

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

江晓华

摘要：农村集体经济组织成员资格是农民享有所在集体经济组织权益的基点。集体成员资格案件中法院是否认定成员资格的司法态度呈现明显冲突，法院拒绝认定的理由包括：资格认定不是平等民事主体间的纠纷，资格认定属于村民自治范畴，资格争议应由行政机关处理，资格认定缺乏实体法依据等。拒绝司法认定反映法院误解成员与集体经济组织关系的属性、固化管理村民委员会的法律地位、割裂司法认定和成员集体自治的关系、误解司法认定的法律效力的问题。法院主要通过综合因素考量或要件模式认定集体成员资格，存在要素组合方式不一致和要素地位不确定的问题。明确集体成员资格司法认定的个案特征和依附含义，按照司法认定指南—司法指导案例—司法解释的实践过程，不断累积提炼司法经验和共识，最终上升为对集体成员资格的立法或立法解释，是司法机关对集体成员资格认定贡献智识的路径。

关键词：农村集体经济组织 集体成员资格 司法认定 司法指南

中图分类号：D913 **文献标识码：**A

一、问题的提出

《民法总则》第五十五条规定“农村集体经济组织的成员，依法取得农村土地承包经营权”，第九十九条规定“农村集体经济组织依法取得法人资格”，农村集体经济组织与其成员关系具备私法框架，成员权是双方法律关系的核心内容。法学界普遍认识到农村集体经济组织的成员权对深化农村土地制度改革的重要意义。孙宪忠（2006）认为，成员权主要关乎土地权利问题，故农民个人成员权的重建应着眼于私法的方法；陈小君（2014）认为，成员权是农民集体所有制中农民应享有的基础性权利；高飞（2016）认为，农村集体经济组织成员的社员权是集体土地所有权主体制度的核心内容。农村集体经济组织成员资格（以下简称“集体成员资格”）是判定农民具备成员权的身份要素，具备成员权是

*本文是安徽省高校人文社会科学重点项目“安徽省土地承包经营权流转风险及法律治理研究”（项目编号：SK2015A338）、安徽农业大学繁荣哲学社会科学基金项目“集体建设用地流转风险及法律治理研究”（项目编号：2014zs12）的阶段性研究成果。

农民初始取得所在集体各项土地权利的必要条件,界定集体成员资格对农民和其所在集体都非常重要。

认定集体成员资格往往是集体经济组织成员权益纠纷(以下简称“集体成员权益纠纷”)的焦点问题,中国法律并未对集体成员资格做出明确规定,法院对是否认定集体成员资格呈现矛盾的司法态度。同属安徽省的同类案件,六安市中级人民法院和铜陵市中级人民法院的审理结果则具体反映出裁判立场的对立。陈启荣等六人“侵害集体经济组织成员权益纠纷”案中,六安市中级人民法院认为:上诉人是否能够参与所在村民组土地补偿款分配,涉及到村集体经济组织成员资格的确认,而这一资格的确认不属于人民法院民事案件的审理范围,在资格确认前提起的相关诉讼,不符合《民事诉讼法》规定的受案条件^①。而程唐莹提起的“侵害集体经济组织成员权益纠纷”案中,铜陵市中级人民法院认为,程唐莹系在原车口村出生的村民,且2002年至2015年,其户籍在原车口村,车口村向其社员每人发放集体资产收益6000元期间,程唐莹具有车口村集体经济组织成员资格,应当与其他成员享有同等待遇,因此支持程唐莹要求车口村发放6000元集体资产收益的请求^②。六安市中级人民法院和铜陵市中级人民法院在裁判逻辑和裁判结果上存在明显差异。

法院是否认定集体成员资格的冲突绝非个案。笔者收集整理的372份裁判文书中,约23%的裁判文书不支持集体成员资格的认定,约63%的裁判文书支持集体成员资格的认定,其它裁判文书因涉及计划生育、双方无争议、诉讼对象错误等原因,法院并未表现出是否支持的态度。同时,集体成员资格的司法认定多依据出生、嫁娶、户籍、生产生活关系、社会保障、是否丧失资格等事实因素而组成的复合裁判标准,存在标准选择不确定及协议性加入集体的村民是否获得主体资格难以判断的问题。换言之,司法机关应否认定集体成员资格和认定集体成员资格的标准,是迫切需要解决的问题。

鉴于此,本文收集整理372份裁判文书作为样本进行案例研究,样本来源为以下三方面:首先,笔者阅读《最高人民法院公报》案例(以下简称“公报案例”)中涉及成员资格的民事裁判文书,搜索到3份裁判文书^③。其次,以“成员资格”为案件名称搜索中国裁判文书网^④,找到15份裁判文书,剔除同一法院的同一类型文书,保留7份裁判文书。最后,考虑到集体成员资格认定主要与集体经济组织成员权益(以下简称“集体成员权益”)有关,以“侵害集体经济组织成员权益纠纷案”为案由,在中国裁判文书网全文检索“成员资格”,搜索文书的裁判时间为2015年5月1日至2016年12月31日,搜索到9771份文书,以同一法院只选一份判决书和裁定书为筛选方法,筛选出362份判决书和裁定书。从裁判文书来源的地理区域看,华北地区(京、津、冀、晋、蒙)45份,东北地区(黑、吉、辽)21份,华东地区(沪、鲁、苏、浙、赣、皖、闽)107份,中南地区(鄂、湘、豫、粤、桂、琼)

^①参见安徽省六安市中级人民法院(2016)皖15民终26号民事裁定书。

^②参见安徽省铜陵市中级人民法院(2015)铜中民一终字第00370号民事判决书。

^③三份公报案例分别为:《王淑荣与何福云、王喜胜等农村土地承包经营权纠纷案》(公报案例2015年第3期)、《陈清棕诉亭洋村一组、亭洋村村委会征地补偿款分配纠纷案》(公报案例2005年第10期)、《吴少晖不服选民资格处理决定案》(公报案例2003年第6期)

