

# 户籍改革背景下农民集体所有权与 收益分配权制度改造研究

张安毅

(河南财经政法大学 民商经济法学院, 河南 郑州 450000)

**摘 要：**由于农民在集体所有权中享有的权利不清晰、农民在集体财产中的成员权以户籍为标准确定，导致落户城镇后农民享有在集体财产中的权益存在制度障碍。户籍改革的顺利进行要求不能损害进城农民在农村的产权权益，为此要改造农民集体所有权制度和集体收益分配权制度。集体所有权的初衷是维护每个集体成员的利益，因此要虚化集体在权利主体中的地位，将集体财产所有权中更多的权能直接赋予给农民。而农民在集体财产中的收益分配权要设计成与户籍相脱离的独立权利，并构建专门的实现和救济制度。

**关 键 词：**户籍改革；农民；权益；立法

中图分类号：F552.6 文献标识码：A 文章编号：1008-2972 (2015) 02-0012-08

DOI:10.13676/j.cnki.cn36-1224/f.2015.02.002

2014年7月30日国务院发布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》（以下简称《意见》），其中尤为引人瞩目的是《意见》在第12条明确提出要切实保障农业转移人口的农村产权权益，针对实践中个别地方政府以“土地换户籍”的做法，《意见》明确提出不得以农民退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件，以避免在农民不愿放弃现有权益的情况下出现户籍改革被农村产权制度锁定的局面。由于农民落户城镇后已不可能再实际行使土地承包经营权、宅基地使用权，学界和实务界已抓紧探索农地流转制度建设，引导农业转移人口有序交易土地承包经营权、宅基地使用权。然而，农民落户城镇后在农村的集体收益分配权如何实现？至今似乎并无可行路径。在现行立法体制下，集体财产收益分配权作为一项农村集体经济的成员权在法理上不可能以市民身份享有，也不可能进行流转。其实因为集体所有权的制度缺陷，农民在集体中的权利不清晰，农民在集体财产中的权利包括收益分配权如何实现和行使在我国一直处于模糊状态。在户籍制度改革的大趋势下，保护农民的农村产权权益，也需首先明确各项权益的内容。因此，农民集体财产所有权如何完善，农民集体财产收益分配权如何实现，急需在立法上进行制度建设的研究和探索。

