

中国式现代化视域下农村集体经济组织成员身份认定规则解析

杨林,袁文全

(重庆大学马克思主义学院,重庆 400044)

摘要:农村集体经济组织成员的身份认定、丧失及身份丧失后的权益保留,关系到农村居民的切身利益,科学的制度设计是引导乡村善治、助推共同富裕、实现中国式现代化的保障。《农村集体经济组织法(草案二次审议稿)》(以下简称《草案二次审议稿》)关于农村集体经济组织成员身份的定义及认定应以户籍为基础,但不宜强制要求成员的基本生活保障需以成员集体所有的土地等财产提供,也不应把二者之间形成稳定的权利义务关系作为成员身份定义的必要条件。丧失成员身份的规定中,可以用“户籍+财政负担工资福利”的类型划分方式,把公务员、事业编制人员等群体排除在组织成员之外。对于务工、经商、服役、就学等原因“暂时离开”的成员,其土地承包权、宅基地使用权等核心财产权益的保留时间不宜一概而论,可根据权益性质确定合理的保留期限。《草案二次审议稿》可通过细化、完善涉及成员身份的相关规定,保护农村居民合法权益,提升农村居民参与自我管理的积极性,促进乡村治理体系和治理能力现代化。

关键词:中国式现代化;农村集体经济组织成员;身份认定规则;农村集体经济组织法;乡村治理

中图分类号:D632;D923 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2024)03-0096-11

一、问题的提出

“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”是中国共产党的中心任务,将“人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”纳入我国2035年发展的总体目标^[1]。实现全体人民共同富裕是中国式现代化的本质要求之一,但“全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村”^[2]。乡村治理体系和治理能力现代化是我国农业农村现代化的应然目标,也是未来全面建成社会主义现代化强国的实然理想状态,乡村“三治”融合发展是实现上述目标的必由之路。基于上述逻辑顺序的演进,可展示出乡村治理实践中村民参与的主动性和积极性的决定作用。由此,农村集体经济组织成员身份规则的重要性得以凸显,农村集体经济组织成员身份认定直接关系到当事人能否享有土地承包权、宅基地使用权、集体经济收益分配权、被征收征用土地补偿费分配权等核心财产权益,关涉农民切身利益,是乡村治理“三治融合”框架下自治、法治的基础内容。“身份认定规则—获取身份—享有权益—参与治理”四者之间的内在联动逻辑关系明显环环相扣:农村集体经济组织成员身份认定规则决定农业从业人员是否具有成员身份,获得和保有农村集体经济组织成员身份才能获取基于身份享有的上述各种身份权益和

作者简介:杨林,重庆大学马克思主义学院,副教授,博士研究生。

通讯作者:袁文全,重庆大学法学院,教授,博士生导师。

基金项目:国家社会科学基金项目“机构养老发展的法治保障研究”(22BFX120),项目负责人:袁文全。

财产权益,而获取权益的期待和实现则是调动成员参与乡村自治、提高乡村治理能力和治理水平的内生驱动力。因此,成员身份的认定规则不但是乡村治理法治化现代化的重要内容,还是全面推进农村集体产权制度改革的前提,也和国家实施乡村振兴战略、促进共同富裕紧密契合。

然而,乡村治理法治化目前还存在着一定程度的“规则”缺失或“现代法缺失”^[3]。《草案二次审议稿》的公布及未来《农村集体经济组织法》的正式颁布,将从顶层制度设计上彻底解决上述问题,指引农村集体产权制度改革及乡村治理法治化的推进,但关于《农村集体经济组织法(草案)》(以下简称《草案》)中农村集体经济组织成员身份认定规则的讨论及建议颇多,《草案二次审议稿》未对农村集体经济组织成员定义及身份认定标准起到定分止争、统一指引的作用。成员身份的认定问题是基层治理、司法实践和理论界研讨所面临的一个难题,学界就农村集体经济组织成员身份的认定标准一直未形成有说服力的通说^[4]。秦静云认为农村集体成员身份认定需要坚持确保原有入社人员及其衍生人口的农村集体成员身份底线,授权农村集体成员决定其他类型人员是否获得农村集体成员身份^[5]。肖新喜更看重成员身份的社会保障性质,主张将强制性的社会保障标准与任意性集体接收标准相结合,以此规定集体经济组织成员身份的确认标准^[6]。吴昭军建议在成员身份确认中引入动态系统论,列举影响成员身份确认的因素,按照重要性进行排序,认为户籍不宜成为当下乃至未来认定集体经济组织成员的主要标准,只能作为血缘关系、地缘关系、婚姻关系之后的后顺位考虑因素^[7]。宋春龙呼吁成员资格界定的统一标准宜采用形式标准和实质标准相结合的形式,即在认定成员资格时将常住户籍作为形式要件,将生活关联度、是否尽义务等作为实质标准^[8]。就司法实务而言,因法律未对集体成员资格的概念及其如何判定进行综合全面的规定,给当前人民法院处理此类纠纷带来了巨大困惑,各地法院针对此类案件在审判实务中的处理方式和认定标准不尽统一^[9],或使司法裁判缺少法律依据,对司法裁判工作造成极大障碍^[10]。河北高院在一些判决中认为,户籍是作为集体经济组织成员资格认定的基础,当事人具有所在集体经济组织的户籍,应依法取得该集体组织成员资格;辽宁一些法院在判决中以实际生活生产地为确认集体经济组织成员资格的主要标准;四川部分法院裁判认为,确定是否具有农村集体经济组织成员资格,关键在于当事人是否享有该集体经济组织生产资料及农村土地承包经营权。上述情况代表了当下对身份认定规则研究的主流方向,即几乎都是以法学抑或法经济学角度为出发点,以身份认定规则对农村产权制度改革的影响为归依,极少从乡村治理角度出发阐明身份认定规则对乡村治理能力和治理水平法治化现代化的作用和影响,使乡村治理多重学科的阐释逻辑有所缺失。此外,各地司法实务中对相关涉讼案由的不同裁判,对乡村治理目标的稳定和谐也造成了一定影响。

