

农地征收中农村集体经济组织成员 资格认定研究

作者：黄文佳

摘要：随着城镇化进程的加速推进，农村土地征收过程中所产生的集体经济组织成员资格认定争议呈现不断增加的趋势。农地征收中农村集体经济组织成员资格认定是土地权益分配的基础前提，在土地承包经营权、征地补偿款分配及衍生性集体福利中具有核心价值。《中华人民共和国农村集体经济组织法》第十一条将成员认定标准聚焦“户籍”“基本生活保障”“稳定权利义务关系”三大要素，当前“户籍+基本生活保障+稳定权利义务关系”的复合标准既是对户籍制度改革的回应，亦体现了土地保障功能与社会保障体系衔接的深层需求。但是现行立法仅对农村集体经济组织成员资格进行了原则性的确定，三要素的具体含义以及三要素之间的关系尚未明确。

通过结合裁判文书的实证分析，发现“户籍”的适用存在实体确认标准与实体兼顾程序确认标准的司法分歧；“稳定权利义务关系”要素适用则具有明显的动态特征，既包含对土地承包、集体收益分配等实体性权利的考察，亦涵盖对集体义务履行情况的审查；“基本生活保障”要素在司法实践中呈现经济依赖程度与替代性保障双重审查逻辑，前者关注被征地农民的实际生活来源，后者侧重社会保障的覆盖程度。

因此，农村集体经济组织成员资格认定还需进行系统性完善：一是户籍认定应当严格执行法律保留原则；二是稳定权利义务关系的动态审查需

要满足权利义务一致性与持续性；三是基本生活保障的认定需要以经济依赖程度与社会保障替代性为核心。农村集体经济组织成员资格认定需兼顾形式与实质正义，最终实现农地征收中农民权益保护与农村社会稳定的双重目标。

关键词：农村集体经济组织；成员资格认定；农地征收

一、问题的提出

科学确认农村集体经济组织成员身份，明确集体所有产权关系是《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》（以下简称《意见》）的重点把握方向。在深化农村集体产权制度改革的进程中，成员身份确认已成为引发群体性争议的核心焦点，其根源在于集体产权主体资格是集体资产收益分配权、土地征收补偿受益权及农村社会保障权的取得前提。当前司法实践中，由于缺乏统一的成员认定规范，不同裁判机关对同类案件常采用差异化审查，致使同案异判现象频发。

《中华人民共和国农村集体经济组织法》（以下简称《农村集体经济组织法》）于2024年6月28日经中华人民共和国第十四届人大十次会议审议通过，自2025年5月1日起施行。《农村集体经济组织法》第十一条的规定完善了农村集体经济组织成员的定义，以涵盖“城中村”等情况更好的解决成员资格界定问题，切实保障合法权益。《农村集体经济组织法》对成员的确定从“户籍”“稳定权利义务关系”“基本生活保障”三个要素进行规定，但仅进行了原则性的确定，三个要素的具体含义以及三要素之间的关系尚未明确。

本文将系统梳理成员资格从“单一户籍”到“复合标准”认定标准的演变过程，从法律规范的语义表述理解三要素的涵义，并分析当前法律规范采取标准的结构合理性与适用困境，同时通过裁判文书的实证分析，将各地司法实践采用的标准和对各要素的适用展开分析成员资格认定所涉及三要素的实践逻辑。最终提出农村集体经济组织成员资格认定的完善路径，实现农地征收中农民权益保护与农村社会稳定的双重目标。