收稿日期：2014-09-25

基金项目：河南省软科学研究计划项目“新型城镇化进程中农村权益保护法律制度建设研究”（142400410018）

作者简介：张安毅，河南财经政法大学副教授，郑州大学私法研究中心研究人员，博士，主要从事法学研究，联系方式 zhangay1102@126.com。

## 一、农民集体所有权、收益分配权的现状及其对户籍改革的不利影响

### （一）农民集体所有权的现状及存在的问题

集体收益分配权是农民个体对农民集体所有财产享有的一种权利，因此农民集体所有权的状况在很大程度上决定着集体收益分配权的行使和实现情况。依据我国《物权法》第59条第1款的规定，农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有。农村的土地和森林等自然资源、农业机械等生产设施以及其他经营性资产等都属于农民集体所有。然而集体所有这一制度在实践中却早已备受诟病：第一，集体性质模糊。集体本是一个政治经济学中的所有制概念，集体所有权是集体所有制在法律上的体现（王利明，2008）。<sup>[1]</sup>在民商事立法上使用集体概念，却无法与民商事法律主体相对应，集体难以归类于现有立法上的法人、合伙、合作社等主体，导致集体内部的法律构造处于空白状态，农民和集体的关系无法理顺。第二，集体所有权性质模糊。集体所有权是一种单独所有权，还是共有，抑或是一种总有？也不明晰（王爱琳，2007）。<sup>[2]</sup>导致集体所有权行使制度的构建没有法理依据。我国《物权法》第60条规定，集体所有的财产由相应的集体经济组织或者村民委员会、村民小组代表集体行使，然而农村这些集体经济组织许多已不复存在或名不副实（张安毅，2006）。<sup>[3]</sup>在村民委员会、村民小组自治并不乐观的情况下，由村民委员会、村民小组代表集体行使集体所有权，极易引发对农民个体权益的侵犯。有学者就指出，当前村民监督制度安排中存在真空，村务公开的透明度不高、形式化问题严重（杜威漩，2012）。<sup>[4]</sup>实践中集体财产如何处分、征地补偿如何分配，往往因为暗箱操作、农民没有发言权而屡屡引发群体性事件。第三，个体农民在集体财产中权利不明晰。集体所有的立法本意是保障集体成员每个人的权益，避免私有制下个别人财产权利匮乏的局面，然而农民虽然是农民集体的一员，但集体与农民的法律关系不清晰、不规范，农民在集体中究竟享有多少份额的权利、承担何种义务都是不明确的，农民在集体所有财产中的收益分配权如何计算、如何实现无法得到保障。在集体土地征收过程中，农民个人不能参与征收程序，也不能作为被征收人直接获得补偿，这也导致农民在集体中的权益实现减少了保障机制，增加了被侵犯的风险。第四，我国农民集体所有权还是一项权能不完整的权利，比如农村集体土地所有权的使用、处分权能就受到严格限制，但本文主要讨论集体中个体农民的权益保护问题，所以对此问题下文不再过多论述。

### （二）农民集体收益分配权的现状及存在的问题

集体收益分配权是农民个体基于其在集体中的地位而对集体所有财产的收益提出的分配请求，这种收益分配的请求对象一般是集体财产的投资经营性收益如集体财产经营取得的收益、补偿类收益如征地补偿收益、政策性补助收益以及其他农民集体经济组织的收益。集体收益分配权是发生在集体和集体成员之间的一种法律关系。然而，由于农民在集体所有权中的权利是模糊的，导致农民在集体收益分配中的权利份额、请求依据等都是模糊的，例如我国《土地管理法实施条例》第26条规定“土地补偿费归农村集体经济组织所有”，但是如何在集体经济组织内分配土地补偿费法律并没有明确规定，甚至连导向性规定都没有，导致在土地补偿费分配过程中农民之间、农民与集体之间纠纷不断。虽然《物权法》第59条第2款规定，土地补偿费等费用的使用、分配办法依照法定程序由集体成员决定，然而依据何种程序决定（是协商还是多数决、多数决时如何计算投票权）立法却语焉不详。在集体经济组织或者村民委员会、村民小组代表集体行使集体所有权的情况下，如果缺乏制衡机制，集体收益分配权有可能被架空而成为一项“纸上的权利”。总之，由于集体所有权的种种弊端与制度设计的种种缺漏，导致农民集体收益分配权成为一项脆弱的权利，农民自己无法掌控，实现途径极其不通畅。