^④网址: <http://wenshu.court.gov.cn/>

133份，西南地区（川、贵、云、藏、渝）31份，西北地区（陕、甘、宁、青、新）35份；从裁判文书分布的法院层级看，基层法院259份，中级法院109份，高级法院（陕、豫、浙、粤）4份；从裁判文书类型看，判决书292份，裁定书80份。从样本分布的地区、法院层级和样本类型看，样本具有代表性。

本文运用案例研究的方法，研究集体成员资格司法认定中是否认定以及认定标准的矛盾，思考法院如何通过裁判实践提炼集体成员资格认定的共识。本文第二部分梳理司法实践中是否认定集体成员资格的态度冲突，归纳出法院拒绝司法认定的理由；第三部分依据拒绝司法认定的理由，分析拒绝认定的认识误区；第四部分分析法院认定成员资格的原因、标准及可能存在的问题；第五部分为政策启示，提出司法机关推动集体成员资格认定的正当性、前提、步骤和着手点。

二、集体成员资格司法认定的态度考察

集体成员权益纠纷尤其是土地权益纠纷的矛盾焦点大多涉及集体成员资格问题，法院对集体成员资格司法认定的态度往往决定案件处理的走向。因此，本文以当事人诉讼请求是否具有确认集体成员资格内容为分类依据，类型化考察集体成员资格认定与否的结果。

（一）法院是否认定集体成员资格的类型化

1. 仅以确认集体成员资格为诉讼请求，法院裁判结果的对立。在372份整理的案例中，仅以确认集体成员资格为诉讼请求的很少，但仍有案例显示出法院处理态度的冲突。如臧淑香诉请确认集体成员资格上诉案，大庆市中级人民法院认为，臧淑香要求确认其在被征地之前的集体经济组织成员资格的主张，不属于人民法院受理民事诉讼的范围，裁定驳回上诉，维持一审裁定^①。相反，天津市高雪诉请确认其具有被告村集体的成员资格案中，一审法院经过成员资格认定，判决原告具备黄庄子村的成员资格，黄庄子村上诉，二审法院认为原审原告没有丧失集体成员资格，遂驳回原审被告上诉，维持原判^②。可见，仅诉请确认成员资格的，法院存在拒绝受理和予以确认的结果对立。

2. 确认集体成员资格是诉讼请求之一，法院裁判结果的不确定性。此类案件中，当事人诉请确认集体成员资格或提出类似诉求，如请求确认原告依法享有集体成员的平等权利等。同时，当事人还提出农村集体经济组织向其支付土地补偿款、集体收益分配款等诉求。

此类案件以侵害集体经济组织成员权益为案由，主张资格确认并获取具体经济权益，法院的裁判结果有四类：其一，判决确认当事人的集体成员资格，支持其他财产诉求。如上诉人道县万家村2组与被上诉人张迎翠的成员权益纠纷案，原审法院经过成员资格认定判定万家村2组向张迎翠付分配款及确认原告的成员资格，二审法院维持原判^③。其二，判决确认当事人具有集体成员资格，驳回其他财产诉求。如宾灿等三人诉其所在集体经济组织侵害成员权益案中，宾灿等三人诉求内容为获得土地补

^①参见黑龙江省大庆市中级人民法院（2016）黑06民终字704号民事裁定书。

^②参见天津市第二中级人民法院（2015）二中民四终字第342号民事判决书。

^③参见湖南省永州市中级人民法院（2016）湘11民终字151号民事判决书。

偿款和平等享有集体成员权益，一审判决宾灿等三人是集体成员，平等享有所在集体的各项权益，但驳回补偿款诉讼请求，二审法院维持原判^①。其三，判决驳回确认集体成员资格诉求，支持其他财产诉求。如李金花诉其所在集体经济组织侵害成员权益案，李金花诉请法院确认其具有集体成员资格及集体经济组织支付征地补偿款，法院查明事实判决被告支付土地补偿款，但驳回确认集体资格的诉讼请求^②。其四，驳回集体成员资格确认及其他诉求。如祝桂君等诉其所在集体经济组织侵害成员权益案，一审法院认为请求确认成员资格不属于法院受理民事诉讼范围，原告请求撤销分配方案需以具有集体成员资格为前提，成员资格未经确认，祝桂君等不具备起诉资格，遂驳回原告的起诉。二审法院裁定驳回上诉，维持原裁定^③。

3.不以确认集体成员资格为诉讼请求的，法院处理方式的差异化。此类案件中，当事人诉讼请求并未提及确认集体成员资格，大多主张获得征地补偿费、分配集体收益、撤销集体分配方案、取得土地租赁费等，但当事人是否具备集体成员资格是案件审理的前置问题。法院认识到当事人成员资格是处理集体成员权益纠纷的关键环节，但处理方式有差异。其一，法院认为成员资格认定是集体成员权益纠纷处置的前提，但成员资格认定不属于法院受案范围。由于前提问题的不可处置性，法院驳回当事人主张集体财产权益的起诉或上诉。如孙某某诉津县津县街道王庄东村村民委员会案，二审法院认为，孙某某要求分配土地补偿款，其前提是确认他具有集体经济组织成员资格，而集体经济组织成员资格的确认问题，不属于人民法院受案范围，因此原判决驳回上诉人的起诉正确^④。其二，法院认为成员资格认定无法回避，遂依据各类事实进行成员资格认定，进而根据认定结果做出是否支持其财产权利诉求的判决。如毛某某诉所在集体经济组织成员权益纠纷案，法院通过户口登记认定毛某某具有被告集体经济组织的成员资格，应与其他村民享受同等的分配权，判决毛某某所在村民小组向毛某某发放征地补偿款^⑤。