二、农村集体经济组织成员资格认定标准的历史演变

（一）单一标准

单一标准主要包括“户籍标准”、“事实标准”、“生活保障标准”。关于农村集体经济组织成员资格的理论研究大致分为成员资格标准、成员资格的获取丧失以及成员权利研究。我国现行的“单一标准”虽然有其合理之处，但都不能很好地适应当前复杂的社会现实。户籍标准是指以户籍作为认定成员资格的唯一标准。通过户籍登记这一法定形式要件确认成员身份，当户籍地址与集体经济组织属地相一致时，该成员即获取身份归属以及享有集体内部土地权益。伴随着户籍制度的变革，从最初对城乡居民的自由流动没有任何限制，到取消“农业户口”与“非农业户口”的转化，最终逐渐取消“农转非”的限制，实现了城乡一体化，在实践中具有可操作性，也是最具有群众认可基础。但是农村居民可以在城市和乡村之间自由移动，如果仍然采用户籍制度而不参照其它的制度，则不能客观地反映出成员资格的现实状况。

事实标准是指以是否在拥有承包地、是否在农村实际生产生活、是否履行成员义务等事实作为成员资格的判定依据。典型地，城市居民基于非经济目的迁居农村，虽满足持续性居住要件却未参与农业经营，此类群体若获取成员资格明显悖离集体土地保障生存权的制度初衷。其次，职业分化引发权益保障失衡。大量进城务工人员虽长期脱离农业生产，但其土地权益仍是抵御城市生存风险的重要保障。若机械适用居住标准，将导致该群体面临成员资格灭失风险，形成进城失地的制度悖论。

生活保障标准是指能否以本村集体经济组织的收益作为其生存的依据。

农村土地之所以呈现出集体产权，最根本的目的就是要让每位集体成员都得到基本生活保障，其核心在于依靠集体土地来维持生计。农村土地集体所有制的形式表示我国农村集体土地所有权不仅仅是一种民事权利，更具有有一定的社会保障属性。¹有学者据此建议，基于集体所有权的本质特征，应当将社会保障属性确立为界定成员身份的不可或缺且具强制性的核心标准。²将“基本生活保障”作为认定农村集体经济组织成员身份要素之一有利于避免出现“两头空”的情况，农村集体经济组织成员在没有获得其它稳定的可供选择的社会保障时，不能轻易地将他们排除出原有的身份。

（二）复合标准

所谓复合准则，就是将几个单一标准进行组合。刘竞元认为我国农村集体经济组织成员资格的认定存在着多种不同的主体，如无统一的标准，将很难有效地保护其成员的正当利益。³在确认成员资格方面，提出按照成员的性质，有针对性地给出了认定的依据，包括基于血缘、历史原因、户籍、工作生活等方面的认定。张先贵和盛宏伟认为集体经济组织成员资格的认定标准宜选择“法定为主、意定为辅”的方式。⁴

黄松有认为农村集体经济组织成员资格的考量需要以在集体经济组织拥有稳定的生产生活环境作为判断依据，并将其在当地的户籍作为确定成员的基本原则。⁵学术界提出了诸如“户口+承包土地+义务”的标准”与“户籍+实际生产生活关系+基本生活保障”等多种视角，因为采用复合标准更能彰显公平与正义的原则。当前复合标准已成为实践中的主流做法，最新颁布的《农村集体经济组织法》亦采纳了“户籍+基本生活保障+稳定权利义务关系”相结合的复合标准，进一步强化了这一趋势的合理性与适用性。

从当前各个省份的相关规定来看（详见表 1 我国各省成员资格认定标准认定的统计），我国的成员资格认定存在着不确定性，使得其成员的权利得不到保护。各省市关于成员资格的判定标准不一，这就造成了部分成员不能确切地了解自己是否满足要求，并可能造成部分成员被排斥，不能享有农村集体经济组织所提供的资源与服务。其次，各省对农村集体经济组织成员身份的规定不尽相同，有的地方甚至没有相关的规定，存在着立法空白。第三，制约我国农村社会管理制度的构建。如果没有一个明确的划分标准，就有可能影响到农村级集体经济组织的功能的发挥，进而影响到整个农村社会治理系统的构建。

