

# 对解决农村土地征收补偿收益分配纠纷的法律思考

郑鹏程, 于 升

(湖南大学 法学院, 湖南 长沙 410082)

**摘要:**随着中国工业化和城镇化进程的加快,农村土地征收补偿收益分配纠纷日益增加。司法机关对此类纠纷的态度一直摇摆不定。农村土地征收补偿收益分配纠纷的核心,是农村集体经济组织成员资格的认定。这种资格认定涉及农民的基本民事权利,法律应当干预。鉴于认定农村集体经济成员资格较为复杂,立法可对之进行类型化处理,对不同类型的人员涉及的分配纠纷做出不同的法律规定。司法机关应秉着司法为民的理念,充分发挥司法能动性,不断探寻解决农村土地征收补偿收益分配纠纷的新方法。

**关键词:**土地征收补偿收益分配;集体经济组织成员资格;裁决或仲裁前置;司法能动主义

中图分类号:DF45

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2010)03-0091-07

在城镇化过程中,农村土地征收引发的纠纷主要有两类:被征地农民与政府之间的纠纷;农村集体经济组织内部成员之间就土地征收补偿收益分配产生的纠纷。第一类纠纷的核心问题是征收的合法性,即征收是否符合公共利益及征收程序是否合法的问题。这类纠纷主要通过行政诉讼方式来解决。而对第二类纠纷的解决,在实践中遇到了很多困难。

## 一、农村土地征收补偿收益分配纠纷的主要表现

随着中国城镇化速度的加快,土地征收规模不断扩大,农村土地征收补偿收益分配过程中出现的纠纷也日渐增多。根据笔者的调查了解和归纳,实践中出现的土地征收补偿收益分配纠纷主要有以下几类。

第一,因婚姻产生的土地征收补偿收益分配纠纷。这类纠纷可细分为三种情况:(1)“出嫁女”、“入赘男”与农村集体经济组织产生的纠纷。这类纠纷的特点是,“出嫁女”、“入赘男”在两个农村集体经济组织之间流动,流动之后其农民身份及依靠土地为生的性质没有改变。但习俗上,“出嫁女”娘家所在的集体经济组织一般对其承包的土地不予保留,而嫁入方所在集体经济组织多数实行“增人不增地”、“减人不减地”的原则,对出嫁妇女不再发包土地。“入赘男”由于来女方家庭生活,习惯上女方所在集体经济组织也不分给他承包地。由于“出嫁女”和“入赘男”没有承包地,集体经济组织大多不分配土地征收补偿收益。(2)“嫁城女”与农村集体经济组织产生的纠纷。所谓“嫁城女”是指与城镇居民结婚的农家女。“嫁城女”随夫迁至城镇生活,但户口因户籍政策留在原籍,“嫁城女”不能参与土地征收补偿收益分配的原因与“出嫁女”相同。(3)新生儿、未成年继子女、养子女与集体经济组织间的纠纷。此类纠纷因父母离异、迁移或再婚而起,且常常与父母的成员资格认定纠纷捆绑在一起,因而较为复杂。

收稿日期:2010-01-05

基金项目:最高人民法院重点调研课题“关于农村改革发展中农村土地流转纠纷法律适用问题的调研”(GFZDKT0903-6)

作者简介:郑鹏程(1966-),男,湖南隆回人,湖南大学法学院教授,法学博士,博士生导师,主要从事经济法研究。

欢迎访问重庆大学期刊社 <http://qks.cqu.edu.cn>

第二,为小孩就学、经商等方便在缴纳一笔费用后将户籍挂在离就学地或经营地较近的农村集体经济组织,主要是城乡结合部的集体经济组织而产生的土地征收补偿收益分配纠纷,一般称为“挂靠户”或“空挂户”土地征收补偿收益分配纠纷。这类纠纷也可细分为两种情况,其中比较典型的情况是“挂靠户”要求参与挂靠地集体经济组织的土地征收补偿收益分配。“挂靠户”在挂靠之初,大多和集体经济组织有不取得土地承包经营权、不享受集体经济组织成员待遇的约定,但在挂靠地土地被征收,面临巨大利益时,又要求参与补偿收益的分配。另一种情况是“挂靠户”要求参与户口迁出地集体经济组织的收益分配。