通过对裁判文书的类型化研究，本文发现，无论当事人的诉讼请求是否包括确认集体成员资格的内容，法院对集体成员资格是否予以认定都有对立现象。整理研读裁判文书，法院通常以资格认定不属于法院审理民事案件的范围为由而拒绝认定。那么，法院得出资格认定不属于民事案件审理范围结论的具体理由有哪些？

（二）法院拒绝认定集体成员资格的理由归纳

1.集体成员资格认定应由当地政府或有关部门解决。樊金花诉缙云县五云街道镇东村村民委员会及第八村民小组案，缙云县人民法院认为，当事人是否具有集体经济组织成员资格应先经政府部门确认，原告未向法院提交其具有被告集体经济组织成员资格的相关确认材料，故不符合《民事诉讼法》

^①参见湖南省株洲市中级人民法院（2015）株中法民一终字第366号民事判决书。

^②参见湖南省衡南县人民法院（2015）南法民一初字第154号民事判决书。

^③参见辽宁省抚顺市中级人民法院（2016）辽04民终103号民事裁定书。

^④参见山东省东营市中级人民法院（2015）东少民终字第52号民事裁定书。

^⑤参见陕西省西安市灞桥区人民法院（2015）灞民初字第03381号民事判决书。

规定的受理条件^①。也有法院说明当事人可就集体成员资格问题申请当地政府解决。如李某某等五人诉清涧县上七里湾村村委会案，榆林市中级人民法院认为，收益分配所产生的纠纷及确认上诉人享有农村集体经济组织成员资格不属于《民事诉讼法》规定的人民法院的审理范围，上诉人可依据村民自治相关法律规定向当地政府申请解决^②。榆林市中级人民法院的裁判理由所提及的村民自治相关法律规定主要指《村民委员会组织法》第二十七条第二款规定“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”。第三款规定“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违反前款规定的，由乡、民族乡、镇的人民政府责令改正”。第三十六条规定“村民委员会不依照法律、法规的规定履行法定义务的，由乡、民族乡、镇的人民政府责令改正”。

2.集体成员资格认定属于村民自治的范畴。暴娥净诉北京市昌平区城南街道旧县村村民委员会案，北京市第一中级人民法院认为该案实质上是确认暴娥净是否具有集体成员资格的诉讼，该问题属于村民自治的范畴，且不是《村民委员会组织法》第三十六条第一款调整的对象，故该纠纷不属于法院的受案范围^③。

3.集体成员资格争议不属于平等民事主体之间的民事纠纷。鲍杰强诉珠海市香洲南溪股份合作公司案，珠海市中级人民法院认为，上诉人鲍杰强主张自己属于分配方案中的在册村民并享有村民的资格和权益，该主张涉及对农村集体经济组织成员资格的认定，而对于集体组织成员资格的争议，不是平等民事主体之间的民事纠纷，不属于法院的民事案件受理范围^④。

4.集体成员资格司法认定没有直接法律依据。刘玉英诉乳山市城区街道办事处夏东村村民委员会案，威海市中级人民法院认为，从案件事实看，双方当事人就成员资格问题存在争议，案件涉及农村集体经济组织成员资格的确认问题，应当属于立法解决的问题，在相关法律规定尚不明确的情况下，不宜由人民法院通过民事案件予以处理^⑤。

三、法院拒绝集体成员资格司法认定的认识误区

（一）固化理解村民委员会的法律地位

村民委员会和农村集体经济组织在功能和性质上都有所不同。村民委员会具有浓重的民主政治色彩，兼有村民自治、公共管理、社会服务与保障和集体财产管理与经营等多种职能；而农村集体经济组织是以一定范围内的农民为成员，以土地等集体财产为基础，以农业生产经营为目的的经济实体（罗猛，2005）。村民委员会以村民为构成要素，农村集体经济组织以集体成员为构成要素，前者体现村民

^①参见浙江省缙云县人民法院（2016）浙1122民初302号民事裁定书。

^②参见陕西省榆林市中级人民法院（2016）陕08民终851号民事裁定书。

^③参见北京市第一中级人民法院（2015）一中民终字第09128号民事裁定书。

^④参见广东省珠海市中级人民法院（2015）珠中法立民终字第319号民事裁定书。

^⑤参见山东省威海市中级人民法院（2014）威民再终字第16号民事裁定书。

自治的公法性构造，后者体现成员自治的私法性构造。《民法总则》中的特别法人制度已对农村集体经济组织法人、城镇农村的合作经济组织法人和基层群众性自治组织法人分别进行了规定。

虽然村民自治和集体成员自治存在法理逻辑上的区分，但二者地域范围重叠，传统社区的同质性和封闭性使得村民和成员的身份认定习惯于自然性路径，与身份法理区分的建构路径并不相同，导致农村村民自治和集体成员自治在事实上的混同。同时，在人民公社解体，家庭联产承包责任制建立的改革过渡阶段中，全国各地乡镇政府、村委会、村民小组等行政、半行政组织迅速建立健全，但各地农村集体经济组织却并未按中央政策和立法的要求建立起来（高达，2014），导致农村集体经济组织缺失情形下，村民委员会代替行使农村集体经济组织权利具有现实性。

从现有立法表达看，《村民委员会组织法》第八条规定“村民委员会应当尊重并支持集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权”，说明村委会和集体经济组织的相互独立性；《民法总则》第一百零一条规定“未设立村集体经济组织的，村民委员会可以依法代行村集体经济组织的职能”，换言之，受权利性质决定，村民委员会替代性行使经济自治权时，其法律地位应视为准集体经济组织。法院固化村民委员会法律地位去界定村民委员会和集体成员的关系，混淆村民自治和集体成员自治的法律性质，混同集体成员和村民的法律地位，错误认为在集体成员认定和集体财产权益分配情形下，村民委员会与集体成员间关系仍是准行政管理关系，将集体成员和集体经济组织的关系错误地导入《村民委员会组织法》的法律适用路径。