本文旨在通过梳理当下各地具有代表性的实务操作,进而剖析《草案二次审议稿》中农村集体经济组织成员定义及身份认定标准的缺憾,试图证明《草案二次审议稿》定义要求成员与农村集体经济组织形成稳定的权利义务关系不可能全面实现,成员以农村集体经济组织成员集体所有的土地等财产为基本生活保障的规定也有其非必要性,同时对成员身份丧失标准、部分成员身份丧失后保留其财产权益的规定展开探讨,为农村集体经济组织立法提供参考与建议,其最终目的是期许在顶层法律制度的指引下,规范乡村治理实践,以完善法治提高乡村自治能力,并以此能力投射农村德治领域,提高村民经营管理、民主决策、公益活动、社会服务的积极性,助推中国式现代化的实现,“要完善党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,让农村既充满活力又稳定有序”^[11]。

二、地方制度中农村集体经济组织成员身份认定的类型化标准 及《草案二次审议稿》存在的不足

过去数十年来,在无顶层法律规范指引的情况下,各地出台的地方性法规、政府规章及指导

性文件对农村集体经济组织成员身份的认定办法可谓多样复杂、标准各异,甚至一地一策,地相邻而法不同。具体而言,目前农村集体经济组织成员身份认定,主要有单一户籍标准、户籍与年龄混合、户籍与特定义务或特定身份相混合为标准等四种情况。

单一户籍标准,即基本以户籍作为确定农村集体经济组织成员身份的唯一标准,例如《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国农村土地承包法〉办法》第八条规定:“符合下列条件之一的人员,应当确认为本集体经济组织成员:(一)农村土地二轮承包时取得土地承包经营权,且户口一直在本集体经济组织所在村的;(二)父母双方或者一方为本集体经济组织成员,且户口一直在本集体经济组织所在村的;(三)因合法的婚姻、收养关系,户口迁入本集体经济组织所在村的;(四)根据国家有关政策,户口迁入本集体经济组织所在村的。”通过梳理我国农民身份与拥有土地权利的历史逻辑关系,会得出单一户籍标准极具合理性的结论,但把户籍作为确定集体成员身份单一标准的同时,应辅以规定激励成员为组织尽到力所能及义务的措施,以及失去户籍或身份后部分财产权益的保留办法等细则,以此完善标准。

户籍与年龄混合,即以拥有当地户籍且年龄达到一定条件作为确定成员身份的标准,例如《湖北省农村集体经济组织管理办法》第十五条规定:“凡户籍在经济合作社或经济联合社范围内,年满16周岁的农民,均为其户籍所在地农村集体经济组织的社员。”这里的“户籍+年龄”方式略显疏漏,弊端明显,很可能导致利益驱动下的富裕集体经济组织的人口膨胀^[12],也将未满足年龄要求户籍人员排除在外,剥夺其权益,实属不公。

户籍与特定义务混合,即以拥有当地户籍且履行法律法规规章规定的义务作为标准,例如《广东省农村集体经济组织管理规定》第十五条:“原人民公社、生产大队、生产队的成员,户口保留在农村集体经济组织所在地,履行法律法规和组织章程规定义务的,属于农村集体经济组织的成员。”这里的“户籍+特定义务”方式给无法履行义务的老弱病残及离乡打工、经商人员造成了获得身份享受权益的困难,也有欠妥之处。

户籍与特定身份相混合,即类型化分类社员种类,不符合所列类型之一的人员即不属于村经济合作社社员,例如《浙江省村经济合作社组织条例》第十七条规定:“户籍在本村,符合下列条件之一,且遵守村经济合作社章程的农村居民,为本村经济合作社社员:(一)开始实行农村双层经营体制时原生产大队成员;(二)父母双方或者一方为本村经济合作社社员的;(三)与本社社员有合法婚姻关系落户的;(四)因社员依法收养落户的;(五)政策性移民落户的。”此处“户籍+特定身份”方式主要针对历史成员或社员的确认,而对嗣后继受身份的规定中的某些条款反而弱化了对户籍落地的要求。四川、黑龙江等地在省级《农村集体经济组织条例》中没有具体的认定标准,两省都是在《农村集体经济组织条例》中确定大致原则后让县级人民政府制定本行政区域内农村集体经济组织成员身份确认具体程序、标准的指导意见,以致下属各市县呈现更为多样的认定标准。

2022年12月,《农村集体经济组织法(草案)》首次亮相并公开征求意见,其中有关成员身份定义及确认标准因关乎农民切身利益而尤为醒目。《草案》明确了农村集体经济组织成员的定义、确认、加入、退出,以及确认成员争议的救济程序,总结了农村集体产权制度改革试点的实践经验,弥补了长期以来的立法空白。全国人大关于《草案》的说明中认为农村集体经济组织法的制定对于巩固完善社会主义基本经济制度和农村基本经营制度,对于维护好广大农民群众根本利益、实现共同富裕等具有重要意义,是乡村治理能力和治理水平现代化中最为坚实重要的顶层制度设计,是法治化乡村治理的首要参照。《草案》及《草案二次审议稿》在成员的定义、确认、退出规定中,虽参考了司法实践和地方立法,但对于前文所列的纷繁多样、多元复合的成员身份确认方法并无提炼统一、去弊留优的清晰指向,反而表现出对各地治理实务产生明显路径依赖的特