### (三) 农民集体产权制度对户籍改革的不利影响

从一定意义上讲,城镇化的过程就是减少农民的过程,就是农业人口转移到城镇的过程,然而尽管绝大多数农民迫切希望进入城市享受与市民同等的福利待遇、公共服务和生活方式,但是大多数农民并不愿以放弃在农村的产权来换取非农户口。这不仅仅源于农民在几十年国家建设中付出巨大的牺牲,农村产权是他们仅有的“特殊”补偿,而且农民工等群体进城已经为城市的建设做出了贡献,为他们提供市民应有的公共服务和社会保障,不应该以放弃农村的财产权利为附带条件。社会保障不同于商业保险,其具有公共服务的性质,由国家提供,不管是市民还是农民,都应该平等享有(秋风,2010)。<sup>[6]</sup>在农村的产权还是农民在城镇失去工作岗位后的基本保障,保障其不至于成为完全的无产者,土地收益是农民在城镇生活的过渡性收入(辜毅和李学军,2014)。<sup>[7]</sup>农民是否真正带着财产权进城,在很大程度上决定着农民进城的态度和现实选择(郭晓鸣和张克俊,2013)。<sup>[8]</sup>然而一方面由于农民在集体财产中的权益不明晰,农民即便不进城如何实现行使集体所有权、如何在集体财产中进行收益分配也存在制度障碍,更不用说进入城镇后如何实现享有这些权利;另一方面,按照目前的制度设计,农民在户籍变动后如何继续享有在农村的产权也存在障碍。依据《物权法》第59条第2款、第62条、第63条第2款的规定,农民在集体所有财产中享有合法权益的基础是农民属于集体的成员,而集体成员权是一种以身份为基础的权利,农民所享有的集体成员资格的认定,在实践和理论中主要以具有本农村集体经济组织的户籍为标准,“农村集体经济组织成员资格的认定在形式上以户籍为依据”(申亮等,2013)。<sup>[9]</sup>我国的《农村土地承包法》第26条就是以户口为标准来认定农村集体成员资格。而且农民集体成员权因基于身份产生属于专属性权利,只能随着成员资格的转变而转变,不能继承和转让。如果农民进城落户,就失去了作为农村集体成员的资格,失去了在集体所有权中享有收益分配权的前提。2010年6月广东省出台《关于开展农民工积分制入户城镇工作的指导意见》规定,农民工累计积分达到规定分值可以申请到城镇落户,积分未达到入户条件,自愿将承包地(耕地和林地)、宅基地交回的,也可以直接申请入户城镇。这种以放弃农村产权置换城镇户口办法背后的观念就是,城镇人口本来就不应该再保留在农村的“福利”。这种享有在集体财产中的权益就必须具有成员资格、具有集体成员资格就必须保留农村户籍,对农民进城成为一种极大的束缚,与我国户籍改革促进人口合理流动的精神是背道而驰的。这种制度障碍如果不消除,就会成为户籍制度改革的绊脚石。

## 二、户籍改革对农民集体所有权、集体收益分配权制度改造提出的要求

依据国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,我国户籍制度改革是为了推进新型城镇化建设,引导农业人口有序向城镇转移,而城镇化的目标之一是使农民受益(董红杰和黎苑楚,2013)。<sup>[10]</sup>因此户籍改革应该在不损害农民原有权益的基础上使农民享受到城镇基本公共服务。为了做到这一点,必须改造完善现有的农民集体所有权、集体收益分配权制度。

第一,要保障农民集体所有权的制度目的在户籍改革中得以实现。以往学界对集体所有权的探讨集中于使其成为一项规范的符合法律逻辑的产权,然而农民集体所有权的制度本身是为了维护作为劳动群众的农民利益,不论从制度目的看还是从物权法的角度看,农民集体所有权制度改造更根本的问题是,其应是一项农民集体能够顺畅地行使权利、农民个体能够在集体中明确主张自己权利的制度,只有这样,在户籍改革过程中才能设计出保护农民在集体财产中权益的有效对策。

第二,要使农民集体收益分配权成为一项独立的权益。当前农民在农村集体财产中的权益处于虚

据2014年7月31日中央电视台《新闻1+1》栏目的报道,高达九成以上的受访农民不愿交地换非农户口。



化状态,要改变这种情况,就要使集体收益分配权内容充实化,赋予集体收益分配权完整的权能。这样不管是否发生户籍变动,农民都能按照自己意愿行使集体收益分配权,维护自己权益。而农村可分配财产利益是包括现在与过去很长时间内由生活在农村的几代村集体成员共同创造积累的(张力,2012)。<sup>[10]</sup>农民享有的集体收益分配权其实与户籍归属并无关系,应切断户籍与农民集体收益分配权享有之间的联系,为此,就要在制度设计上使农民集体收益分配权成为一项独立的权益。

