

农村集体经济组织成员身份纠纷案件的司法应对



◇ 赵风暴

编者按

2025年5月1日起施行的农村集体经济组织法贯彻落实党中央的决策部署,为推进乡村全面振兴提供了法律保障。该法对农村集体经济组织成员身份的认定和纠纷化解作出了规定,如何准确理解和适用相关规定,妥善处理该类纠纷,关系到土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等权利的认定和当事人的切身利益,亟待研究厘清。为此,本版特别推出由最高人民法院一审庭庭长赵风暴撰写的《农村集体经济组织成员身份纠纷案件的司法应对》。敬请关注。

2024年6月28日,第十四届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过了《中华人民共和国农村集体经济组织法》,自2025年5月1日起施行。该法贯彻党中央决策部署,健全相应法律制度,为促进农村集体经济组织发展壮大、推进乡村全面振兴提供了法律保障,也为人民法院审理农村集体经济组织成员身份纠纷案件提供了法律依据。该法施行后,法院审理农村集体经济组织成员身份纠纷案件面临一定的挑战。为此,笔者从农村集体经济组织成员身份纠纷案件的受理、审理、检察公益诉讼等方面着手加以探讨,希望对司法实践中此类纠纷案件的处理有所助益。

一、纠纷案件的受理

因农村集体经济组织成员身份纠纷诉至法院的,法院是否应予受理,司法实践中存在认识上的分歧。主要存在两种观点:一种观点认为,该纠纷不属于法院受理民事案件范围,法院对此应不予受理;已经受理的,应驳回起诉。主要理由为:农村集体经济组织成员身份的确权问题,是农村集体经济组织自治范畴的事项,司法权不应介入。根据法律规定,我国农村基层实行村民自治,村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的群众性自治组织。村民会议是村民集体讨论决定涉及村民利益的一种组织形式,针对农村集体经济组织成员身份的认定由村民会议讨论决定,司法权不能代行、干涉村民自治权。另一种观点则认为,该纠纷属于法院受理民事案件范围,法院对此应依法予以受理。主要理由为:农村集体经济组织成员身份问题并非仅仅涉及当事人的身份确定问题,该问题常常与土地承包经营权、宅基地使用权以及集体收益分配权等密切相关,实践中纠纷多是基于民事权益的纷争而引发身份问题的争议,如果法院对身份问题不予受理,则当事人的相关民事权益无法得到有效的保护。

笔者认为,在农村集体经济组织法施行后,对于因农村集体经济组织成员身份问题而诉至法院的纠纷案件,法院应依法予以受理。农村集体经济组织法第五十六条第一款规定:“对确认农村集体经济组织成员身份有异议,或者农村集体经济组织因内部管理、运行、收益分配等发生纠纷的,当事人可以请求乡镇人民政府、街道办事处或者县级人民政府农业农村主管部门调解解决;不愿调解或者调解不成的,可以向农

村土地承包仲裁机构申请仲裁,也可以直接向人民法院提起诉讼。”据此,对于农村集体经济组织成员身份争议,当事人可以通过多元解纷机制,请求乡镇人民政府、街道办事处、县级人民政府农业农村主管部门调解解决,但该解决机制并不具有强制性,在当事人不愿调解或者调解不成的情况下,当事人可以向法院提起诉讼。需要注意的是,乡镇人民政府、街道办事处或者县级人民政府农业农村主管部门调解并非当事人向法院提起诉讼的前置程序,法院应当依法保护当事人的诉权,不得以未经乡镇人民政府、街道办事处、县级人民政府农业农村主管部门调解为由不予受理。当然,针对农村集体经济组织成员身份问题发生的诉讼纠纷,法院受理后,仍可以通过多元解纷机制化解。