（二）误解集体成员与农村集体经济组织关系的属性

很多法院认为集体成员资格纠纷不是平等民事主体间的民事纠纷。诚然，集体土地所有权承载着维护集体所有制、保护农民基本权益、实现集体范围内收入分配调整和社会稳定等多项功能（杨青贵，2015），集体土地所有权是注入大量国家意志的民事权利，农村集体经济组织“办理集体土地承包、流转及其他集体资产经营管理事项”等权利具有一定管理性质。问题在于，此类权利是否超越私权属性导致集体成员与农村集体经济组织的关系具有公法性？

本文认为，集体成员与农村集体经济组织的关系具有私法性质。其一，从历史渊源看，农村集体经济组织的成员权是农户让渡土地、耕畜和大型农具等生产资料所有权给农业生产合作社而取得的社员权利，该过程体现着平等、自愿和民主的精神。其二，从现实行为看，农村集体经济组织行使的土地经营管理权是行使集体所有权的表现形式，是多数意志的结果。集体成员享有成员权和农村集体经济组织行使土地所有权的基础并非行政管理体系，农村集体经济组织对内约束的自治权源于成员共同权利让渡和多数意志决议。其三，从管理权适用看，任何私权组织都可对其内部成员行使管理权，不能因此认为成员和组织的关系转化为不平等关系，因为内部成员服从的是成员共同意愿，私权组织追求的是共同利益最大化。其四，农村集体经济组织因其统摄利益多元导致功能超载和集体成员权利弱化，农村土地改革政策所指引的赋予农民更多权利和扩张农民财产权利，体现对农村集体经济组织和集体成员间关系不平等事实的矫正趋势。

（三）误解集体成员资格司法认定性质

很多法院认为，集体成员资格司法认定会产生确认或赋予成员权的法律效果，而成员权问题应由

国家立法机关予以明确或解释，法院处理案件缺乏法律依据^①。笔者认为，这是对集体成员资格司法认定性质的误解。

其一，从法院司法实践看，一些法院对当事人提交的集体成员资格证据材料进行事实查明，作为“案件事实”予以认定，并不在判项中载明；也有法院对单纯的集体成员资格认定或成员权确认不予受理，只有在集体成员权益纠纷处理的前置需要时，才予以认定；甚至有法院在成员资格司法认定后，特别说明该司法认定只对本案有效，并不构成集体成员权的确认。司法实践表明，成员资格认定具有非常强的事实性、个案性和依附性特征。其二，在集体成员权尚未法定化的情形下，成员资格作为事实因素而存在。诚然，成员资格和成员权具有内在联系，具有成员资格是享有和行使成员权的前提，正如有学者指出，成员资格是取得身份利益份额的前提条件，个人只有拥有成员资格，才能在该身份共同体中享有特定的利益份额（马俊驹、童列春，2010）。但是，成员资格基于身份联系事实而产生，此类身份联系可能因为出生、死亡、退出等发生变化，故成员资格只有“有”或“无”的问题。而成员权是集体利益向成员利益转化的制度形式（戴威，2015），成员权产生是人法构建的结果，具有明确的权利范围、内容以及行使方式等。在中国集体成员权未法定化的情形下，法院通过集体成员资格事实认定，有利于保护农民成员的集体财产权益，为集体成员权立法积累经验。其三，即使集体成员权法定化，成员资格融入成员权，也并不排斥法院在个案中查明认定当事人成员资格的权力。

（四）割裂集体成员资格司法认定与集体成员自治的关系

前文提及，有法院认为成员自治问题应该申请当地政府解决，政府处理具有前置性或唯一性，或认为成员资格问题属于村民自治或成员自治范畴，不属于法院民事受案范围。本文认为，如此割裂集体成员资格司法认定与集体成员自治的关系并不合理。

首先，司法机关或行政机关依据法律规范检验、判断和约束成员自治行为具有必要性和正当性。一方面，工商业经济发展和社会流动空间扩大不断瓦解农耕社会所形成的村社自然共同体，中国农村集体经济组织成员的异质性不断增强，农村集体经济组织自治应对资格认定在知识和经验方面障碍日益突出，处理成员资格的社会敏感性增强，司法机关或行政机关介入集体成员资格认定具有必要性。另一方面，集体成员资格具备与否直接决定成员是否享有土地承包经营权和宅基地使用权等基本权利，成员集体自治性资格认定直接接触及法律保留事项，涉及成员基本权利的自治行为和规则理应有所限制。

其次，集体成员资格争议是否可以由行政机关排他性处理？假定认可行政机关排他性处理，那么，行政处理具有终局性，集体成员资格的行政认定就是减损一方权益的行政行为，此类行政行为应有明确的法律授权。在农村集体经济组织立法缺失的情形下，《村民委员会组织法》是否具有法律授权的内容？该法第二十七条第二款规定“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与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触或者有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容的，由乡、民族乡、镇的人民政府责令改正”。从法律授权看，针对农村规约或自治决定中的不当行为，

^①参见安徽省六安市中级人民法院（2016）皖15民终26号民事裁定书、山东省济南市中级人民法院（2016）鲁01民终271号民事裁定书。

基层行政机关享有责令改正的权力，并非成员资格认定的权力。法律没有明文授权行政机关排他性认定成员资格，法院以行政机关处理为由不予认定成员资格，导致对集体成员救济权利的不当限定。