序号	省份	认定标准	规范文件
1	浙江省	户籍+其他因素	《浙江省村经济合作社组织条例》第十七条、第十八条
2	广东省	户籍+权利义务	《广东省农村集体经济组织管理规定》第十五条
3	安徽省	户籍	安徽省实施《中华人民共和国农村土地承包法》办法第八条
4	湖北省	户籍+年龄	《湖北省农村集体经济组织管理办法》第十五条
5	黑龙江	户籍+土地承包关系+利益关系	《黑龙江省农村集体经济组织条例》第九条
6	重庆市	户籍+实际生产生活+基本生活保障	重庆市高级人民法院关于农村集体经济组织成员资格认定问题的会议纪要、重庆市实施《中华人民共和国农村土地承包法》办法
7	四川省	户籍+土地承包+历史贡献	《四川省农村集体经济组织条例》第九条
8	陕西省	户籍+实践生产生活+权利义务关系	《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纠纷案件讨论会纪要》第六条
9	江苏省	户籍+土地承包关系+集体贡献+生产生活	《江苏省农村土地承包经营权保护条例》第九条、《江苏省农村集体资产管理条例》第十七条

10	上海市 ^②	户籍+土地承包+历史贡献 ^②	《上海市农村集体资产监督管理条例》第九条 ^②
11	海南省 ^②	户籍+固定的生产、生活+ 兼顾基本生活保障 ^②	《海南省高级人民法院关于审理农村集体经济组织土地补偿费分配纠纷案件若干问题的意见（试行）》第三条 ^②
12	福建 ^②	户籍或例外规定 ^②	福建省实施《中华人民共和国农村土地承包法》若干问题的规定第二条 ^②
13	新疆 ^②	户口+常住地 ^②	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 ^②
14	山东 ^②	户籍 ^②	山东省实施《中华人民共和国农村土地承包法》办法第六条 ^②
15	辽宁 ^②	户籍或例外规定或集体自治 ^②	辽宁省实施《中华人民共和国农村土地承包法》办法第六条 ^②
16	河北 ^②	户籍或例外规定 ^②	《河北省农村土地承包条例》第六条 ^②
17	江西 ^②	户籍或例外规定 ^②	江西省实施《中华人民共和国农村土地承包法》办法第六条 ^②
18	青海 ^②	户籍或例外规定 ^②	青海省实施《中华人民共和国农村土地承包法》办法第六条 ^②
19	内蒙古 ^②	户籍或例外规定或集体自治 ^②	内蒙古自治区实施《中华人民共和国土地承包法》办法第六条 ^②

表 1 我国各省成员资格认定标准

（三）现行立法的标准

《农村集体经济组织法》将农村集体经济组织成员的认定标准确认为“户籍、基本生活保障以及权利义务关系”三个核心要素。此标准通过形式登记、行为事实、保障需求的三重判断，既遵循了传统户籍制度的秩序价值，又注入实质重于形式的现代法治理念。《农村集体经济组织法》中对成员资格的界定是建立在历史逻辑之上，结合历史和实践的考虑，能够更好地理解成员资格，展现出科学的法律原则和明确的方向。⁶

采取户籍、基本生活保障以及权利义务关系三要素标准也符合当前司法和实践要求。在《农村集体经济组织法》正式颁布之前，尽管对成员资格确定没有一个统一的判断标准，但各地法院还是出台了相关司法指导意见，以解决在审判中对其进行确认的问题。《意见》提出将“户籍关系、农村土

地承包关系、集体贡献”作为成员资格认定的考虑因素。通过对相关案例的分析，发现在裁判涉及到农民集体经济组织成员身份的案例中，大多是以这三个要件为基础进行分析。抽象系统的立法表述很难从本质上完全解决成员资格认定的典型疑难问题，立法与司法探索相结合才是破解这一困境的必由之路。⁷《农村集体经济组织法》已就如何确定成员资格争议提出了较为完备的法律建议，即通过对其内涵的界定，确定其认定的一般性准则，以明晰其认定的基本准则，以抽象的价值指导其认定，并在此基础上对其进行细化，从而为其认定提供可操作的司法指导。即坚持一般性规范与特殊性规范统一，以达到确认成员资格的目的。