征,此种路径依赖并没有妥适考虑到地方立法及基层治理对《农村集体经济组织法》供给权威法律资源的渴望,以及该法优化农村集体经济组织特别法人独特地位的任务,从而导致“急用先立,宜粗不宜细”的制度设计理念与现实脱节、制度供给对实务执行指引效果较差、实用主义功能较弱等问题。地方和农村基层如果在基于《草案二次审议稿》框架下自主决定成员的定义、确认、退出规定,势必延续当前标准各异、复杂多样的局面,使未来《农村集体经济组织法》“更符合实际”“更便于实施”及定分止争的法律效果无法完全显现,从而无法突出法治化乡村治理所带来的对农村社会和谐稳定局面的推动作用,故而对原则性存瑕、灵活性过强的《草案二次审议稿》相关内容还有较大的讨论空间。

三、对《草案二次审议稿》中农村集体经济组织成员定义的解释分析

《草案二次审议稿》关于组织成员的定义应成为相关问题的难题之解,决定地方立法及治理实务的演绎方向,农民对土地的必然依附及户籍与身份的深度绑定,是确定我国农村集体经济组织成员定义及身份认定标准的历史逻辑基础。对具有强烈身份属性的农村集体经济组织成员身份所派生的财产权利的给予,以及解释此领域的特别法人成员权制度及成员权利保护,都应以上述历史逻辑为基础。因此,农村集体经济组织成员定义一定要回望历史、兼顾现实,公平公正、易于操作,呈现科学的法理和清晰的指向来对成员之定义及权利进行公示。

(一)以户籍为基础认定成员身份的合法性

随着城镇化、乡村振兴及共同富裕战略的推进,农村集体经济组织带给成员的财产收益日益突出,成员身份认定标准是决定所涉人员能否以特定身份在集体经济组织内享有权利承担义务的前提和重要依据。因此,制定清晰明了、普遍认可的成员身份认定路径指引,关乎农民权益保护和农村基层社会稳定。2014年我国推行农村集体产权制度改革试点,试点区域在集体经济组织成员身份认定时标准各异,但各地不同规定之中无一例外地以成员户籍作为重要参照条件甚至是必要条件。《草案二次审议稿》第十一条把农村集体经济组织成员定义为:“户籍在或者曾经在农村集体经济组织并与农村集体经济组织形成稳定的权利义务关系,以农村集体经济组织成员集体所有的土地等财产为基本生活保障的农村居民。”对农村农民土地所有权制度变迁进行回顾,即可得出以下结论:农民带地入社、带地进入集体成立集体经济组织,土地所有权属于集体中的农民,由集体统一行使所涉土地权利^[13]。《民法典》第二百六十一条规定:“农民集体所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有。”在《民法典》以前,集体所有权就叫集体所有权,而《民法典》将集体所有权称为成员集体所有权。在集体所有权之前加上“成员”两个字,所揭示的内涵很丰富,对下一步农村发展具有非常重大的意义^[14]。“成员”二字的冠入具有极其丰富的意涵及导向,有强调农村集体中农民主体地位不应虚化及土地所有权属于农民而由集体行使之意。因此,可印证农村集体经济组织成员身份的原始取得抑或自然取得是由新中国成立前及后来的法律历史所形成或赋予的,即原人民公社、生产大队、生产队的成员,户籍保留在农村集体经济组织所在地的,皆为该组织成员。《草案二次审议稿》对成员定义引入户籍前提因素的合法性、正当性、决定性意义即在于此。由户籍所体现的原始取得的成员身份具有可继受性、相对封闭性及财产属性等特点,成员子女如出生落户该集体即属于该相对封闭闭环内成员,可继受集体财产性权利等权利,以此体现原始成员身份的可继受性,《草案二次审议稿》第十二条对此进行了确认。

农村集体经济组织作为特别法人,法律给予其私权上意思自治的作用空间和自由。根据法律和章程规定的程序和条件,集体经济组织成员大会有权决定某些人员从其他集体经济组织加入本组织。同时《草案二次审议稿》规定结婚、政策性移民等无特殊情况应必然确认为成员。上

述两种新增成员的情形,无论意思自治的同意抑或法律规定的必然,皆应以户籍转入为必要条件。从以户籍为基础认定成员身份的积极意义投射到乡村有效治理的角度而言,传统上,我国居民的身份所属地的认知主要来自于户籍,户籍决定个体的地域所属和身份保有,由此带来一种“主人”“主人翁”“权利人”的主体意识认知,基于此种认知才能在所属地域以特定身份参与管理、治理、决策,因此凸显户籍在促使村民参与乡村治理的积极性的首要作用。纵然户籍制度改革实现了统一居民户籍制度,不再区分城市户口与农业户口,实行居民户口制度,但各地区的教育水平、社会保障、生活环境等影响生活质量的因素短期内仍有较大差距,确定户籍转入为必要条件是防止部分村民利益“两头占”、维护公平和农村基层社会稳定的有效规定。