此外,根据《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》第一条第二款有关“农村集体经济组织成员因未实际取得土地承包经营权提起民事诉讼的,人民法院应当告知其向有关行政主管部门申请解决”的规定,当事人因未实际取得土地承包经营权引发纠纷而提起诉讼的,法院不予受理。但在农村集体经济组织法施行后,土地承包经营权等权利以农村集体经济组织成员身份为基础或前提条件,且常涉及农村集体经济组织成员身份争议问题,故对于当事人因未实际取得土地承包经营权提起民事诉讼的,应根据农村集体经济组织法依法予以受理,而不应再适用前述司法解释的有关规定。

二、成员身份的认定

农村集体经济组织成员的身份认定是农村集体经济组织法的立法重点问题,也是审判实践中的难点问题。该法明确了成员的含义和确认规则,例如第十一条规定:“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居民,为农村集体经济组织成员。”第十二条规定:“农村集体经济组织通过成员大会,依据前款规定确认农村集体经济组织成员。对因成员生育而增加的人员,农村集体经济组织应当确认为农村集体经济组织成员。对因成员结婚、收养或者因政策性移民而增加的人员,农村集体经济组织一般应当确认为农村集体经济组织成员。确认农村集体经济组织成员,不得违反本法和其他法律法规的规定。农村集体经济组

织应当制作或者变更成员名册。成员名册应当向乡镇人民政府、街道办事处和县级人民政府农业农村主管部门备案。省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会及其常务委员会可以根据本法,结合本行政区域实际情况,对农村集体经济组织的成员确认作出具体规定。”

从前述规定看,农村集体经济组织成员通常包含三个因素:一是户籍;二是稳定的权利义务关系;三是基本生活保障。笔者认为,基于户籍的现状差异,农村集体经济组织成员的认定路径有两个:一是户籍+稳定的权利义务关系+基本生活保障所组成的判断因素;二是原户籍+稳定的权利义务关系+基本生活保障所组成的判断因素。需要注意的是,上述两种路径均是综合户籍、权利义务关系、基本生活保障单一的因素进行认定,缺一不可,并不能根据第二条第五款有关“省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会及其常务委员会可以根据本法,结合本行政区域实际情况,对农村集体经济组织的成员确认作出具体规定”的规定,基于立法机关的授权,省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会可以对农村集体经济组织成员身份的确认作出具体规定。据此,如地方法规作出具体规定时,法院可依循本地法规依法进行认定。

三、检察民事公益诉讼

农村集体经济组织法第五十六条第二款规定:“确认农村集体经济组织成员身份时侵害妇女合法权益,导致社会公共利益受损的,检察机关可以发出检察建议或者依法提起公益诉讼。”由此,法律明确了妇女农村集体经济组织成员身份权益保护的检察民事公益诉讼制度。而对于如何提起该类检察民事公益诉讼等具体问题,法律和司法解释并未予以明确。为此,笔者针对提起主体、管辖法院、起诉要件等问题,结合有关法律法规进行探讨。

1.提起主体。根据农村集体经济组织法第五十六条第二款,检察机关可以作为公益诉讼的提起主体。除了检察机关之外,其他主体比如妇女联合会等能否作为起诉主体提起公益诉讼?笔者认为,提起公益诉讼的主体宜限定为检察机关。首先,根据民事诉讼法第五十八条的规定,公益诉讼的起诉主体有两个,即法律规定的机关和有关组织。而农村集体经济组织法第五十六条第二款明确检察机关可以依法提起公益诉讼,也即仅赋予检察机关提起公益诉讼

的职权,并未明确妇女联合会等主体可以提起公益诉讼。

其次,从设立目的看,公益诉讼制度的设立既需考虑司法资源现状,又需避免涉及任何公共利益的问题都进入诉讼。在此情况下,限定民事公益诉讼的提起主体为检察机关,与公益诉讼制度的设立目的相契合。同时,考虑到农村集体经济组织法作为一部新制定的法律,有关条款的落实尚需实践经验的探索和检验,将公益诉讼的提起主体限定为检察机关,有利于法律的审慎、稳妥推进,待实践一段时间之后,可进一步总结经验,不断完善相关制度适用。