第三,就业预备期间发生的土地征收补偿收益分配纠纷。主要是指大中专学生在就学期间或集体经济组织成员在服役期间与集体经济组织就土地征收补偿收益分配产生的纠纷。大中专学生、服役人员处于就业预备阶段,很有可能从事但尚未从事新的职业,毕业后或退伍之后是留城还是回乡难以确定。而实践中,有些集体经济组织往往不考虑大中专学生、服役人员的分配权。

第四,服刑人员或刑满释放人员与集体经济组织之间的土地征收补偿收益分配纠纷。这类纠纷主要是指农村集体经济组织成员因服刑而迁出户口至服刑地,或服刑期间遇到土地承包关系调整,不能参与土地征收补偿收益分配而产生的纠纷。

第五,因退休回乡产生的土地征收补偿收益分配纠纷。产生这类纠纷的原因是原籍为农村集体经济组织成员的自然人,经过招工或招干之后,取得城市户口,成为城镇工作人员,但在原集体经济组织仍有承包地,退休后,将户口迁至原集体经济组织,在土地被征收时,与集体经济组织产生补偿收益分配纠纷。

以上几种纠纷,基本上概括了当前土地征收补偿分配纠纷的全貌。其中最普遍、同时也最复杂的纠纷是因婚姻产生的土地征收补偿收益分配纠纷。

## 二、司法机关对待土地征收补偿收益分配纠纷的态度及其原因

农村土地征收补偿收益分配纠纷由来已久,且在全国各地普遍存在,大都诉至人民法院。对于此类纠纷,司法机关如何处理,目前上至最高人民法院,下至基层法院,态度都摇摆不定。

1994年,最高人民法院在对江西省高级人民法院所作的《关于王翠兰等六人与庐山区十里乡黄土岭村六组土地征用费分配纠纷一案的复函》(民他字[1994]第28号)中指出:“当事人为土地征用费的处理发生争议,不属于法院受理案件的范围,应当向有

关机关申请解决。”<sup>21</sup> 纪初,因各地土地征收补偿收益分配纠纷愈来愈多,诉求突出,最高人民法院始建议下级法院予以受理。如最高院研究室在2001年对广东省高级人民法院作出的《关于人民法院对农村集体经济所得收益分配纠纷是否受理问题的答复》(法研[2001]51号)中认为:“农村集体经济组织与其成员之间因收益分配产生的纠纷,属平等民事主体之间的纠纷。当事人就该纠纷起诉到人民法院,只要符合《中华人民共和国民事诉讼法》第108条的规定,人民法院应当受理。”但旋即于2002年对浙江省高级人民法院作出的民立他字[2002]第4号复函中又否定了2001年的观点,认为“农村集体经济组织成员与农村集体经济组织因土地补偿费发生的争议,不属于平等主体之间的民事法律关系,不属于人民法院受理民事诉讼的范围。对此类争议,人民法院依法不予受理,应由有关行政部门协调解决”。2004年,最高人民法院又在民立他字[2004]第33号答复中对其2002年所持之观点进行了修正,指出法院“可不”受理土地征收补偿费用分配案件。虽然最高人民法院于2005年颁布了《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),但实践中各地法院仍然“政出多门”:有些法院受理,有些法院则一律不予受理。