(二)成员与农村集体经济组织形成稳定的权利义务关系的不确定性

营利法人股东有决定公司经营方针、选举和更换董事、监事,审议批准公司年度财务预决算方案,修改公司章程等权利,承担如实出资、合法经营、损害赔偿等义务。非营利法人出资人、成员、会员有管理组织、决定运作方式等权利,承担履约出资、遵法守纪、发展公益等义务。以上权利义务基于缔约,因而较为稳定,而缔约自然人一方的权利义务、年龄已由相关法律规定,因此能形成一种建立在法律获得性身份之上的稳定的权利义务关系。与营利法人、非营利法人不同,农村集体经济组织的成员之间在加入时不存在合同关系^[15]。故相较上述两种法人而言,普遍而稳定的权利义务关系无法在作为特别法人的农村集体经济组织与其成员之间形成。原因如下:其一,部分组织成员是由于出生继受原因自然获得身份,此种成员年龄分布广泛。一方面,基于出生、收养等原因获得户籍而成为组织成员的未成年人无法对组织履行成年人应当履行的义务,与组织无法形成稳定的权利义务关系。另一方面,对于集体经济组织内的老病残等弱势群体,未对集体经济组织履行相应义务是因自身条件所限。如果恒以秉持“是否履行村民义务”之标准作为组织成员资格判断,那么上述人员的成员资格丧失将成为既定风险。中国式乡村现代化的本质要求之一是维护乡村社会和谐稳定秩序^[16],这一做法于逻辑和价值层面均属不妥^[17],容易累积农村基层矛盾,不利于乡村善治。其二,自然获得身份的现实与本人的意愿并非尽然统一,由此会产生成员对组织行使权利的消极和履行义务的懈怠。其三,实践中成员与组织之间并无完整的缔约约束,城乡二元差别导致的成员外出打工、经商现象突出,辅以升学、参军等人口暂时流出使成员显现流动性大等特点,在无完整缔约约束的情况下流出成员无行使权利和履行义务的意愿或可能。这是在城乡梯次发展的时代背景和相对匮乏的乡村社会资源双重冲击下,部分村民不得不从生计和兴趣二者之间做出的抉择,在一定意义上,其作为乡村自治主体,直接或间接缺席了乡村治理的政治参与活动^[18],而在中国式现代化乡村治理过程中,应当尊重村民的主体性地位,结合政府和基层更好地发挥“上下机制”的相互融合^[19]。因此,应以相对务实的法律规则赋予村民自治组织在成员认定标准方面的自主和自由,对冲乡村自治主体淡薄的参与积极性。《草案二次审议稿》第十二条之“成员确认”中,规定农村集体经济组织成员大会可“依法确认本集体经济组织成员,制作或者变更成员名册”。意即在该法律的授权下给予集体组织对于身份认定的自治自主权利,因此,《草案二次审议稿》第十一条之“成员定义”中,就不宜规定成员需“与农村集体经济组织形成稳定的权利义务关系”,以此来限缩农民集体的自治权能,而应允许农村基层根据所在区域的经济水平、治理传统、文化习俗等制定受到本区域普遍认可的权利义务关系模式,并以此规范治理主体与集体经济组织以及治理主体相互之间的社会行为。此外,以未对集体履行义务为由否认其成员资格违背比例原则,权利义务要素因违反比例原则,不应纳入成员资格要素的评价框架^[20]。因此,二者之间实难形成稳定的权利义务关系。农村集体经济组织特别法人的特别之一就是部分成员无法与组织形成稳定的权利义务关系。农村集体经济组织作

为特别法人的特别之处应包含成员与组织之间权利义务的不稳定性,这种不稳定性应在成员定义中得以宽容理解甚至给予法律认定。应当正视农村集体经济组织成员构成及行为现实,扩大该特别法人特别之处的逻辑周延性,壮大组织的实用功效。

综上,《草案二次审议稿》第十一条组织成员的定义条文中,以成员(农村居民)需与农村集体经济组织形成稳定的权利义务关系为必要条件,实属不必,缺乏可操作性。

(三)成员以成员集体所有的土地等财产为基本生活保障的非必要性

最低生活保障标准是指国家为保障城市居民或农民达到最低生活水平而制定的一种社会救济标准,各地区标准不同。农村居民最低生活保障是政府针对农村居民家庭年人均纯收入低于当地最低生活保障标准而采取的一项兜底保障措施,相关概念源自我国《社会保险法》等法律法规。而“基本生活保障”并非一种法律概念术语,《草案二次审议稿》关于成员定义中含“以农村集体经济组织成员集体所有的土地等财产为基本生活保障的农村居民”相关描述,应将其中的“基本生活保障”理解为一种当地农村普遍基本生活的自我满足能力。厘清《草案二次审议稿》对成员定义中关于基本生活保障的内涵这一前提之后,可进一步对成员以成员集体所有的土地等财产为基本生活保障作为成员资格认定的必要性进行探讨。

以农村集体经济组织成员集体所有的土地等财产为基本生活保障作为预设条件来认定成员身份并不具有必要性。原因如下:

其一,有违现实。法律功能的现实指向之一即为推进社会经济发展文明进步,为现实的正向现象保驾护航、规范指引。前文已述,经济高速发展及城乡二元经济发展的不平衡造成大量农民进城务工或主工辅农,随时间推移逐渐实现不再以成员集体所有的土地为基本生活保障,这是特定历史发展阶段造成的既定事实,部分留守农村的居民继续种养耕织也并非只为保障基本生活,而是以富裕生活为目的。更何况一部分拥有集体经济组织户籍的人非因其本身原因未能实际取得承包地,其根本没有“以土地为基本生活保障”的土地物质基础。意即部分户籍在农村集体的农民除承包地外,都有获得其他替代性基本生活保障来源甚至改善性生活来源的办法。故不宜以农村集体经济组织成员集体所有的土地等财产为基本生活保障作为实质要件来对成员身份获取进行设限。