最后，集体成员资格司法认定不损害集体成员自治的可解释性。《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》^①第二十四条规定“征地补偿安置方案确定时已经具有本集体经济组织成员资格的人，请求支付相应份额的，应予支持”。以文义解释，如果当事人具有“本集体经济组织成员资格”，就应该支持其获得相应份额，反之，如果当事人不具有“本集体经济组织成员资格”，就不应该支持其获得相应份额，隐含着司法机关有权判断当事人是否具有集体成员资格。集体成员资格司法认定会产生有利的社会效果，经过司法程序，肯定集体自治认定其成员资格行为会赋予成员集体自治的权威，否定集体自治认定其成员资格行为则会提高成员集体的自治能力。

四、法院予以集体成员资格认定的实践分析

（一）法院认定集体成员资格的原因

从技术层面看，农村土地承包、土地补偿费分配等集体成员权益纠纷大多涉及成员资格争议，判断成员资格是处置集体成员权益纠纷的前提。从社会层面看，土地上现实利益和期待利益大幅增加，涉及集体成员资格认定的司法案件数量不断攀升，村民委员会常常把“无本村村民资格”作为规避法律责任的“挡箭牌”，运用于几乎所有的土地承包纠纷案件（陈晨等，2011）。判断成员资格进而处理集体成员权益纠纷，具有化解农村社会矛盾的现实意义。

本文经过对案例内容的梳理，发现法院认定集体成员资格还有三点具体原因。第一，处理特殊问题的需要。特殊问题主要指“空挂户”及妇女、儿童集体成员权益保护问题。“空挂户”指原非农村集体经济组织成员，出于就业、就学等需要将户口挂靠在农村集体经济组织，“空挂户”和农村集体经济组织没有社会保障关系或财产、劳动联合关系，法院认定集体成员资格可以防止集体财产流失，保护集体成员财产权益。因妇女、儿童群体的弱势性，保护这些群体的集体成员权益具有天然正当性，并且具有专门法律和司法政策的支撑。《妇女儿童权益保障法》强调对妇女及其子女集体成员权益的保护，《最高人民法院印发〈关于为推进农村改革发展提供司法保障和法律服务的若干意见〉的通知》要求各级法院妥善处理征地补偿费用分配等纠纷，涉及农村集体成员资格界定标准的，要在现行法律规定框架内，最大限度地保护农民特别是妇女、儿童的合法权益。第二，当事人诉讼技巧的运用。当事人以侵犯集体成员分配权、土地承包经营权为由起诉农村集体经济组织或村民委员会，诉求并不提及集体成员资格确认，而在证据部分提交证据事实以证明自己具有集体成员资格。如此既回避集体成员资格确认的请求权基础不足，又找到保护集体成员权益《物权法》、《农村土地承包法》、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》等实体法律依据。法院以判断双方提交证据事实的方式进行司法认定，处理征地补偿费、集体收益分配纠纷的结果符合法律规定。第三，法院系

^①参见法律图书馆网，http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=95837。

统指导意见的影响。中国最高人民法院和很多省级法院都有集体成员认定的指导意见^①，下级法院判决书说理部分经常运用指导意见的内容。以福建省“王秋英诉南平市某街道某村某组案”和“阮兴隆等诉德化县南埕镇梓垵村第一村民小组案”为例，两地法院判决书涉及集体成员资格确认的内容与福建省高级人民法院《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件疑难问题的解答》第十一问回答内容一致^②。

（二）法院认定集体成员资格的标准和因素

1.司法实务中集体成员资格的认定标准。一般来说，除少数法院认定集体成员资格采用户籍登记的单一标准外^③，绝大多数法院采用复合标准，通过综合因素考量或要件模式认定集体成员资格。综合因素包括户籍登记、是否长期在集体生产生活、对所在集体承担义务、是否获得所在集体土地承包经营权 and 宅基地使用权、是否向集体缴纳农村合作医疗保险等事实因素以及是否依赖集体土地保障的价值判断要素等。要件模式将不同因素划入对应要件，例如，户籍登记为形式要件，长期在农村集体经济组织生产生活为基础要件，集体土地基础保障为实质要件。司法实务中各法院认定成员资格标准的差别主要体现在两方面：

其一，各类因素的组合选择不同。有法院认定集体成员资格，以是否具有所在集体的常住户口为基本原则，结合当事人是否在当地拥有承包地，是否依赖集体土地作为生活保障^④；有法院以户籍、生活在农村集体经济组织并以集体土地为主要生活来源为基本判断标准，以对集体经济组织负有义务为补充判断标准^⑤；要件组合中普遍以户籍为形式要件，而实质要件的选择有区别，有法院以在集体生产生活形成权利义务关系为实质要件^⑥，有法院以集体成员依赖集体土地作为生活保障为实质要件^⑦。

其二，组合中各类要素地位不同。有法院以土地生活保障为基本依据，兼顾考察户籍及集体成员和所在集体是否存在较为固定的生产、生活关系^⑧；有法院以依法取得集体所在地户籍为基本原则，兼顾有否丧失成员资格的情形，充分考虑土地的基本生活保障功能^⑨；有法院认为户籍、生产生活事实和

^①参见最高人民法院《2011年全国民事审判工作会议纪要》、安徽省高级人民法院《关于处理农村土地纠纷案件的指导意见》、陕西省高级人民法院《关于审理农村集体经济组织收益分配案件讨论会纪要》、天津市高级人民法院《关于农村集体经济组织成员资格确认问题的意见》。

^②参见福建省德化县人民法院（2015）德民初字第4396号民事判决书、福建省南平市建阳区人民法院（2015）潭民初字第2321号民事判决书和福建省高级人民法院《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件疑难问题的解答》。