司法机关之所以在处理土地征收补偿费用分配纠纷案件方面举棋不定面露难色,有多方原因,其中主要原因有以下几个方面。

第一,立法缺失。“中国农村改革是在法律制度几近缺失的背景下启动的”,在改革开始的相当长时间内,人们普遍认为,发展农业“一靠政策,二靠投入,三靠科技”,法治的作用没有受到应有的重视<sup>[1]</sup>。虽然近10年来,农村法治建设取得了长足的发展和进步,但仍有一些缺漏。土地征收补偿费用分配与农村集体经济组织成员资格的认定密切相关,而农村集体经济组织成员资格是由《宪法》所规定的农村集体所有制这一基本经济制度派生出来的成员权,需要由宪法性法律文件或基本民事法律文件加以规定,但现行相关宪法性法律文件包括《宪法》本身及《村民委员会组织法》等都没有“农村集体经济组织成员”这一概念。《农村土地承包法》等虽然使用了“农村集体经济组织成员”这一概念,但没有对“农村集体经济组织成员”的资格做出规定,也没有明确规定确认集体成员资格的机构。立法在农村集体组织成员资格方面留下的空白,使司法机关在处理土地征收补偿费用分配纠纷案件时处于“无法可依”和一审案件上诉风险增加之困境。

第二,司法干预土地征收补偿费用分配可能会与村民自治权发生冲突。法社会学理论认为,“有社会,就有法”。村民自治作为一个团体社会,有其自身的“法律”和救济手段,除非那些“法律”和救济手段与“宪法、法律、法规和国家的政策相抵触”,司法一般不应介入,否则就会与村民自治权产生冲突。实践中这种冲突时有发生。根据《物权法》第63条关于“集体经济组织、村民委员会或者其负责人作出的决定侵害集体成员合法权益,受侵害的集体成员可以请求人民法院予以撤销”的规定,有些法院受理一些土地征收补偿费用分配纠纷案件,并撤销了一些排除诸如“出嫁女”、“入赘男”等人员收益分配权的决定。然而,由于这些决定大多是由集体经济组织召集全体成员通过2/3的多数投票决定的,因此,法院的判决往往招致了绝大多数集体经济组织成员的不满和反对。村民们普遍认为,集体经济组织的收益分配属于村民自治的事项,属于“村民们的私事”,法院不应当干预。对此,基层法院的法官经常发出这样的感叹:“村民自治就像一堵墙,国家的法律、政策和法院的司法活动到了这一层就贯彻不下去。”

第三,土地征收补偿费用分配案件难以确定被告。《土地管理法》第10条规定:“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理;已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理;已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。”根据这一规定,中国农村集体经济组织形式有小组集体、村集体、乡集体三种经济组织形式。但在土地征收活动中,代表集体经济组织作出各种决定的往往不是小组、村或乡集体经济组织成员,而是村民委员会或乡政府。土地征收活动中主体资格的失范导致诉讼法律关系的不确定,以致法院在审判实践中,经常为土地征收补偿费用分配案件的被告不明确而犯难。

第四,土地征收补偿收益分配案件执行非常难。其主要原因是,原告提出诉讼时,集体经济组织已经将土地征收补偿收益分配到人,并一次性分配完毕。在这种情况下,即使法院判决原告胜诉,也难以要求集体经济组织成员将所分配到的收益退回。据笔者调查统计,土地征收补偿收益分配案件的执行率不到20%。胜诉的案件执行不了,容易给权利受到损害的集体成员造成“二次伤害”。

第五,司法介入土地征收补偿收益分配案件的

社会效果不佳。在处理土地征收补偿收益分配纠纷案件中,法院经常两头受气;受理此类案件将因干涉了村民自治组织的自治权而招致村民自治组织对法院的不满甚至对立(在实践中不乏村民阻挠法院调查取证,甚至围攻法院的案例);不受理此类案件或虽受理案件但作出原告败诉的判决,又会招致原告对法院的不满,并引发上访事件,从而导致地方党委、政府对法院的工作不满意。

### 三、解决土地征收补偿收益分配纠纷的立法建议

法律的重要目的与作用,在于确认权利并使之成为法权关系而得到法律强制力的保护。“法权关系是一种反映经济关系的意志关系”<sup>[2]</sup>。一项权利是否应通过法律予以确认而成为法权,要看这项权利与经济关系的关联程度。在中国现行生产力水平下,土地征收补偿收益分配权不仅涉及超过8亿的农民赖以生存的基本生产资料——土地这一基本财产权利,而且涉及到由《宪法》所规定的农村集体所有制这一基本经济制度所派生出来的集体经济组织的成员权。这些权利特别是集体经济组织成员权所体现的社会关系体现了目前中国农村社会最基本也是最重要的经济关系,根据《立法法》第42条第1项的规定,理应由法律加以规定。