最后,从主体职责看,针对妇女联合会等主体的职责,特别是能否提起公益诉讼问题,法律并未明确。比如,从妇女权益保障法第七十三条的规定看,法律并未明确妇女联合会等主体可作为公益诉讼的提起主体。特别是该法第七十七条第一项明确,确认农村妇女集体经济组织成员身份时侵害妇女权益或者侵害妇女享有的农村土地承包和集体收益、土地征收征用补偿分配权益和宅基地使用权,检察机关可以依法提起公益诉讼,亦未明确妇女联合会等主体具有提起公益诉讼之责。而农村集体经济组织法第五十六条第二款所规定的检察公益诉讼制度则是借鉴了妇女权益保障法的前述规定内容。因此,鉴于法律并未明确妇女联合会等主体负有提起公益诉讼之责,妇女联合会等主体不应作为提起公益诉讼的主体。

2.管辖法院。对于该类检察民事公益诉讼案件,如何确定管辖法院,或者说公益诉讼的起诉主体应向哪个法院提起诉讼,是审理此类纠纷首先需要解决的问题。从法律规定看,法律在确定“原告就被告”原则一般地域管辖的同时,也明确了特殊的地域管辖。从纠纷性质看,确认农村集体经济组织成员身份侵害妇女合法权益公益诉讼案件,属于侵权行为诉讼。民事诉讼法第二十九条规定:“因侵权行为提起的诉讼,由侵权行为地或者被告住所地人民法院管辖。”《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第二十四条规定:“民事诉讼法第二十九条规定的侵权行为地,包括侵权行为实施地、侵权结果发生地。”因此,笔者认为,针对确认农村集体经济组织成员身份侵害妇女合法权益公益诉讼案件,侵权行为实施地、侵权结果发生地、被告住所地人民法院均对案件具有管辖权。如存在管辖权冲突时,根据民事诉讼法第三十五条有关“两个以上人民法院都有管辖权的诉讼,原告可以向其中一个人民法院起诉;原告向两个以上有管辖权的人民法院起诉的,由最先立案的人民法院管辖”的规定,案件应由最先立案的人民法院管辖。

3.起诉要件。民事诉讼法第一百二十二条规定了起诉条件,相较于一般民事诉讼的起诉要件,公益诉讼除了原告主体要件有所不同外,其余的要件应符合法律规定的起诉要件。但除此之外,是否还有其他的要件?笔者认为,2020年修正的《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题

的解释》(以下简称《检察公益诉讼解释》)对人民检察院提起民事公益诉讼作了特别规定,而妇女农村集体经济组织成员身份权益检察民事公益诉讼作为民事公益诉讼的一种类型,其起诉要件亦需符合司法解释的规定。比如,检察机关拟提起民事公益诉讼的,应在起诉前依法进行公告,提起诉讼时应提交已经履行公告的证明材料等证据,否则法院可以依据该解释第十五条的规定不予受理或者驳回起诉。另有观点认为,《检察公益诉讼解释》主要明确破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益,侵害英雄烈士等的姓名、肖像、名誉、荣誉等损害社会公共利益的行为而提起的检察民事公益诉讼,并不适用于妇女农村集体经济组织成员身份权益检察民事公益诉讼。

笔者认为,妇女农村集体经济组织成员身份权益检察民事公益诉讼在性质上属于民事公益诉讼,其起诉要件仍应适用《检察公益诉讼解释》的有关规定,但由于相关法律对提起民事公益诉讼主体的规定不同,在适用上应注意区分。首先,从提起公益诉讼的主体看,环境保护法第五十八条第一款规定:“对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼:(一)依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;(二)专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。”消费者权益保护法第三十七条规定:“消费者协会履行下列公益性职责:……(七)就损害消费者合法权益的行为,支持受损害的消费者提起诉讼或者依照本法提起诉讼。”可见,针对环境保护和消费者权益保护民事公益诉讼,法律明确了有关的组织,即符合法律规定条件的环境保护公益组织、消费者协会,而农村集体经济组织法第五十六条第二款明确的主体仅为检察机关,并未明确其他机关或者组织。其次,鉴于该类检察民事公益诉讼的起诉主体仅为检察机关的客观情况,《检察公益诉讼解释》第十三条有关人民检察院提起民事公益诉讼的诉权顺位的要求并无适用的必要,也即法院不能以检察机关提起的民事公益诉讼不符合诉权顺位要求而不予受理或者驳回起诉。