^③参见陕西省西安市灞桥区人民法院（2015）灞民初字第03381号民事判决书、湖南省浏阳市人民法院（2015）浏未民初字第00179号民事判决书。

^④参见河南省信阳市中级人民法院（2016）豫15民终86号民事判决书。

^⑤参见湖南省衡阳市石鼓区人民法院（2015）石民三初字第91号民事判决书。

^⑥参见湖南省双峰县人民法院（2015）双民一初字第532号民事判决书。

^⑦参见浙江省新昌县人民法院（2016）浙0624民初19号民事判决书。

^⑧参见海南省第一中级人民法院（2016）琼96民终78号民事判决书。

^⑨参见福建省石狮市人民法院（2015）狮民初字第4161号民事判决书。

土地的基本生活保障之间不统一的，应当以土地的基本生活保障进行判断^①。换言之，不同判决书中户籍、土地基本生活保障的地位不同。

2.影响成员资格取得和丧失的因素。集体成员资格取得主要包括基于出生的自然取得和基于婚姻、收养、政策性迁入以及协商性迁入等的加入取得，其中，出生、婚姻、收养和抚养是取得成员资格的主要方式，表明家庭关系对集体成员供给渠道的基础性（戴威，2016）。从本文案例看，取得成员资格的原因主要有以下几方面：第一，出生取得集体成员资格，子女的父母双方或一方需具有集体成员资格即可，且取得成员资格后可以一直保有。第二，婚姻、收养和抚养都是家庭关系建立行为，合法婚姻、收养和抚养行为使得当事人取得新集体的成员资格，有法院认为当事人通过此类行为取得成员资格和行政命令下迁入行为取得成员资格都属于法定取得^②。未成年子女因父母再婚，随其中一方将户籍迁入新集体，与继父母形成抚养关系，应认定具有加入该集体的资格^③。第三，协商性迁入是指与集体成员无家庭关系，因工作、就学等需要挂靠入农村集体经济组织，此类行为是否取得成员资格，取决于双方签订的迁入协议及农村集体经济组织表决是否接纳。第四，升学、就业、入伍等原因导致户籍迁出后又迁回的，法院从户口性质、是否还需要土地作基本生活保障等判断是否再次取得成员资格；离婚妇女户口回迁是否获得原集体的成员资格，需要经过原集体同意。

导致集体成员资格丧失的因素主要有死亡、户籍迁出、家庭关系解除、获得替代性保障等，其中，户籍迁出是导致集体成员资格丧失最常见的因素，法院往往需要结合是否获得替代性保障来判断成员资格是否丧失。具体来说，出嫁妇女户籍迁入男方所在农村集体经济组织，但并未获得男方的集体成员待遇，此时出嫁妇女仍具有原集体的成员资格。如果出嫁妇女户籍迁入男方所在农村集体经济组织且迁入集体给予其集体成员待遇，则出嫁妇女的原集体成员资格灭失。农村集体经济组织成员的户籍迁入城市，是否丧失集体成员资格，既要依据现有法律，如《农村土地承包法》关于承包地交回规定的类推适用，又要考虑其是否获得了替代性保障来判定。在大中专院校学习而迁出户口的，法院认为就读期间其集体成员资格不丧失，但毕业工作纳入城市社会保障体系后，其集体成员资格丧失^④。

（三）法院认定集体成员资格可能存在的问题

法院认定成员资格可能存在以下几个问题：首先，法院处理成员资格纠纷可能导致司法资源浪费，处理效果有限。一方面，社会流动加快，农村集体经济组织成员变动频繁，集体成员资格纠纷不断增加，不加区分的司法介入会给法院造成较大负担。另一方面，集体成员资格与农民土地权益关联极强，土地问题政策性强，处理不当容易扩大社会矛盾，只有在党委和政府配合下，法院处理才会获得较好的效果。其次，法院的司法认定可能损害集体成员自治。《民法总则》规定农村集体经济组织为特别法人，体现了对集体成员意志的尊重，但农村集体经济组织的自治权主要依附《村民委员会组织法》而

^①参见福建省福州市中级人民法院（2016）闽01民终字第934号民事判决书。

^②参见安徽省铜陵县人民法院（2015）铜民一初字第00839号民事判决书。

^③参见福建省南平市建阳区人民法院（2015）潭民初字第2321号民事判决书。

^④参见辽宁省沈阳市于洪区人民法院（2015）于民二初字第04194号民事判决书。

存在，自治权范围、行使程序、救济等法律规定不足。法院认定集体成员资格的判决书中，只有少数法院的判决书提出在尊重集体成员自治前提下进行资格判定。最后，法院认定集体成员资格的标准不一，导致裁判结果的不确定性强和可预测性弱的问题。虽然现有复合标准可以消除单纯以户籍确认成员的不足，但复合标准中的事实要素庞杂，对各类事实要素的组成序列没有规定，价值取向可能存在冲突，甚至出现法院依据案件处理目标择取事实要素、裁剪认定标准的情况。

五、集体成员资格认定的司法推动

（一）司法推动集体成员资格认定的正当性

理论界关于如何认定集体成员资格有以下几种典型观点：户籍说认为，应该以户籍作为判定是否具备集体成员资格的标准（孟勤国，2006）；居住事实说认为，成员权取得要考虑当事人是否实际在本村长期生活（吴兴国，2006）；集体保障说认为，确定集体成员资格应以成员是否以集体土地为基本生存保障为原则（韩松，2005）；综合说认为，以户籍为标准认定成员资格，此外应当考虑对集体所尽义务、土地的基本保障、出生收养婚嫁等，还应尊重集体长期形成的习惯法（王利明、周友军，2012）；结合说认为，集体成员资格认定采取国家强制规定与村民自治相结合的方式，在成员大会决议和事实因素之间达成一个平衡，确立成员资格集体准入条件时，充分尊重集体自身的意愿（戴威，2016）。关于集体成员资格认定的学界论说为成员资格立法提供可贵的智识，但以司法方式检验理论成果，累积司法经验推动成员资格立法，同样很有意义。