第三,要使农民集体收益分配权可以流转。我国一般将农民的农村户籍作为农民在集体财产中享有权益的资格,这是源于立法将土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权都作为生存保障性权利予以设计,比如农村村民一户只能拥有一处宅基地、宅基地使用权面积按照统一标准公平分配。但农民农村产权的生存保障性制度设计也严重影响了农民在集体财产中权益的顺利流转,比如城镇居民不能取得宅基地使用权就影响了宅基地的流转市场建设,再比如依据我国《农村土地承包法》第41条的规定,耕地承包经营权的转让有三层限制,转让人需要有稳定的非农职业或者有稳定的收入来源;转让应得到发包方同意;受让人应限于从事农业生产经营的农户(高圣平,2012)。<sup>[11]</sup>然而,社会保障包括医疗、养老、失业、最低生活保障等内容,应逐步取代产权保障。而且土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为一种财产权,权利人应具有处分权能才符合资源在市场中流动的本质属性,对于土地承包经营权、宅基地使用权的流转制度构建学界已多有探讨,而农民集体收益分配权也同样需要构建流转制度,允许这些财产权益在市场上流转,比如转让、抵押,才能充分有效地利用资源。波斯纳就指出,法律制度中的许多原则和制度最好被理解和解释为促进资源有效率配置的努力(波斯纳,1997)。<sup>[12]</sup>另一方面集体收益分配权的流转可以使农民在户籍改革过程中顺利处分自己在集体财产中的权益,保障农村人口顺利向城镇转移。

### 三、户籍改革背景下的农民集体所有权制度改造方案

#### (一) 学界对农民集体所有权制度改造的探讨及不足

其实不管是否进行户籍改革,农民集体所有权都有进行制度改造的必要性,只不过户籍改革发生后,在农民集体所有权性质模糊的前提下,根本无法有效保护农民利益,才导致农民集体所有权制度改造具有了迫切性。“集体所有的制度安排原本是为了更好地保护农民利益,但是现在却蜕变为对农民权利的莫大歧视。……在权利未落实到农民个体和村级自治不完善的情况下,集体所有很容易蜕变为‘村委会所有’(张千帆,2012)。”<sup>[13]</sup>如何改造农民集体所有权,学界的观点主要有:第一,以大陆法系民法典的共有制度改造集体所有权,将集体所有解释为集体成员共有(肖方杨,1999)。<sup>[14]</sup>然而如果将集体所有权等同于一般的共有,因共有人之间不存在共同共有的基础关系,不能认定为共同共有;如果认定为按份共有,各个共有人其实也不清楚自己在共有财产中的份额,而且集体财产不能被分割也与按份共有的性质相异;最后,共有财产在性质上应属于私人所有,而我国集体所有制的私有化改造面临极大的政治经济社会风险,私有化方案不可取基本已形成共识。第二,以日耳曼法的“总有”理论和相应规则改造集体所有权(孟勤国,2006)。<sup>[15]</sup>认为集体所有在性质上类似于总有或属于新型总有,总有中团体和成员都享有所有权,从而实现对所有权质的分割,与我国集体所有在许多方面具有相似之处,总有说也得到了大部分学者的赞成。然而,“总有说保护农民权益的关键是农民成员权的制度设计,而成员权是集体成员所享有的专属性权利。成员权只可以随成员资格的移转而移转,一般不能继承和转让。……原则上以户籍作为认定成员资格的标准,因为在我国,户籍管理是确定公民身份的基本依据,集体成员的身份是以农业户口为基础的,如果取得了城市户口,则不可能享有成员资格(王利明和周友军,2012)。”<sup>[16]</sup>这种制度设计以户籍来确定农民享有农村产权权益的资格,与