总之,农村集体经济组织成员身份问题与土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等权利密切相关,是否具有农村集体经济组织成员身份,对当事人而言,影响巨大。基于“急用先立、宜粗不宜细”的立法考量,法律对农村集体经济组织成员身份问题采取了两步走的策略,即通过立法对农村集体经济组织成员的内涵进行了界定和本地区的实际情况,综合认定农村集体经济组织成员身份,审慎稳妥处理农村集体经济组织成员身份纠纷,依法保护当事人的合法权益,促进农村社会和谐稳定,助力乡村全面振兴。

(作者单位:最高人民法院)

背靠背条款的司法审查路径



◇ 方 岩

背靠背条款,是指当事人在合同中约定,有付款义务的一方当事人以收到合同以外的第三方支付款项作为其付款前提,常见于建设工程、采购货物等领域。实践中曾对此类条款的效力认定存在不同观点,2024年8月发布的《最高人民法院关于大型企业及中小企业约定以第三方支付款项为付款前提条款效力问题的批复》(以下简称《批复》)明确肯定了大型企业及中小企业间在特定情形下约定背靠背条款的效力。《批复》的出台,显著遏制了大型企业利用优势地位变相拖延支付中小企业账款的行为,为相关案件的审理提供了统一裁判依据。实践中,应正确理解和适用《批复》。

一、适用范围

《批复》第一条明确规定,大型企业在建设工程施工、采购货物或者服务过程中,不得与中小企业约定以收到第三方支付款项作为付款前提。《保障中小企业款项支付条例》(以下简称《支付条例》)亦明确禁止大型企业在采购货物、工程、服务过程中拖欠中小企业款项,并禁止订立背靠背条款。对背靠背条款的否定性评价,在适用范围上具有明确的限定性,主要体现在合同类型与主体规模两个方面。

1.适用合同类型。《批复》中指向的合同关系为“建设工程施工、采购货物或者服

务”,《支付条例》中指向“采购货物、工程服务”,用词虽有细微差异,但都提及了两种法律关系,一是施工,二是采购,并未扩展到全部合同关系中。这一限定反映出司法实践在强化中小企业权益保护的同时,亦注重维护市场交易的灵活性与合理性,并未对背靠背条款的效力作出全面否定。

2.适用主体。《批复》《支付条例》以及中小企业促进法等一系列文件共同构成了防范和治理大型企业拖欠中小企业账款的重要制度屏障。《批复》在适用范围上作出了明确规定,将其限定于大型企业及中小企业之间签订的合同。最高人民法院在对《批复》的解读文件中进一步阐明,该文件主要适用于合同纠纷类案件,且特指大型企业及中小企业之间订立的合同。由此可见,《批复》所否定的是在大型企业及中小企业之间所订合同中约定的背靠背支付条款的效力,其规范目的在于遏制大型企业利用优势地位将付款风险不当转移给中小企业。而对于不属于《批复》适用范围的其他主体,如同等级别的企业之间或者非大型企业及中小企业之间所订立的背靠背条款,司法实践中仍应遵循民法中的意思自治原则,充分尊重当事人之间的真实意思表示,审慎判断相关条款的效力,不宜简单套用《批复》精神一概予以否定。