农村土地征收补偿收益分配纠纷的解决,关键在于确定农村集体经济组织的成员资格。目前,各地政府或司法机关就如何认定农村集体经济组织成员的资格颁发了一些文件,如《中共北京市委、北京市人民政府关于积极推进农户土地承包经营权确权流转的意见》、《山东实施中华人民共和国农村土地承包法办法》、《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》、《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》、《广东省农村集体经济组织管理规定》、《湖北省农村集体经济组织管理办法》等。这些文件根据本地实际情况就如何认定“出嫁女”、“入赘男”等人员的成员资格等作了尝试性规定,为国家立法提供了必要的立法经验。

由于中国的社会结构正处于剧烈转型之中,国家的对农政策也在不断调整,为了维护法律的稳定性与可预期性,立法机关必须坚持灵活性与可操作性相结合、实体规定与程序规定相结合的原则,对农村集体经济组织成员资格的认定作出规定。

(一)分类规定集体经济组织成员资格取得的条件

如何认定农村集体经济组织成员的资格,学界

提出了如下几种观点。

第一,户籍说。此种观点认为户籍管理制度属于国家行之有效的行政管理制度。它与村民资格有着最为密切的联系。户口的迁入和迁出是一种有章可循、有据可查的行政行为,超脱于集体成员的利益,用以确认农村集体经济组织成员资格具有最大可能的公正性和合理性<sup>[3]</sup>。

第二,生活保障说。持这种观点的学者认为,“土地是农民集体成员的基本生活保障”。对农村土地采取集体所有的形式,“就是为了保障每一个农村居民平等地获得生活保障”,或者说,保障每一个农村居民平等地获得生活保障是集体所有制土地的基本功能,所以,某个自然人能否成为集体组织的成员,取决于“他是否依赖集体土地为其基本的生存保障”<sup>[4]</sup>。

第三,权利义务说。有学者认为,科学分析、综合判断集体经济组织成员资格的取得,关键是看某自然人是否与该集体经济组织或其成员形成特定的权利义务关系,是否在农村集体经济组织的土地上生产和生活<sup>[5]</sup>。

上述观点都有一定道理,但各有不足之处。户籍说符合中国农村发展的历史情况,且目前有较为完善的户籍管理制度作为支撑,可操作性较强。但户籍说没有考虑到中国社会的未来走向,没有考虑中国正在致力于促进城乡一体化,建立统一的城乡社会保障制度,人口自由迁徙正大规模出现这种趋势,其前瞻性不够。生活保障说以土地是农民的基本生活保障资料为理论基础,具有强烈的现实主义倾向,符合现行农村土地制度的基本价值取向和土地制度改革的基本理念,但该观点忽视了土地对部分村民的生活保障作用,以致大量农田被荒芜这一事实。同时,基本生活保障不易评估和量化,因而不易操作。权利义务说体现了权利义务对等原则,但该学说排除了未成年人的集体经济组织成员资格,同时因农业税、乡统筹费被取消(有的省甚至全面取消了农民固定负担的“村提留金”),农民对集体经济组织担负的义务逐渐减少,因而也缺乏可操作性。

总体来说,由于当前中国的社会结构包括农村的社会结构处于不断的变动之中,农村集体经济组织成员资格的认定比较复杂,上述方法都难以同时兼具公平和效率。基于此,我们建议借鉴前述部分省市的立法经验,立法以户籍为基础,以必要生活来源、权利义务对等因素为补充,在立法上将农村集体经济组织成员资格的取得分为两类。