其二,限制流动,定义或被架空。强制性规范与任意性规范的民法规则二分法,是基于法律规则的约束力标准,就集体经济组织成员身份确认标准而言,也可以用以上两种规则予以规定^[6]。《草案二次审议稿》出台的目的,是为了填补农村集体经济组织立法空白,成员定义是该法强制性规范约束力的体现,彰显成员身份认定办法的法定性质。在此定义框架下的具体认定工作是集体经济组织成员大会的任意性规范发挥,体现法定概念下的村民自治空间。以成员集体所有的土地等财产为基本生活保障作为预设条件认定成员身份,必然带来实践操作上的困惑,难以对集体成员的生产生活状况、基本生活保障来源等进行量化界定。如果农村集体经济组织严格按照《草案二次审议稿》定义进行量化,则极有可能产生身份确认纠纷,甚至造成农村人口流动障碍,或使流动人口存在失地失业的双重风险。省、自治区、直辖市如按《草案二次审议稿》规则框架下对集体经济组织成员资格标准及成员确认方式做出具体规定,也很难做到定分止争。如要避免上述农村基层自治自决中的问题显现,最终实践操作结果极有可能对成员定义的架空。《草案二次审议稿》本就赋予了农村集体经济组织经济职能和社会职能,对村民委员会、集体经济组织提供资金支持,基本上将其等同于和国家法律地位相近似的行政给付义务主体,这也表明其成员身份具有社会保障功能^[21]。因此,农村集体经济组织成员权应回归其兼有的社会保障权属性,农村集体经济组织以土地等财产收益保障成员基本生活应为成员的兜底保障条款,而不宜作

为成员身份定义的必要条件。

四、农村集体经济组织成员身份丧失标准及权益保留的遗漏与改进

在基于法人章程、成员自愿放弃以及民主决议方式认定成员身份丧失时要注重生存保障价值的考量^[22]，这是价值导向上的生存保障体现，此种导向可视为防止成员财产权利“两头空”的举措。但作为顶层制度更要考虑设计上的公正与严密，如公正欠缺犹如水源污染，引来地方立法的跟从，伤及集体或成员利益，滋生农村基层治理混乱；如严密不够则可能给予部分成员财产权利“两头占”的逐利空间。《草案二次审议稿》在成员身份丧失标准及权益保留的设计上，存在些许不足之处。

（一）成员身份丧失标准的涵盖遗漏

《草案二次审议稿》第十八条采用罗列方式规定了丧失农村集体经济组织成员身份的几种情形，其中第一款第四项规定“已经成为公务员”的成员丧失农村集体经济组织成员身份。根据我国《公务员法》的规定，公务员是“指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员”。《草案二次审议稿》中，死亡、丧失国籍及已经取得其他农村集体经济组织成员身份者丧失成员身份是基于事实不能、意思自治和身份唯一性特征所导致。而《草案二次审议稿》规定公务员不拥有集体经济组织成员身份则是基于其身份特殊性，即“纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利”的工作、工资、福利、保险的稳定性。享受国家保障，并不依赖农村土地生产生活，其不应再享有基于成员身份的特殊保障^[23]。但《草案二次审议稿》仅罗列公务员因身份特殊而不拥有集体经济组织成员身份，有涵盖遗漏之虞。事业单位有参公、全额拨款、差额拨款、自收自支几种方式，即事业编制人员的工资福利虽并不一定完全是财政负担，但绝大部分由财政负担，同样具有工作、工资、福利、保险的稳定性，如不作任何区分仍然给予户籍已迁出集体经济组织的事业编制人员保留成员身份则有失公允，营造了部分人员两头得利挤占集体或其他集体经济组织成员利益的可能。《浙江省村经济合作社组织条例》第十八条规定户籍关系迁出本村或者被注销的，应当保留社员资格的情形罗列中并不含公务员、事业编制人员；《江苏省农村集体资产管理条例》第十八条确认农村居民为本集体经济组织成员的规定中，原户口在本集体经济组织所在村（社区）的公务员及事业编制人员也不在其列，不符合确认条件。由此可见，两地都把由国家财政负担工资福利的工作、工资、福利、保险具有稳定性的两类人员同等处理，排除在集体经济组织成员之外。此外，对于户籍迁出后在民主党派、群众团体以及国有企业由财政供养的在编人员是否丧失集体经济组织成员身份的问题，《草案二次审议稿》也语焉不详。

由此可知，采用罗列方式涵盖丧失农村集体经济组织成员身份的情形难免疏漏，对于已经成为公务员等由国家财政负担工资福利的基于新身份特征需要排除其组织成员身份的群体，可用类型划分方式使其丧失组织成员身份。类型式排除法最为核心的工作为如何确定丧失成员身份的标准，符合标准的类群即为丧失成员身份群体，不再单独罗列若干具体行业职业。本文认为丧失条件可设定为“户籍+财政负担工资福利”，即本人户籍已迁出、已由财政负担其工资福利的原组织成员，丧失其农村集体经济组织成员身份。根据前述，以户籍为核心条件是基于以下的逻辑，即农民集体的原始资产源于农民“带地入社”，“带地入社”的土地构建了集体经济组织的财产权益基础。如何在法律上认定和固定“带地入社”的“社”与“员”，以此形成一种相对封闭的对应关系？答案就是户籍。1958年1月，根据新颁布的《中华人民共和国户口登记条例》，农村人口按照合作社开始进行户口登记。至此，与农村集体经济组织相对应的城乡分离的农村户籍制度在我国得到确立。人民公社化后，我国农业人口普遍获得了与其所在生产队相对应的农村户