三、司法实践对于成员资格认定的若干探索

（一）裁判文书样本基本情况

1. 样本案例基本数据分析

本研究的数据样本主要依托于威科先行数据库，时间范围界定为 2024 年 1 月 1 日至 2025 年 5 月 1 日之间，关键词设定为“农村集体经济组织成员资格”，据此检索获得了总计 774 份司法裁判文书。具体而言，这些文书包括 672 份民事案件与 100 份行政案件；进一步细分，则涵盖 662 份判决书及 111 份裁定书，广泛分布于中国 28 个省、市及自治区之内。审理级别的分布为一审 541 起，占比 69.90%，二审 190 起，占比 24.55%，而在二审判决中，维持原判的判决又占绝大多数。

就案由而言，集体成员权益侵害纠纷的案例有 542 件，占 70.03%；涉及行政法律关系争议案件达 100 件，占 12.92%；土地征收补偿分配争议有 76 件，占 9.82%；表述为农村土地承包合同纠纷的案例有 4 件，占 0.52%

（见图 1 农村集体经济组织成员资格案由分布）。其中，以“集体分配”与“征地赔偿”为最大诉求。在集体分红案件中，因原告被剥夺成员资格而不能享受股份红利而引发的争议是比较普遍的。在征地拆迁中，因被认定不具有土地征收补偿分配资格而引起的纠纷相对较多。根据裁判案例可知，成员资格的取得是集体财产分配权、土地征收补偿收益权及农村社会保障权的前提。当前司法实践中，由于缺乏统一的成员认定规范，不同裁判机关对同类案件常采用差异化审查，对于案由认定、裁判依据以及最终的审查结果都存在同案不同判的现象。