其一为法定取得。法定取得以出生地(通常也是户口登记地)作为确定成员资格的依据,因而也可叫出生取得或自然取得。根据出生取得原则,父母生活在同一个集体经济组织,且本人也出生在该集体经济组织中的自然人,理所当然属于该集体经济组织的成员,其成员资格不因其外出务工、经商、嫁入城镇、升学、服兵役、服刑、被劳教或因父母离异、迁移、再婚而丧失。法定取得的成员资格不允许集体经济组织经由自治而取消。但如果自然人死亡,或取得城镇非农业户口,或所在集体经济组织解散,则当然失去原集体经济组织成员的资格。

其二为同意取得。所谓同意取得,是指经集体经济组织全体成员同意,某一自然人取得该集体经济组织成员的资格。同意取得适用于确定“出嫁女”、“入赘男”、“挂靠户”等人员的集体成员资格。“出嫁女”、“入赘男”原本具有法定集体成员资格,后因婚姻而可能使成员资格处于不稳定状态。现实中,集体经济组织的土地承包规则各不相同:有些集体经济组织留有公地,能根据人数变动情况对承包经营权及时进行调整,有些集体经济组织不留公地,土地承包关系长期不变,甚至可能一包就是几十年。不同的土地承包规则会导致有些人同时享有两个集体经济组织的土地承包经营权,具有两个集体经济组织的成员资格,而有些人却因此失去土地承包权、失去农村集体经济组织的成员资格。基于前述情况,法律不宜对“出嫁女”、“入赘男”的成员资格条件作出统一规定,而应留给集体经济组织根据必要生活条件、权利义务对等因素等自主决定。“挂靠户”本来就是通过协商方式将其户籍挂靠在某集体经济组织的,其成员资格理所当然应由集体经济组织全体成员同意。

(二)明确规定认定集体经济组织成员资格的机构、时间和程序

为了保障农村集体经济组织成员的合法权益,同时也为了防止权利滥用,立法应当对认定集体经济组织成员资格的机构、时间和程序给予明确规定。

第一,应当明确规定认定集体经济组织成员资格的机构。当然,这里可能会遇到新的难题。与法律规定的三种农村集体所有制形式相对应,中国农村至少存在三种集体经济组织形式。根据所有权理论,每种集体经济组织的成员资格,应该由该集体经济组织内部的全体成员,至少是其多数成员来决定。我们认为,虽然从法律上来说,三种类型的农村集体所有权相互独立,但事实上,三种所有权中的所有人之间存在一种包含关系,即乡集体经济组织的财产

同时为村集体组织和小组集体经济组织成员所有,或者换句话说,属于小组集体组织的成员,也属于村集体经济组织和乡集体经济组织的成员。所以,我们认为,在立法上,可以将村民小组全体会议作为集体经济组织成员资格的认定机构。如果没有村民小组集体经济组织,则由村集体经济组织全体会议作为集体经济组织成员资格的认定机构。

第二,应明确规定认定集体经济组织成员资格的时间和程序。实践中关于集体经济组织成员资格认定的纠纷多发生于土地征收补偿收益分配过程之中,其他情况下,此类纠纷较少。而“出嫁女”、“入赘男”、“挂靠户”等成员资格的不稳定状态,可能会促发这些人的机会主义行为:原集体经济组织的土地被征收,要求参与原集体经济组织的土地征收补偿收益分配;现集体经济组织的土地被征收,要参与现集体经济组织土地征收补偿收益的分配。为了杜绝土地征收补偿收益分配中的机会主义行为,法律应对认定集体经济组织成员的时间和程序进行规定。法律可以规定,“出嫁女”、“入赘男”应在结婚后半年内申请确定新的集体经济组织成员资格,最长不得超过一年。没有申请的,则保留其法定集体成员资格。集体经济组织在收到申请之后,应在三个月内召开全体成员大会,根据绝对多数原则对是否接受申请人为本集体组织成员进行表决。表决通过的,申请人成为新集体经济组织成员,同时失去法定集体成员资格,反之,则保留其法定成员资格。未召开全体成员大会,但2/3以上的成员在申请人之申请书上签字或盖章同意的,与大会表决具有同样的法律效力。