户籍改革的趋势大相径庭,无法满足户籍改革背景下农业人口转移时继续保留其原有财产利益的要求。

农民集体所有权中作为集体成员的个体农民权益无法得到保护、集体所有权制度设计有悖初衷、集体所有权不合法律逻辑,最根本的问题都在于集体是一个无法用现行法律制度规范其组织和运行的主体概念。由于集体不是法律视野中的主体,将其用在立法制度设计中,其后果必然背离立法者的原本设想。因此,改造集体所有权的出路似乎就是重构集体这一组织。有学者就提出,将农民集体改造为法人,集体作为法人享有所有权(王卫国,1997)。<sup>[17]</sup>然而集体所有的立法本意并不是集体成为所有权主体,农民集体所有需要强调的是农民个体的权利,如果集体以法人作为所有权主体,其实就切断了农民与集体财产的直接法律关系,而且因为集体作为法人的组织机构在目前很难完善建立起来,这一设想其实并不具有可操作性。

## (二) 与户籍改革、集体所有权立法目的相契合的制度改造方案

改造集体本身和集体所有权似乎都不可行,在户籍改革提速的背景下,如何改造农民集体所有权?这急需探讨出一条可行、实施成本又低的方案。笔者认为,这还要从集体所有权的立法目的和现实需求出发寻求出路。“集体所有权在我国又称劳动群众集体组织所有权,是劳动群众集体所有制在法律上的表现”(魏振瀛,2010)。<sup>[18]</sup>而劳动群众集体所有制的本意是建立起生产资料的公有制,避免单个人或单个主体对生产资料享有所有权,从而滋生剥削和不平等。因此集体所有权具有特殊性,不同于一般意义上的所有权,它从本质上排除某一个主体单独对财产享有排他性的权利,以保障集体范围内的所有主体都可以对集体财产提出权利要求(集体范围内的权利人可以随着生老病死不断发生变动)。另一方面,集体所有权虽然不承认集体成员是所有权主体,但集体本身在劳动群众集体所有制并无自己的利益,集体所有权本身还是为了每一个成员的利益而存在。我国户籍改革对集体所有权改造的要求是保障农民个体的权益,而这与集体所有制维护每个劳动者利益的初衷和本质是一致的。因此笔者认为,集体所有权改造的方向应是进一步虚化集体在集体所有财产权利主体中的地位,进一步虚化集体所有权在集体财产权利束中的地位,充实个体农民在集体财产中的权益。

其实农村经济发展历史也说明,过度强调集体所有不仅导致平均主义,导致农民丧失生产积极性,而且容易引发“村干部”等“管理者”的权力膨胀和腐败。因此,集体所有权改造的方案可以是:

第一,将集体财产所有权中更多的权能直接赋予给农民,只将集体土地所有权变动中的征收补偿事项,集体其他财产所有权变更等极少数权限保留给集体行使即可。集体行使所有权要尊重个体农民的意愿。我国《物权法》第59条规定了若干集体财产的行使事项依照法定程序经本集体成员决定,但未规定成员决定的程序和办法。笔者认为,所谓集体成员决定正是集体行使权利的表现,应规定集体中的农民以村民会议形式投票决定集体所有权的行使问题,由于集体成员地位平等,投票权按照一人一票计算。不过为了避免出现“多数人的暴政”导致农村弱势群体利益受到侵害,比如大家族控制了村民会议投票而侵害弱小的外来户,立法应以强制性规范规定涉及农民基本权益的事项,如宅基地一户一宅、承包地非因法定事由在法定期间不得调整等,此类事项不得由村民会议任意自决。

第二,除了保留给集体行使的权能外,集体财产所有权的其余权能都要“下放”至农民,使集体所有成为一种名义上的所有。为此,要进一步扩充农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体财产收益分配权的权能,将其设计成独立的农民可以自主支配、自主行使的权利,这些权利不仅可以对抗一般第三人,也可以对抗集体。赋予农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体财产收益分配权需要权利主体具备农民户籍资格,但一旦取得这种权利,权利的享有、行使和处分就不应附加任何限制,对此做法的理由,容本文后述。