第一，从法律规范的生成和变迁看，司法裁判是法律和社会沟通的机制，通过反复的司法活动证明法律的可验证性，向社会成员传达法的价值，向立法者传达社会规则，形成法律与社会沟通，形成成熟的裁判规则，推动法律规范生成和变迁。第二，从集体成员资格生成的土壤看，中国集体成员资格生成存在先天不足的问题，集体成员资格生成过程充斥政治构造因素、地域因素、权力因素，法律因素和权利因素反而是欠缺的。在现实土壤为立法提供养分有限的情形下，由具有职业素养的司法者对有限养分不断加工、塑造和提炼，为集体成员权立法提供智识是可行的。第三，从集体成员资格的复杂现实看，前文述及集体成员资格认定已经普遍成为集体成员权益纠纷的前置问题，纠纷解决和社会矛盾化解具有现实需要，而成员权立法的制度供给不足，司法认定确有必要。

（二）司法推动的前提：明确集体成员资格司法认定的含义

集体成员资格司法认定是法院基于土地补偿费、集体收益分配、承包经营权等纠纷处理的需要，对集体成员资格争议作出的事实判断，认定所产生的法律效力仅及于案件本身，不生成成员权永久确认的法律效力。集体成员资格的司法认定应具有依附性。当事人仅就成员资格提出确认之诉，法院可告知其以具体成员权益纠纷为由提起诉讼；当事人不改变诉求的，法院应当驳回起诉或上诉。如此做，一方面确保法院审理案件具有实体法律依据，将案件审理控制在法院可负担的范围内；另一方面避免法院过度介入农村集体经济组织自治领域，给行政机关处理纯粹的成员资格争议留有空间。

集体成员资格是有限社会资源无偿分配的结果，分配特征决定着集体成员资格具有唯一性。一个农民只能在一个特定的集体中具有集体成员资格，不可能同时在多个集体中拥有集体成员资格，这与

社会成员同时取得多个其他社会组织成员资格不同（韩松，2011）。法院在集体成员资格司法认定过程中要审查集体成员资格主张者是否具有其他集体的成员资格，司法认定特定农民的集体成员资格后，应该将认定结果通知有利害关系的其他农村集体经济组织或公告。

（三）司法推动的步骤：集体成员认定的制度变迁逻辑

集体成员资格司法认定是司法实践活动。当司法裁判经过一定的实践，逐步获得理论界和实务界的普遍认同后，国家通过立法程序修订原有法律制度，从而实现制度的正式变迁（李友根，2008）。虽然法律尚未具体规定集体成员资格认定问题，但《物权法》集体成员合法权益的表述以及集体成员重大事项决定权、知情权和撤销权等成员权内容细化已确立集体成员权制度框架，法院可依此进行法律解释及创新实践。本文认为最高人民法院可以按照下列步骤推动集体成员资格的司法认定：颁行集体成员资格司法认定指南——出台集体成员资格认定的指导案例——颁布集体成员资格认定的司法解释——推进集体成员资格认定的立法或立法解释。通过司法实践不断检验已有经验和智识，逐步扩大集体成员资格认定的共识内容最终上升为法律规定。

（四）司法推动的着手点：最高人民法院颁行集体成员资格认定司法指南

成员资格认定的司法指南应该包括认定的一般依据、参考因素和某些刚性规范。

形成农村土地属于农民集体所有和农民享有集体土地的财产权的共识是建立司法指南一般依据的必要步骤。虽然农村土地集体所有权可以界定为民法上的权利，但它建基于集体土地公有制，集体成员平等地享有集体土地财产权，司法认定的结果不能弱化和消解土地集体所有制，个体农民的成员资格认定不能对其他成员合法享有和行使集体成员权益造成不正当损害。集体成员资格所附着的经济利益，大多源于农村集体土地所蕴含的经济价值，集体成员资格建立在农民成员依赖集体土地的最低限度保障的基础上，即使这类保障关系比较脆弱，但对保证个体农民的心理安全和维持社会整体稳定仍旧具有重要意义。农村集体经济组织和农民之间存在的保障关系仍是判断双方联系的重要依据。

根据前文对司法实践的总结，集体成员资格司法认定的考虑因素有户籍、居住事实、成员与其所在集体间生产生活关系、土地的基本保障、成员与其所在集体间权利义务关系、是否具有丧失成员资格的情形等，其中，农业户口、共同劳动、对集体承担义务等因素随着经济社会改革应该逐步剔除。司法指南列举成员资格认定的各类参考因素，明确参考因素的指导性，供各地法院结合事实情况进行集体成员资格认定。在技术层面上，最高人民法院可以通过对参考因素的适用效果进行大数据分析，得出哪些参考因素最为适合，进而设计参考因素的选择序列。

相对于前述各类参考因素的柔性指导特征，集体成员资格取得和丧失的具体情形具有刚性规范的特征，设置刚性规范的目的在于限制法院自由裁量范围。

集体成员资格取得情形分为可以取得、应当取得和无效取得。“可以取得”指没有法定或国家政策规定事由，农村集体经济组织和加入方协商并由集体经济组织集体表决接纳为集体成员的情形，允许双方以协议方式限制加入方的土地承包、集体收益分配等权利。本文认为，协商性加入的新成员，经过一定年限（如10年）与农村集体经济组织形成固定的生产生活关系，产生对土地保障的依赖，应当取得所在集体完整的成员资格，其成员权不再受限。这有助于新加入成员对土地和所在集体稳定可