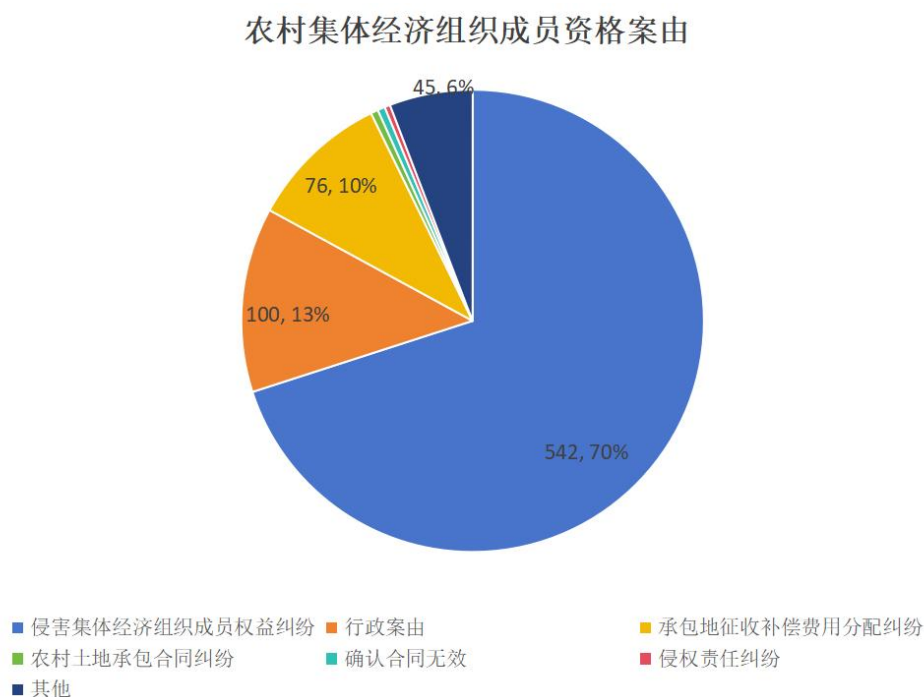


图 1 农村集体经济组织成员资格案由分布

2. 认定标准分析

在 661 份判决书中，仅有 167 件案件的判决理由与户籍无直接关联，有 494 件案件的判决依据涉及户籍因素，占比高达 74.85%。其中，单纯以

户籍为判断依据的案件数量为 225 件，占比 34%。此外，采用户籍为核心并结合其他标准的案件共计 269 件，具体细分为：“户籍+生活居住+义务履行”标准案件 32 件，占比 12%；“户籍+承包地”标准案件同样为 32 件，占比也是 12%；“户籍+生活居住+土地为主要经济来源”标准案件 48 件，占比 18%；“户籍+权利义务关系”标准案件 54 件，占比 20%；“户籍+生活居住”标准案件 65 件，占比 24%；以及“户籍+土地为主要经济来源”标准案件 38 件，占比 14%（见图 2 复合标准的裁判比例）。

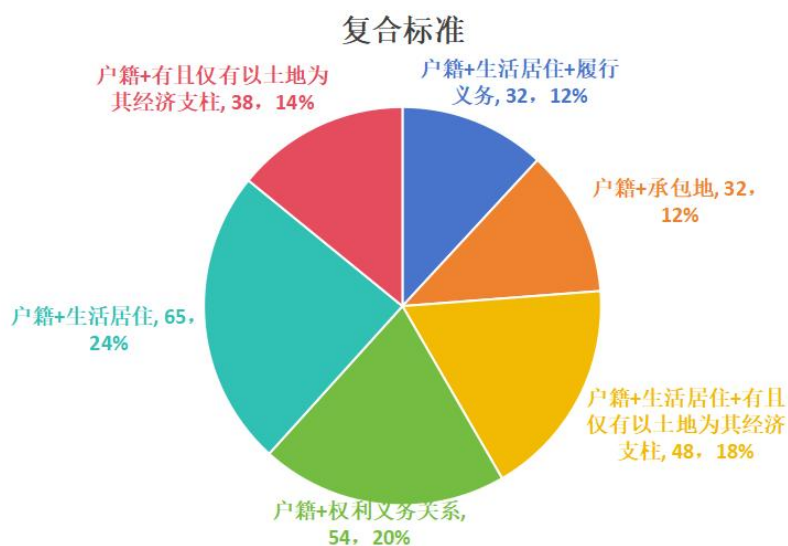


图 2 复合标准的裁判比例

（二）户籍要素的认定差异

1. 实体确认标准

在对“户籍”要素进行作为成员资格认定的司法实践中，多数法院倾向于将户籍登记状态视为判定成员身份的实体要素，默认户籍在籍且未主动表明退出意愿的个体具备成员资格。针对特殊群体的资格界定，为避免“两头空”现象，法院通常认定只要个体户籍未转移且持续履行村民义务，则应享有等同于原村村民的各项权利。例如，青海省西宁市中级人民法院

强调婚姻状态并非女性自动丧失原农村集体经济组织成员资格的法定依据。

⁸海南省高级人民法院也指出在认定“出嫁女”是否享有成员资格时，要注意避免出现“两头占”或者“两头空”的情况发生。⁹部分法院持认为成员资格的确认不应拘泥于传统惯例，而应综合考量个体的户籍、权利义务关系、长期居住事实、生活保障来源、生产生活状况以及集体内部决议等多重因素。例如，陕西省汉中市中级人民法院¹⁰认为当事人是否具有农村集体经济组织成员资格，应综合考虑个体户籍登记信息的完整性及历史沿革、户籍迁移行为的法律属性、是否通过合法程序与集体组织确立土地承包法律关系、实际居住时长及生活中心所在地，以及集体土地资源对其基本生存权益的保障效能。