### (三)建立集体经济组织成员资格纠纷仲裁或行政裁决制度

集体经济组织成员资格方面的纠纷应当首先由基层政权机构来解决,因为基层政府机构比较了解、熟悉农村的情况,比法院更能有效地化解此类矛盾和纠纷。以下两种方案可供立法机关择用。

第一种方案是,将集体经济组织成员资格纠纷纳入到既有的《土地承包经营纠纷仲裁法》的适用范围。2009年6月,全国人大常委会通过了《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》,建立了双渠道、多层次的土地承包纠纷解决机制。这是一部非常契合中国农村实际情况的能有效解决土地承包纠纷的法律。

不过,令人遗憾的是,该法明确将“因征收集体所有的土地及其补偿发生的纠纷”排除在“农村土地承包仲裁委员会的受理范围”之外。虽然,土地征收补偿收益分配纠纷与土地承包经营纠纷在性质上有一定

的区别,但两者之间也有共性:它们都具有属地性、相邻性;都属于农村集体经济内部的纠纷(包括集体经济组织与其成员间的纠纷和集体经济组织成员之间的纠纷)。如果能将土地征收补偿收益分配纠纷及与其有密切联系的成员资格纠纷一起纳入《土地承包经营纠纷仲裁法》的适用范围,则不仅可使此类纠纷的解决有法可依,而且极大地节约了立法资源。因此,这种方案应成为立法机关的首选方案。

如果前述方案不妥,则可选择第二种方案,即赋予基层政府机关在土地征收补偿收益分配纠纷方面的裁决权,具体可由乡(镇)人民政府或县(市、区)人民政府农业行政主管部门对农村集体经济组织的成员资格先进行确认,如果申请人对裁决结果不服,可向人民法院提起行政诉讼。目前,间接支持这种方案的法律文件有《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》和国务院的《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)。其中前者规定,“因征收集体所有的土地及其补偿发生的纠纷”,“可以通过行政复议或者诉讼等方式解决”。后者规定“省、自治区、直辖市人民政府应当根据土地补偿费主要用于被征地农户的原则,制定土地补偿费在集体经济组织内部的分配办法”。显然,这两个规定的内容都不明确,而且都不是直接针对土地征收补偿收益分配纠纷的。因此,关于土地征收补偿收益分配纠纷的行政裁决,必须另行立法。

不管选用哪一种方案,立法必须建立仲裁或行政裁决前置机制。这一方面有利于把矛盾和纠纷化解在基层,解决在萌芽状态;另一方面通过行政前置或仲裁前置,也可大大减少司法机关的压力,有利于提高司法效率。

### 四、司法对土地征收补偿收益分配纠纷的介入:原则与方法

欧陆国家一直有“禁止拒绝裁判”的法律原则:不论法律有无规定,也不论法律规定是否明确,任何情况下,法官都无权拒绝接受裁判案件。如《法国民法典》第4条明确规定:“法官借口没有制定法或制定法不明确不完备而拒绝受理案件,得以拒绝审判罪追究之。”中国虽然没有“禁止拒绝裁判”的法律原则或类似规则,但“司法是实现社会公正的最后一道防线”,在“司法为民”的理念已经广为传播并深入人心的历史背景下,即使相关法律没有规定或规定得不明确,司法机关也应介入土地征收补偿收益分配纠纷及与此密切相关的集体成员资格纠纷。因为这种介入不仅可以及时定纷止争,而且有助于保障基层民主的真正实现,有利于维护社会稳定。国

家建立基层自治组织的目的是为了保障基层民主,让村民自己决定自己的事情,但民主与法治是密不可分的:民主需要法治的保障。由于历史方面的原因,中国的基层民主制度还远未达到完善的程度。一方面,村民自治组织的行政色彩仍很浓厚,村委会侵害集体组织成员利益的事情时有发生;另一方面,传统的宗族势力、“新乡绅”等农村新兴社会力量甚至带有黑社会性质的组织有时也强行推行自己的意志,在土地征收补偿收益分配过程侵害集体成员的合法权益。所以,农村集体经济组织成员权益的保护,农村基层民主制度的建立和健全,农村社会的稳定都离不开司法的保护。