预期地进行技术和资金投入。“应当取得”是指因出生、结婚、收养、未成年人随父母一方再婚迁入、政策性迁入等具有法律或国家政策依据而取得集体成员资格的情形。“无效取得”指集体成员资格取得行为未经集体表决或违背法律或行政法规禁止性规定的情形。

集体成员资格丧失情形包括意定丧失和应当丧失。“意定丧失”指集体成员自愿放弃集体成员资格的情形，适用禁止反言原则，成员通过书面形式放弃集体成员资格后不得反悔；“应当丧失”包括死亡（含宣告死亡）和取得其他农村集体经济组织成员资格的情形。集体成员资格认定司法指南应当明确，出嫁、入赘、丧偶、离婚、未成年人收养关系解除、升学、参军、服刑等不得作为丧失原集体组织成员资格的事由，除非当事人取得其他农村集体经济组织成员资格或永久纳入城市社会保障体系。

六、结语

农村集体经济组织成员资格是集体成员享有所在集体成员权益的基础，在现有立法尚未明确规定成员资格标准的情形下，各级法院形成集体成员资格认定的统一裁判规则具有非常重要的现实意义。本文通过整理各级法院的372份裁判文书，对集体成员资格司法认定状况进行了案例研究。研究表明：第一，整体来看，如果当事人仅仅提出成员资格认定的诉求，法院不予受理的共识已基本达成。但是，如果当事人未明确提出成员资格认定或在集体成员权益纠纷诉求中附带提出集体成员资格认定，法院是否予以认定和认定标准均呈现出矛盾现象。虽然很多省级法院试图通过指导意见形成是否认定和认定标准的裁判规则，但司法实践中下级法院并未达成相对统一的裁判结果。第二，法院拒绝集体成员资格司法认定的理由反映出法院在村委会的法律地位、司法认定的法律效果、集体成员与农村集体经济组织关系的属性及司法认定和集体成员自治之间的关系这四个方面的认识误区。法院应该纠正理解偏差，在集体成员权益纠纷中认定集体成员资格，以司法实践为立法活动提供经验累积。第三，法院进行集体成员资格司法认定在标准方面存在事实要素组合方式不同和各类事实要素地位不一的问题，资格认定的司法效果有限，司法认定有可能盲目损害集体成员自治。最高人民法院有必要作出统一裁判规则的尝试，可以以资格认定的一般依据、参考因素和某些刚性规范为内容，制定集体成员资格认定司法指南，作为司法实践推动立法活动的着手点。

参考文献

- 1.陈晨、王胜、樊荣禧，2011：《当前城乡一体化建设中农村土地承包纠纷案件九大难点问题探讨——以南京法院审判实务为视角》，《法律适用》第1期。
- 2.陈小君，2014：《我国农村土地法律制度变革的思路与框架——十八届三中全会〈决定〉相关内容解读》，《法学研究》第4期。
- 3.戴威，2015：《论农村集体经济组织成员权内容的类型化构造》，《私法研究》第1期。
- 4.戴威，2016：《农村集体经济组织成员资格制度研究》，《法商研究》第6期。
- 5.高达，2014：《农村集体经济组织成员权研究》，西南政法大学博士学位论文。
- 6.高飞，2016：《农村土地三权分置的法理阐释与制度意蕴》，《法学研究》第3期。

- 7.韩松, 2005:《论成员集体与集体成员——集体所有权的主体》,《法学》第8期。
- 8.韩松, 2011:《农民集体所有权主体的明确性探析》,《政法论坛》第1期。
- 9.罗猛, 2005:《村民委员会与集体经济组织的性质定位与职能重构》,《学术交流》第5期。
- 10.李友根, 2008:《“淡化理论”在商标案件裁判中的影响分析——对100份驰名商标案件判决书的整理与研究》,《法商研究》第3期。
- 11.马俊驹、童列春, 2010:《身份制度的私法构造》,《法学研究》第2期。
- 12.孟勤国, 2006:《物权法如何保护集体财产》,《法学》第1期。
- 13.孙宪忠, 2006:《争议与思考: 物权立法笔记》,北京: 中国人民大学出版社。
- 14.王利明、周友军, 2012:《论我国农村土地制度的完善》,《中国法学》第1期。
- 15.吴兴国, 2006:《集体组织成员资格及成员权研究》,《法学杂志》第2期。
- 16.杨青贵, 2015:《集体土地所有权实现的困境及其出路》,《现代法学》第5期。

(作者单位: 南京大学法学院;
安徽农业大学人文社会科学学院)
(责任编辑: 鲍曙光)

The Judicial Identification of Rural Collective Economic Organization Membership: An Analysis Based on Data from 372 Judgment Documents

Jiang Xiaohua

Abstract: The membership qualification in rural collective economic organizations is a basic criterion to decide farmers' rights and interests in collective economic organizations. The courts can present conflicting attitudes towards identification and refuse to identify membership in collective membership qualification disputes. The reasons for the refusal include: (1) qualification identification is not in equal civil disputes, (2) qualification identification belongs to the village autonomy, (3) qualification disputes should be handled by the administrative organs, (4) qualification identification lacks the substantive law basis etc.. These reasons reflect the weakness of the courts, such as their misunderstanding of relations between farmer members and collective economic organizations, of the legal status of villagers' committees and of the legal effect of the judicial identification, as well as splitting the relationship between judicial identification and member collective autonomy. The courts mainly identify the collective membership through considering a set of comprehensive factors or a requirement model, causing inconsistent elements and uncertain status of factors. Judicial institutions can contribute to appropriate collective membership identification by defining judicial identification case characteristics and attachments, increasing judicial experience and common understandings in the process of practice based on steps of "judicial identification guides, judicial guidance cases and judicial interpretation", and promoting legislation or legislative interpretations.

Key Words: Rural Collective Economic Organization; Collective Member Qualification; Judicial Identification; Judicial Guide