第三,为了进一步虚化集体所有权,可以将集体所有的部分经营性财产如厂房、生产设施设立公

司，由集体经济中的全体农民作为股东，以公司的形式进行运作。公司享有拟制的法人人格，其重大事项由股东会决定，完全可以保障股东的利益，淡化集体的意志。这种做法在部分地区的实践中已试点成功。以上海为例，截至 2012 年底，上海市已有 7 个区的 27 个镇(含街道、工业区)、129 个村集体经济组织建立了 124 家股份公司、社区股份合作社或经济合作社(孙雷，2013)。<sup>[19]</sup>当然将集体经营财产进行公司制改造后，将面临许多特殊问题需要探讨，比如股东(之前的农民)能否将公司解散而分配公司财产？笔者认为，这种公司在现阶段具有特殊的成立目的，承担着维护集体所有制实现，其实是维护全体农民共同利益的功能，因此，农民可以转让股份而退出公司，但不能以股东会决议形式解散公司，公司章程中可以将公司存续期间规定为永久存续。如果所有的股东经过户籍改革后都成为市民，这种公司也没有存在的特殊价值了，那么是否解散就可以交由股东自治。

第四，对于集体所有的非经营性财产以及其他不适合改造为公司制形式的财产，仍继续由农民集体享有所有权。但为了使农民个体可以在集体财产中享有直接权益，要针对集体财产的不同使用情况分别改造：可以由集体经济组织成员单独占有使用的，要在集体所有权之上设立他物权，由个体农民取得具体的使用权，为此集体所有的森林、山岭、草原、荒地、滩涂等都要以设定他物权如承包经营权等方式交给个体农民使用；不适合由个别集体经济组织成员独占使用的，如集体的文化、体育、教育资产则要改造为公益设施，由所有集体经济组织成员非排他性地使用。

#### 四、户籍改革背景下的农民集体收益分配权制度改造方案

##### (一) 户籍改革背景下农民集体收益分配权的性质

农民集体收益分配权一直没有得到我国学界的足够关注，而我国现行《物权法》也未规定个体农民的集体收益分配权，从立法的逻辑关系可以推论出，目前对集体财产收益享有处分权能的是农民集体。但集体所有权进行虚化后，收益分配权能应明确由个体农民享有，也有学者指出，要保障集体土地所有权的利益实现，就要明确集体土地所有权的成员受益权能(韩松，2014)。<sup>[20]</sup>目前学界较多论述的是农民作为农村集体经济组织的成员权，而成员权是农村集体经济组织成员对于本集体经济组织所享有权利的总称，从性质来看，收益分配权应属于成员权的一部分。但因为集体成员对集体财产并不享有单独的其他内容的权利，不能分割集体财产，只能是对集体财产收益享有分配权，因此收益分配权是农民成员权的主要权利内容，应将其单独构造，以专门的条文予以明确规定，进行特殊保护。当然对于进行了公司制改造的集体财产的分配收益，应依据公司法进行，此处主要讨论没有进行公司制改造的集体财产的收益分配问题。

实践中我国农民在农村集体经济组织中的成员权一般依据户籍进行认定，所以一般也认为成员权兼具财产权和身份权的性质，具有专属性，但在户籍改革之后，还能否以户籍为标准认定成员权值得探讨。笔者认为在户籍改革配套工作成熟后，以户籍为标准认定成员权应该成为一种历史，这是因为，农民户籍迁入城镇后，其后代不需要再以成员权身份在农村产权中获得生存保障，不需要再以户口获得成员权，而在农村新出生的人口也可以从其上一辈继承土地承包经营权、宅基地使用权、集体财产收益分配权等权益。以农村户籍为标准获得福利本身就是一种特定历史时期的产物，从长远来看，以户口给予市民利益或者农民利益都违背正义，“让过去、现在或将来在农村出生的农民享受集体经济收益分配几乎不需要付出什么代价，也基本没有什么准入条件，在很大程度上排斥外来人员(非土著农民或“农改非”的人员)参与分配的可能，客观上造成了分配的起点不公平，继而影响分配过程、分配结果的公正性(何永坤，2013)。”<sup>[21]</sup>因此，在促进户籍流动的情况下，农民成员权及其他财产利益都应该与户籍脱离开来单独保护，收益分配权在性质上属于一种财产权，不能将户籍和收