当然,司法并非是万能的,它有自己的局限。这种局限在中国语境下很突出,在中国的农村社会则更为突出。中国的农业社会属于乡土社会<sup>[6]</sup>。在这个乡土社会中,人与人之间的关系目前主要不依靠法律来维系,而是靠宗族、道德、差序格局来维系的。在这里,村外法庭的判决不会比村内众人的鄙夷更令村民不堪<sup>[7]</sup>。因此,司法对农村土地征收补偿收益分配纠纷的介入应当保持一定的限度。为此,我们提出以下保持司法有限介入的原则与方法。

#### (一)司法介入土地征收补偿收益分配纠纷的原则

基于司法权本身的属性及对集体经济组织民主自治的尊重,司法机关可以根据以下原则介入土地征收补偿收益分配纠纷案件。

第一,依法介入原则。这是限定司法机关介入土地征收补偿收益分配纠纷范围的原则。根据该原则,只有农村集体经济组织的决定违反了宪法、法律、行政法规的强制性规定或禁止性规定,司法机关才能介入,反之不得干预。具体来说,根据前文所提出的立法建议,如果集体经济组织剥夺了依法享有集体成员资格的当事人的土地补偿收益分配权,法院可直接受理受损害集体成员的诉讼并作出有利于后者的判决。但如果是须经集体经济组织同意才能取得成员资格的当事人与集体经济组织发生纠纷,则只有在当事人经过仲裁或行政裁决之后,才能受理此类案件,而且对后一类案件的审理,只能是对集体经济组织全体会员大会的程序合法性进行审查,不能对其合理性进行审查。

第二,个案介入原则。这是限制司法干预土地征收补偿收益分配纠纷效力的原则。根据这一原则,法院审理土地征收补偿收益分配案件,只能就原告是否具有集体经济组织成员资格,是否有权参与土地征收补偿收益分配,根据法律的规定进行裁决。

不宜对村规民约、集体经济组织全体会议的决定的效力进行判决。其关于集体经济组织成员资格、收益分配权的判决效力,只及于本案,不能及于其他情形。

第三,最后介入原则。这是关于司法干预时间的限制原则。前文已经述及,农村土地征收补偿收益分配纠纷案件,首先应由农村承包经营仲裁委员会仲裁或经基层农业主管部门裁决。只有不服仲裁决定或不服行政机关裁定的案件,才能起诉至司法机关,即实行仲裁前置或行政前置原则。最后介入原则是效率价值在司法领域中的体现。根据这一原则,未经仲裁或行政裁决而直接起诉至人民法院的土地征收补偿收益分配案件,人民法院不应受理。

#### (二)司法介入土地征收补偿收益分配纠纷的方法

当前中国正处于社会转型期,社会体制、社会结构、社会形态、社会生活方式等正在不断发生变化,与之相适应,司法制度、司法理念和司法方式也在发生变化<sup>[8]</sup>,这种变化的主要表现之一是司法能动性的增强。近几年,最高人民法院提出“为大局服务、为人民司法”的口号,就是对司法能动性的重视和强调。鉴于当前土地征收的广泛性、人民性,对于土地征收补偿收益分配纠纷案件,司法机关可大胆突破传统的审判职能,充分发挥司法能动性,积极探寻预防、解决土地征收补偿收益分配的新方法。

第一,通过巡回司法服务组等方式,为土地征收补偿收益分配提供指导,预防分配纠纷的产生。具体做法是,在政府征收某块土地时,人民法院派出巡回司法服务组结合土地征收项目,为土地征收中的行政纠纷及补偿收益分配提供法律咨询和指导。这种法律咨询和指导,可有效地预防,至少可以减少征收补偿纠纷或补偿收益分配纠纷的产生。由于司法服务组所起的作用只是指导作用,并不具有审判性质,因此,这种方法并不违背前文所论述的司法最后介入原则。