口^[24]。1958年底,参加人民公社的农户达1.2亿户,占总农户的99%以上^[25]。即几乎全部农户通过户籍制度的登记确认了其具体所属地的社员身份,社员身份证明了其“带地入社”的事实,“带地入社”的事实给予其享受土地利益的权利。因此,权利的确认和固定来源于户籍的证明,人民公社、生产大队、生产队建制经过改革、改造、改组形成如今的农村集体经济组织,如需享有组织权利,需以户籍加以确认和固定。迁出户籍由财政负担工资福利的原成员,可以理解为经过利益权衡后的理性取舍。以上的内在逻辑关联足以说明户籍在确认组织成员身份上的重要性和合法性,因此《草案二次审议稿》在丧失成员身份的规定中宜把“户籍+财政负担工资福利”的类型划分方式确定为排除条件之一。

农村基层治理实践操作中应定期掌握本集体成员的户籍保有现状,在成员转出户籍时要追随掌握转入单位的工资福利给付性质,并请相关单位协助提供给付性质的书面证据,以此作为集体经济组织成员大会中表决相关人员丧失成员身份的证据,诸如此类法治化乡村治理措施是减少农村基层矛盾争议的最为权威有效的方法。

(二)对部分成员身份丧失后保留其财产权益的规定建议

法律条文对法律规制下目标群体核心利益的保留和丧失要明确果断,免生歧义与争端,如未有明确指引则不能交由目标群体意思自治,否则恐有花样百出、矛盾滋生之虞。《草案二次审议稿》规定“已经取得其他农村集体经济组织成员身份”“已经成为公务员”“自愿退出”三种情形下丧失农村集体经济组织成员身份的,依据法律法规和章程规定,或者经与集体经济组织协商,可以在一定期限内保留其已经享有的财产权益。相关规定涉及三类失去成员身份群体的核心权益保留,意义重大、敏感而面广,但对于“一定期限”及“何种财产权益”均未明了,在此前提下交由基层自治实践操作容易产生尺度较大的差异和难以调和的矛盾。《草案二次审议稿》第十三条规定农村集体经济组织成员享有诸多权利,其中最为核心的财产权益包括土地承包权、宅基地使用权、集体经济收益分配权、被征收征用土地补偿费分配权、集体经济组织服务和福利享受权等。对上述核心财产权益的保留时间不宜一概而论,可根据权益性质确定合理的保留期限。

对于土地承包权,《农村土地承包法》规定土地承包权的主体只能是“本集体经济组织成员”,亦即只有具备本集体经济组织成员身份才能享有土地承包权,专属地权与成员身份深度绑定^[26]。因此,《草案二次审议稿》中三种丧失集体成员身份的群体应从丧失之日起不再保留其土地承包权,削减其在户内的土地承包份额,基层治理实际操作中可根据《农村土地承包法》给予合理补偿,如一年生农作物可以待收割之后收回承包地份额或作价补偿后及时收回承包地份额,多年生林木等可作价补偿后及时收回承包地份额。对于宅基地使用权,由于宅基地是以“户”为单位分配和使用,连同自建房屋价值巨大、使用寿命长,如因三种情况丧失成员身份后可作价补偿由集体经济组织回收再利用,也可保留其宅基地使用期限至房屋使用寿命终结之时,如丧失身份时该原成员还未“分户”,可在房屋寿命终结重建或“分户”时削减该原成员份额面积。对于集体经济收益分配权,原成员可保留享有失去成员身份当年会计年度的可分配收益。不宜一次性分配、须分摊到各个受益年度的收益,如一次性或集中收取的集体资产承包、出租等收入,可继续对原成员进行分配,直至该收入分配完毕。对于被征收征用土地补偿费分配权、集体经济组织服务和福利享受权的处理则相对简单,失去成员身份前享有,失去身份后即刻失去,不应延续保留。

(三)应对特殊成员的权利进行特别规定

《草案二次审议稿》第十九条“不丧失成员身份的情形”中规定:“农村集体经济组织成员不因就学、服役、务工、经商、服刑、丧偶、离婚等原因而丧失农村集体经济组织成员身份。”对务工、经商、服役、服刑、就学等原因“暂时离开”集体经济组织的可以做如下分类讨论。根据我国《农村土