益分配权挂钩也应该成为一种趋势。另一方面,原来的集体收益分配方式对农民的最低生活具有“保障性”(周批改和侯小平,2007)。<sup>[22]</sup>然而在户籍改革时这种社会保障的功能将被政府提供的公共保障服务所代替,因此不具有保障任务的收益分配权当然可以和户籍相脱离。具体来说,农民在以集体经济组织成员身份取得收益分配权之后,就可以单独行使这种权利,包括处分转让、抵押融资等,农民进城后可以继续持有这种权利,也可以将其转让。

## (二) 户籍改革背景下农民集体收益分配权的制度设计

为了保障农民在集体财产中收益分配权的独立性,还应明确其内容,对其构建专门的实现制度和救济制度。首先,收益分配权的权能应包括请求分配收益、持有分配收益、转让收益权、在权益遭受侵害后请求救济等。收益分配权在内容上具有平等性,因为集体所有制的特点决定在“一个集体经济内部,人们对生产资料的占有关系上是平等的。”(蒋学模,1987)<sup>[23]</sup>由于农民个体之间都是平等的民事主体,而个人利益也应该得到平等的、无差别的保护,因此收益分配权也应该是平等的。其次,集体财产是否分配、如何分配,应由作为分配权主体的所有农民通过会议进行表决决定,经三分之二以上多数同意才能通过分配方案。再次,鉴于集体组织虚化后,实践中一般由村民委员会管理集体财产,无法确保个体农民利益,因此,农民可通过村民会议选举管理委员会,专门负责执行实施集体收益分配方案。最后,如果村民会议表决不分配集体财产收益,持反对建议的农民是否可以起诉?笔者认为,是否分配、分配多少是村民会议中每一个农民在综合考虑集体经营业务发展与自我利益基础上作出的判断,因每个农民只有一个投票权,也不存在村民会议受到个别人控制的问题,因此这种自治没有必要予以干预。如果村民会议表决通过了分配方案,但实际控制集体财产的组织或主体如村民委员会拒不履行分配方案,或者限制、剥夺少数农民参与分配的机会,拒绝发放分配款项给予部分农民,此时如何处理?农民个体作为收益分配权的权利主体应可以以自己权利受到侵害为由向法院提起民事诉讼。但此时被告应如何确定,在司法实践中可以作为被告的有村民委员会、集体经济组织、集体。笔者认为,不管是村民委员会还是集体经济组织其实都是在管理集体所有的财产,而农民要求分配的也是集体的财产,因此真正的被告应该是集体,民事诉讼法要赋予集体以诉讼资格,如果法院判令集体分配财产,则管理委员会可以直接依据判决履行分配方案。

我国的企业收益分配及程序规则已有相对完善的规定,然而目前我国并没有集体经济的专门立法,对涉及集体财产收益分配的事项均缺乏法律规定,随着农村经济的发展必将会有更多的农民与集体之间的收益分配纠纷出现,而户籍改革的推动,则会导致这种纠纷越来越复杂化,而实践说明“农村的和谐稳定与农村集体经济收益分配制度存在较高的相关性”(何永坤,2013)。<sup>[24]</sup>在这种情况下,比较可行的现实解决问题的办法,就是尽快出台立法,保障农民的集体财产收益分配权,围绕集体财产收益分配权的内容、实现、救济、转让,制定规则。农民应该是集体收益的最终受益者(杨雅婷和陈耀东,2011)。<sup>[24]</sup>只要农民的集体财产收益分配权得到了维护,农民就会有更多的积极性参与到经济建设和我国户籍制度改革中去。