二、司法审查路径

《批复》出台后,司法实践中出现了对背靠背条款一概否定、全面排斥其作为拒付理由的倾向,一定程度上超出了《批复》的规范初衷。为避免“一刀切”带来的裁判偏差,在涉及此类条款效力认定的案件中,应回归个案事实与合同本质,对是否适用《批复》进行审慎识别。

1.合同类型的识别。因《批复》的适用限

定在建设工程领域合同及货物、服务采购合同,故除建设工程领域合同外,在处理其他类型合同时,实践中的关键环节在于准确识别该合同是否属于采购类合同,严格把握《批复》的适用范围。

采购类合同具有典型的单务性特征,表现为一方通过支付价款获取货物或服务利益,另一方承担供货义务,形成“供一需”单向流转的法律关系。对于确属采购类合同的,可适用《批复》相关规定。但若大型企业并非采购方或者需求方,而是以协同参与者身份出现,例如在合伙、合作、联营等非采购类合同中,各方权利义务呈现相互依存、风险共担、利益共享等特征,此时的背靠背条款可能承载着风险分配与商业安排的功能,具有一定的合理性,则不宜简单适用《批复》予以否定,而应结合具体交易结构、合同目的及履约背景进行综合认定。

2.主体规模的认定。实践中,涉及企业规模认定的争议主要集中在政府采购投标人资质、大型企业迟延支付中小企业款项等。目前,在认定企业规模时,存在判断标准与裁量侧重点不一的情况。笔者认为,在审查背靠背条款效力时,应以保障中小企业合法权益为核心目标,在判断标准上综合考量企业的营业收入、资产总额、从业人员等客观量化指标,同时结合其所处行业的实际状况与市场地位等因素,合理分配举证责任,审慎地认定结论。

首先,关于认定标准的适用。最高人民法院在对《批复》的解读中关于“中小企业的认定提到:“关于大型企业、中小企业的认定标准问题,《中华人民共和国中小企业促进法》第二条、《保障中小企业款项支付条例》第三条对大型企业、中小企业有明确界定标准,可作为司法实践的认定依据。”但所涉法律法规并未直接规定中小企业的详细界定标准,仅规定由国务院有关部门制定相应标准,

并报国务院批准。现行针对企业规模认定标准有效的版本仅有《中小企业划型标准规定》(工信部联企业〔2011〕300号)、《统计上大中小微型企业划分办法(2017)》两个版本。虽然两版本在主体上划分标准类似,但实际上仍存在一定不同,这种差异在具体案件适用中可能引发认定上的争议。

当前在认定背靠背条款无效并详细分析中小企业身份的案例尚不多见,但在适用《支付条例》中逾期付款利息条款的案件中,已有不少法院对中小企业认定问题作出了积极探索。例如,在《北京某装饰设计有限公司未提交证据证明其在合同订立时属于中小企业,且未履行主动告知义务,故其主张按日万分之五利率计算逾期付款损失的请求,本院不予支持》。上述裁判观点看,在涉及背靠背条款效力争议时,若中小企业主张该条款因违反《批复》而无效,须承担举证责任,证明自身在合同订立时符合中小企业标准。此外,笔者认为,因《批复》的核心理念在于保护中小企业在交易中的合法权益,若完全依照《支付条例》的文本要求,将“合同订立时主动告知”作为适用保护措施的必要条件,实际上加重了中小企业在缔约过程中的程序负担,可能与其立法初衷有所偏离。因此,实践中,若中小企业规模情况可通过公开渠道(如企业信息公示系统、行业白名单、纳税记录等)初步查明,则不宜仅以“未履行告知义务”作为否定背靠背条款无效主张的唯一理由。

如果大型企业否认自身的大型企业地位,也应承担相应的举证责任,提供财务数据、从业人员数量、营业收入等证明材料,以证明其不属于大型企业。如此分配举证责任,有助于在程序安排上实现双方诉讼能力的实质平衡,促进交易公平与诚信秩序的建立。

(作者单位:北京市海淀区人民法院)