地承包法》及本《草案二次审议稿》第十一条“成员定义”、第十八条“成员身份丧失”相关规定及实践,原始组织成员外出务工、经商并不必然丧失成员身份,无论因务工、经商离开组织时间长短。需要注意的是,离开组织进城务工、经商后是否“农转非”迁出户籍,户籍迁出原籍的务工、经商人员本来就是或理应是村集体经济组织的成员,不应剥夺其村集体经济组织成员身份,而应让其共同享有集体土地保障的托底权益,这既是共同富裕的要求,也是防止群体性返贫、维护基层社会稳定、完善基层治理的必要举措^[27]。户籍迁出本集体经济组织但还保留有承包土地的人员虽不丧失身份,但应在集体经济收益分配、分红上做出一定区分。服役、服刑、就学三类人员离开原籍短则几年长则数十年或更长,服刑人员、全日制大中专学校在校学生无论时间长短皆应保留成员身份。解放军、武警部队的现役士官因特殊身份而具有较长的服役时间和稳定的财政供奉薪资,对于其身份保留与是否因士官等级而有差异?如《浙江省村经济合作社组织条例》第十八条明确规定只对“解放军、武警部队的现役义务兵和符合国家有关规定的初级士官保留身份”;《达州市达川区农村集体经济组织成员资格界定的指导意见》规定对“现役士兵,一、二级士官保留身份”;太原市迎泽区《关于农村集体经济组织成员身份确认指导意见》对现役军人的身份保留不包含现役军官。各地规定各异,需《草案二次审议稿》予以细化统一,否则容易滋生纷争,陕西退役军人牛某某诉陕西省西咸新区沣东新城土地储备中心及咸阳市秦都区沣东街道办事处一案就极具典型意义。原告牛某某2002年12月入伍,2018年12月被批准退出现役自主就业。2018年10月,陕西省西咸新区沣东新城土地储备中心(以下简称土储中心)与咸阳市秦都区沣东街道办事处签订《征地拆迁类工作委托协议》,约定对于胡家村搬迁安置项目,由土储中心负责对沣东街道办事处进行政策指导,由街道办事处负责具体实施各项工作。2018年11月,土储中心印发《胡家村搬迁安置实施方案》第九条第四款规定:“户口迁出胡家村的在校学生(大中专、本科、连续就读的硕士研究生)、服役士兵、服刑人员享受村集体经济组织成员同等待遇。”2018年12月,街道办事处与牛某某母亲李某某签订搬迁安置协议书,其中家庭人口情况栏无牛某某名字,由此牛某某未能得到安置补偿。2020年9月,牛某某以土储中心、街道办事处等为被告,向西安铁路运输法院提起行政诉讼,要求获得征收安置补偿。一审法院依据《陕西省实施〈中华人民共和国农村土地承包法〉办法》,认定牛某某不属于胡家村集体经济组织成员;同时也认为牛某某在户籍认定截止日前为中级士官,有权享受国家安排工作或给予经济补助,就不应再享受村集体经济组织成员同等待遇;牛某某在退役时放弃享受国家安排工作或者给予经济补助的安置待遇,自愿选择自主就业并领取了国家经济补助,因此其并不属于《搬迁安置实施方案》规定的“服役士兵”,不应享受村集体经济组织成员同等待遇。西安铁路运输中级法院二审时认为:农村集体经济组织对其成员身份的确认,是判断相对人具有适格被征收人资格的认定因素之一,但不是唯一的因素。按《退役士兵安置条例》规定选择自主就业即未放弃原集体经济组织待遇。牛某某户籍因服役迁出集体经济组织,并不因此丧失集体经济组织成员身份;其在退役时选择自主择业领取自主择业费,不是行政机关不履行征收安置职责的法定事由,责令陕西省西咸新区沣东新城管理委员会对牛某某履行征收安置补偿法定职责。本案是涉及退役军人农村集体经济组织成员身份保留及权益保护较为典型的案例,可引发以下思考:部分省市缺乏法规、政策对现役、退役军人集体经济组织成员身份的规定,造成基层治理的实践困惑及法院的裁判不一。某些省市对现役、退役军人的集体经济组织成员身份保留及权益保护的规定也有所不同,使相关群体缺乏一种统一的公平收益结果。因此,《草案二次审议稿》及未来的《农村集体经济组织法》应对此履行统领作用,解决基层自治纷争和法院的裁判不一。此外,对于保留资格情形丧失后户籍迁回原籍进行恢复确认的时限是多久等问题,《草案二次审议稿》都应该给予指引。

五、结 语

以顶层设计来推动实践发展已成为当代中国社会发展的基本逻辑^[28]。《农村集体经济组织法》呼之欲出,该法的出台会改变我国农村集体经济组织成员权的相关规定分散于《民法典》《土地管理法》《农村土地承包法》及地方性法规规章的现状,起到统领指导作用。成员身份认定关系到集体经济组织成员权益的实现,是完善农民集体资产股份权能、发挥农村集体经济组织功能作用、拓宽农村集体经济发展路径的前提,是以乡村治理法治化推进乡村治理能力和治理水平现代化的重要内容之一。乡村是中国式现代化推进共同富裕的关键展示场域,其治理能力治理体系影响着乡村振兴共同富裕的走向与成效^[29],拟订科学化、系统化的成员身份认定规则,有助于乡村自治法治水平的提高:第一,强化农村居民属地主人翁意识,提高基层自治积极性,增强村民自我管理、自我服务能力,降低农村基层管理成本。第二,保障权益、改善民生,能更好地落实中央关于以保障和改善农村居民民生为优先发展方向的党组织领导的乡村治理体系。第三,通过法律权威界定成员身份认定的法治和自治界限,政府行政权和村民自治权界限,消除模糊空间,使基层自治在法律框架下大胆有为。第四,化解矛盾,体现公平,能妥善解决农村基层养老、教育、医疗等以身份为基础的权益的公平实现。第五,保证宏观治理不走样,微观治理呈多样,顶层制度设计框架下能使乡村自治的本地化得以延续,使各地农村基层能根据本地风俗习惯、文化传统、治理特点探索与本地相适应的乡村治理体系。《草案二次审议稿》总结试点地区实践经验,在关于农村集体经济组织成员身份认定方式上以“法定+自治”的路径选择极其科学,既确保了实现成员身份认定标准及权益保留的公平正义,又尊重了农村基层组织及成员的意愿。但要改变地方立法关于集体经济组织成员身份认定标准及权益保护标准纷繁混乱、多样复杂的局面,《草案二次审议稿》还需做相应的清晰表达和细化规定,立法释明相关争议问题。法律规定成员身份认定标准、身份丧失及权益保留要符合我国农村人口流动大、地域发展不平衡等社会现实,科学集成集体成员身份认定标准,建立明确的具有可操作性的法律规则,减少社会管理风险,促进农村集体经济组织的发展壮大,助推乡村振兴共同富裕大战略。

参考文献:

- [1] 赵文京,赵海月. 中国式现代化进程中的共同富裕三重维度探析[J]. 学术探索,2024(1):18-25.
- [2] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2022-10-26(1).
- [3] 李增元,李艳营. 论改革开放以来农村社区治理的法治历程与新时代法治需要[J]. 社会主义研究,2019(3):108-114.
- [4] 严聪. 论集体经济组织吸收新成员事项的立法规制——以湖北省农村集体产权制度改革的地方实践为背景[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版),2021(2):83-93.
- [5] 秦静云. 农村集体成员身份认定标准研究[J]. 河北法学,2020(7):159-176.
- [6] 肖新喜. 论农村集体经济组织成员身份的确认证标准[J]. 湖南师范大学社会科学学报,2020(6):51-58.
- [7] 吴昭军. 动态系统论下农村集体经济组织成员身份取得的立法范式转型[J]. 中国农村观察,2022(2):130-143.
- [8] 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[J]. 南大法学,2022(2):54-73.
- [9] 赵元松. 农村集体经济组织成员资格司法认定标准研究[J]. 法制与经济,2018(10):18-26.
- [10] 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[J]. 探索与争鸣,2021(7):106-120.
- [11] 习近平. 加快建设农业强国 推进农业农村现代化[J]. 求是,2023(6):4-17.
- [12] 马翠萍,鄯亮亮. 农村集体经济组织成员资格认定的理论与实践——以全国首批29个农村集体资产股份权能改革试点为例[J]. 中国农村观察,2019(3):25-38.

- [13] 刘竞元. 农村集体经济组织成员资格界定的私法规范路径[J]. 华东政法大学学报, 2019(6):151-162.
- [14] 孙宪忠. 从《民法典》看乡村治理中急需关注的十个法治问题[J]. 中州学刊, 2021(2):41-48.
- [15] 谢鸿飞. 论农村集体经济组织法人的治理特性——兼论《农村集体经济组织法(草案)》的完善[J]. 社会科学, 2023(3):10-21.
- [16] 陆益龙, 李光达. 中国式乡村治理现代化的本质要求与路径选择[J]. 江苏社会科学, 2023(2):78-86.
- [17] 张先贵, 盛宏伟. 农村集体经济组织成员资格认定标准: 底层逻辑与应然表达——面向农村集体经济组织立法背景的深思[J]. 安徽师范大学学报(人文社会科学版), 2023(3):114-125.
- [18] 詹国辉. 乡村治理现代化: 意涵、困顿与理路[J]. 云南大学学报(社会科学版), 2024(1):66-78.
- [19] 李锋, 王俊梦. 中国式现代化视角下乡村治理框架研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2023(4):39-53.
- [20] 王义双. 动态体系论下农村集体经济组织成员资格认定研究[J]. 甘肃政法大学学报, 2023(2):133-145.
- [21] 宋天骥. 论农村集体经济组织法人内部治理中的“人”与“财”——以治理机构的人员构成与集体资产股权为观察对象[J]. 河北法学, 2022(4):34-50.
- [22] 管洪彦. 农村集体经济组织法人的特别性论纲[J]. 法学家, 2023(5):88-102.
- [23] 张兆康, 丁关良, 朱芸, 等. 农村集体经济组织成员资格界定上的重大制度创新——以浙江省宁波市江北区为例[J]. 中国集体经济, 2023(6):1-4.
- [24] 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[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2022(1):245-256.
- [25] 佚名. 人民公社[J]. 中国经济周刊, 2019(18):41.
- [26] 吴俊廷. 农村集体经济组织准成员制度的立法指向与规范构造——兼评《农村集体经济组织法(草案)》[J]. 中国土地科学, 2023(6):12-19.
- [27] 章林晓, 徐郁青. “农嫁女”“农转非”两类农村集体经济组织成员土地托底保障问题初探[J]. 社会治理, 2022(10):74-83.
- [28] 张彩云, 张必春. 治理视域下的中国式现代化研究: 议题、演进与机理[J]. 湖南社会科学, 2023(5):67-75.
- [29] 王驰, 雷震. 重塑善治: 中国式乡村治理现代化的建构与实现[J]. 社会科学家, 2023(11):84-89.

An Analysis of Identification Rules for Membership of Rural Collective Economic Organizations in the Context of Chinese Path to Modernization

YANG Lin, YUAN Wenquan

(School of Marxism, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: The identification, loss, and retention of rights following the loss of membership in rural collective economic organizations exert significant impact on the interests of rural residents. Scientific institutional design is essential for guiding good rural governance, promoting common prosperity, and achieving the Chinese path to Modernization. The “Law on Rural Collective Economic Organization (Second Review Draft)” (hereinafter referred to as the “Draft”) defines the membership of rural collective economic organizations based on household registration. However, it should not mandate that members’ basic livelihood guarantee be provided solely by collectively owned land or other assets, nor should a stable relationship of rights and obligations between the two be a prerequisite for defining membership. Regarding the loss of membership, a classification method based on “household registration + financial burden of wages and benefits” can be employed to exclude groups such as civil servants and public institution staff from organizational membership. For members who are temporarily absent due to reasons such as employment, business, military service, or education, due to reasons such as working, doing business, serving in the military, or studying, the retention period for core property rights like land contract rights and homestead use right should not be uniformly defined but determined reasonably according to the nature of the rights. The “Draft” can protect the legitimate rights and interests of rural residents, enhance their enthusiasm for self-management, and promote the modernization of rural governance systems and capabilities by refining and improving the relevant provisions related to membership.

Key words: Chinese path to modernization; members of rural collective economic organizations; identification rules; Law on Rural Collective Economic Organization; rural governance

责任编辑 韩云波

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>