## 参考文献:

- [1]王利明. 物权法论[M]. 北京:中国政法大学出版社,2008:144.
- [2]王爱琳. 集体所有权主体问题研究[J]. 河南省政法管理干部学院学报,2007,(4):70.
- [3]张安毅. 论农村集体土地所有权的行使[J]. 法学杂志,2006,(5):149.
- [4]杜威漩. 村民自治中的监督制度:冲突、真空及耦合[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2012,(2):118-121.
- [5]秋风. 土地换户籍是一宗公平交易么? [N]. 南方都市报,2010-08-03.
- [6]辜毅,李学军. 四川农民工融入城镇的制度障碍及其政策创新[J]. 理论与改革,2014,(3):70.

- [7]郭晓鸣, 张克俊. 让农民带着“土地财产权”进城[J]. 农业经济问题, 2013, (7): 4.
- [8]申 亮, 梁 欢, 王 强. 农村集体收益分配权研究[J]. 安徽农业科学, 2013, (22): 9467.
- [9]董红杰, 黎苑楚. 农村城镇化进程中农民生态权被侵害的现象分析及对策研究[J]. 管理现代化, 2013, (2): 15.
- [10]张 力. 地权变动视角下户籍制度改革的法律规制[J]. 法学, 2012, (9): 51.
- [11]高圣平. 土地承包经营权权能论纲[J]. 社会科学, 2012, (7): 98.
- [12][美]波斯纳. 法律的经济分析[M]. 蒋兆康, 林毅夫, 译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1997: 27.
- [13]张千帆. 农村土地集体所有的困惑与消解[J]. 法学研究, 2012, (4): 116.
- [14]肖方杨. 集体土地所有权的缺陷及完善对策[J]. 中外法学, 1999, (4): 58.
- [15]孟勤国. 物权法如何保护集体财产[J]. 法学, 2006, (1): 50-55.
- [16]王利明, 周友军. 论我国农村土地权利制度的完善[J]. 中国法学, 2012, (1): 45-54.
- [17]王卫国. 中国土地权利研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1997: 114.
- [18]魏振瀛. 民法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 248.
- [19]孙 雷. 上海推进城乡一体化进程中维护农民权益的实践与思考[J]. 科学发展, 2013, (9): 90.
- [20]韩 松. 论农民集体土地所有权的集体成员受益权能[J]. 当代法学, 2014, (1): 56.
- [21]何永坤. 完善农村集体收益分配制度之思考[J]. 农村经营管理, 2013, (3): 36.
- [22]周批改, 侯小平. 集体收益分配方式及其对当代新农村建设的启示[J]. 湖南工程学院学报, 2007, (1): 3.
- [23]蒋学模. 社会主义政治经济学[M]. 上海: 复旦大学出版社, 1987: 139.
- [24]杨雅婷, 陈耀东. 关于集体建设用地流转收益分配主体及归属的思考[J]. 中国房地产, 2011, (5): 59.

## A Research of Farmers' Collective Ownership and Income Distribution System Reforms: With the Background of Household Registration Reform

ZHANG An-yi

(Henan University of Economics and Law, Zhengzhou 450000, China)

**Abstract :** Because the farmers' rights in the collective ownership are not clear and the farmers' membership in the collective property is determined by the household registration, the farmers will meet systematic obstacles when they enjoy their rights in the collective property after settling in the towns. To carry out the household registration reform smoothly, the property rights of the migrant farmers cannot be harmed; therefore the farmers' collective ownership system and the collective income distribution system should be reformed. The original intention of the collective ownership is to maintain the rights and interests of each member in the collective, so the status of the collective should be blurred in the subject of right, and more rights in the collective property ownership should be directly given to the farmers. The income distribution right of the farmers in the collective property should be designed as the independent rights separated from the family register, and a special implementation and relief system should be constructed.

**Key words :** reform of the household registration; farmer; rights; legislation

责任编辑: 王展祥