改革及经验启示》,《老区建设》2022年第3期。

情况^①。因此,户籍登记情况只能作为成员资格的一个辅助评价因素。

“农村土地作对农民的基本生活保障功能”应指土地承包经营权及其在生活保障中作用。土地承包关系是农民或农户与集体之间从属关系的有效证明。承包地是农村经济发展过程中种生产关系变迁的产物,也是城乡格局改革前农村家庭赖以维持生计的基本保障。谋生手段的多样化不能改变农村土地对农民的天然意义,这是通过社会保障方式倒推集体中农民身份的方法。

除以上因素外还有“权利义务”“对集体积累的贡献”等,在此无谓一一枚举。这些因素可能导向的是法律关系,也可能是现实依存关系。无论是哪种类型,如果相关证据能够证明成员与集体经济组织之间存在生产、生活或保障上的固定连接,那么就应当确认成员资格。

2. 实质权衡方法

集体经济组织成员资格不仅具有私法上权利的意义,而且发挥着公法上资源分配的作用。因此,不仅要考察是否满足形式要件,更要对实质公平进行权衡。

(1) 主体平等原则

在判定农村集体经济组织成员时要警惕“多数人暴政”导致少数人诉求的落空^②。“出嫁女”和“入赘男”往往因长期不在集体内导致成员资格不被认可。“出嫁女”作为农村的少数群体,其成员资格被村规民约否定的现象绝非罕见^③。农村妇女为防止出嫁女失地问题,甚至出现“两头婚”的怪象^④。2019年中央一号文件强调了对“出嫁女”及其子女成员权益的保护。如出现因婚姻关系导致“外嫁女”或“入赘男”失地问题,应综合考虑其相关因素,保障其在集体中的合法权益。这些人员的成员资格应依据法律判定,而不能由村规民约违法否定。

(2) 特殊人群的特殊处理

教育和服兵役既是我国公民的基本权利也是基本义务,同时也是走向社会的必经之路。法律制度应保障相关人员在教育和服兵役与社会工作之间的衔接。农村在读大学生和服兵役人员在户籍迁出后,在学业和服役完成前应保留其农村集体经济组织成员资格。此外,服刑人员户籍被强制迁出的,因民事权利并未丧失,亦应保留其成员资格。

(3) 集体经济价值优先

农村集体经济组织作为公有制与生产力集合的产物,经济是其第一属性。因此,在评判成员资格界定的诸因素时应优先考量是否足以构成成员与集体之间的生产或经济关系。这种关系以人们的互助劳动、生产资料的共用、共同分享经营收益为基础。现实中有名无实的“空挂户”便应因缺乏实质的经济联结而被排除在外。

五、结语

时值《农村集体经济组织法》出台之际,此时讨论成员资格的司法判定路径具有重要的实践意义。学者结合相关研究指出,学界对农村集体经济组织的本体把握形似而实异,甚至对为其法人化的建构心怀疑虑^⑤。究其原因,法学领域对该问题的研讨往往立足于理论和宏观,在性质和概念上做文章,较少针对实际问题。本文并未在立法论的层面展开构想,而是以司法裁判思考方法的视角展开研判,故在法律颁布之后具有诉讼策略和规则解释方法上的参考作用。

(责任编辑 卢 虎)

^① 参见孙宪忠《中国农民“带地入城”的理论思考和实践调查》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2014年第3期。

^② 参见姜峰《多数决、多数人暴政与宪法权利——兼议现代立宪主义的基本属性》,《法学论坛》2011年第1期。

^③ 样本案例涉及“外嫁女”成员权益侵害的纠纷就达20件之多。参见(2021)湘09民终1954号;(2020)陕71行终1304号;(2021)粤0704行初56号;(2021)粤0704行初61号等。

^④ 郭亮谨:《“两头婚”:农村妇女失地风险的自我控制与法律应对》,《中国不动产法研究》2021年第2期。

^⑤ 参见陈甦《农村集体经济组织法公众说窥略——有关农村集体经济组织法律形式变革的稿件编后感》,《法学研究》2022年第3期。