第二,在审判中重视调解。最近几年,最高人民法院提出了“能调则调,当判则判,调判结合,案结事了”的民事审判原则,近两年来又提出“调解优先,调判结合”的司法政策。最高人民法院之所以高度重视调解工作,不仅是因为调解有利于案件的执行,而且是因为有些领域的法律规定根本不明确,法院的判决难以使人信服,土地征收补偿收益分配纠纷案件就属于这类案件。另外,土地征收补偿收益分配纠纷案件发生在农村这个“熟人社会”,这也是我们倡导重视调解的理由之一。

第三,运用司法建议书,建议农村集体经济组织在分配土地补偿款项前预留一定比例的补偿款,解决执行难问题。土地征收补偿收益分配纠纷案件执行难的一个原因,是执行时间的滞后,即法院执行时,讼争标的土地征收补偿款已经被分配完毕,回款困难很大。基于此,人民法院可结合区域内土地征收补偿的实际情况,以司法建议书的方式建议征地机关或农村集体经济组织在分配土地征收补偿款之前,预先提留一定比例的款项以供统筹,由村委会作为提存机关负责保管并将数目公布于众。如果土地征收补偿收益分配过程中产生纠纷,则在全部纷争解决之前此统筹款不得分完,待初次分配完成后两年内不再发生纠纷的,方可分配剩余款项。

### 五、结语

农村土地征收补偿收益分配纠纷,与农村集体经济组织成员的资格认定捆绑在一起,因而,处理起来极为复杂。在中国大力推动城镇化建设的历史背景下,土地征收补偿收益分配纠纷不可能在短时期内消除。所以,在立法上,对集体经济组织成员资格的认定作分门别类的规定很有必要。在立法没有规定,或者规定不明确的情况下,司法机关应当对土地征收补偿收益分配纠纷进行有限的干预,同时应充

分发挥司法能动性,不断创新解决土地征收补偿收益分配纷争的新方法。

### 参考文献:

- [1] 卢代富. 中国农村经济法治研究的回顾与前瞻[J]. 重庆大学学报(社会科学版). 2008(5):114-117.
- [2] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集(第13卷)[M]. 北京:人民出版社,1962:102.
- [3] 孟勤国. 物权法如何保护集体财产[J]. 法学,2006(1):72-77.
- [4] 韩松. 论成员集体与集体成员——集体所有权的主体[J]. 法学,2005(8):41-50.
- [5] 征拆补偿纠纷中农村集体经济组织成员资格确认问题.[EB/OL]. [2009-11-07]. [http://www.ahpc.gov.cn/info.jsp?xxnr\\_id=10049717](http://www.ahpc.gov.cn/info.jsp?xxnr_id=10049717).
- [6] 费孝通. 乡土中国、生育制度[M]. 北京:北京大学出版社,1998:6.
- [7] 仝志辉. 村民选举权利救济与村民自治的社会基础设施建设[J]. 江苏社会科学,2004(4):5-6.
- [8] 郝明金. 我国社会转型时期的“介入性”司法[J]. 法学论坛,2007(1):105-112.

## Legal Perspective of Solving Disputes about Revenue Distribution of Land Expropriation Compensation in Rural Areas

ZHENG Peng-cheng, YU Sheng

(School of Law, Hunan University, Changsha 410082, P. R. China)

**Abstract:** With speeding up of China's industrialization and urbanization, disputes about revenue distribution of land expropriation compensation in rural areas are increasing. The judiciary's attitude towards such disputes is uncertain. The focus of such disputes is membership's identification of rural collective economic organizations which involves the basic civil rights of peasants and should be intervened in by laws. Because of identifying membership of rural collective economic organizations is rather complicated, legislature can categorize it several different types which will be treated differently according to the types of applicant who applies for revenue distribution of land expropriation compensation. With the concept of justice for the people, the judiciary should fully play the judicial activism and find new methods to solve disputes about revenue distribution of land expropriation compensation.

**Key words:** revenue distribution of land expropriation compensation; membership of rural collective economic organizations; rule of exhausting administrative adjudication or arbitration; judicial activism

(责任编辑 胡志平)