2. 实体兼顾程序确认标准

部分地方法院认为户籍的加入必须符合民主决议，要求户籍登记需经集体经济组织自治程序确认才能产生法律效力，浙江省高级人民法院在《关于农村集体经济组织成员资格认定的解答》第5条明确，户籍迁入人员需经成员（代表）大会三分之二多数决议接纳，否则不认可获得成员资格。同时，户籍取得不同法院对程序要求不同，黄某勤、广州市荔湾区人民政府中南街道办事处等行政确认案件中，¹¹法院认为户口迁入需要经过当时社委会同意，未经过程序不能成为户籍所在地经济联合社的社员。广东省清远市中级人民法院认为户籍迁入并没有硬性要求履行表决程序，故其经社委会同意既可以是社委会盖章或负责人签名确认的形式，亦可以召开社员会议进行表决确定的形式。¹²

（三）稳定权利义务要素的判断基准

1. 权利行使主导型

在认定农村集体经济组织成员资格时，法院会综合考虑成员是否积极行使权利、成员资格的法定权利以及成员资格的溯及既往效力。成员在权利受侵害后及时主张权益，能够证明其对成员资格的重视和维护，从而有助于确认其成员资格和同等待遇。江苏省镇江市中级人民法院指出，在集体经济组织内生活、居住并耕作，是集体经济组织成员行使权利的表现，而不行使这些权利不应直接视为成员资格的丧失。¹³马生军与乌鲁木齐市沙依巴克区长胜大队承包地征收补偿费用分配一案中，¹⁴法院明确了权利范畴包括土地承包经营权、宅基地使用权、重大决策参与权及集体资产收益分配权，而义务则涵盖缴纳村提留、乡统筹费用、参与农村义务劳动及累计工时等。法院认为，只要个体行使过上述权利中的任意一项，并履行了义务中的任意一项，即可视为其已行使权利并履行了义务。

同时，成员资格是法定权利，不应以社委会或理事会审查和成员大会表决而否定。在特定情况下，法院可能会确认成员自入户当日起享有成员资格及同等待遇。¹⁵法院认为农村集体经济组织成员资格是法定权利，即使成员在外读书或不在集体经济组织所在地生活，只要其户籍在集体经济组织所在地，并且没有证据证明其未履行同等义务，仍应确认其享有成员资格。

2. 义务履行审查型

不少法院以成员是否履行成员义务作为判断成员资格的侧重因素，具体包括参与公共事务、缴纳公益金、承包经营土地等，例如赵某某与某镇

人民政府行政案件中，¹⁶北京市大兴区人民法院认为针对离婚后户口尚未迁移、仍保留于前夫户籍所在地，个体并不会因此自动失去其作为当地成员资格。只要其继续承担并履行作为村民的各项义务，则该个体理应享有与当地其他村民完全一致的权利待遇，不能违反男女平等的原则，以及对妇女做出歧视性规定。

此外，履行集体经济组织章程义务也是某些法院确认成员资格的必要条件。比如，广东省佛山市顺德区人民法院¹⁷认为农村集体成员中的女性在婚姻关系存续期间仍维持原籍户籍登记状态，或离异、配偶死亡后继续保留在原居住地，且持续履行集体经济组织章程规定的责任义务，其成员资格的身份存续状态应当得到法律确认。根据权利与义务相统一原则及平等原则，此类群体在集体资产分配、土地权益获取等事项中应当依法享有与其他成员同等的权利保障。

（四）基本生活保障要素的裁量视角

1. 经济依赖程度审查

部分法院将是否实际耕作集体土地作为成员基本生活保障的核心标准，主张长期从事农业生产并依赖农村土地的具有成员资格。法院将以对土地的依赖程度用以判断是否获得成员资格，强调了农村生产生活中土地的根本地位。¹⁸海南省高级人民法院确立了对于未持有集体经济组织《股权证》的“外嫁女”群体，不应单纯以其是否拥有《股权证》作为衡量其成员身份的标准。应当综合考虑在制定征地补偿及安置方案之时，个体的户籍登记状况、实际生产生活情形等多方面因素，以此来评估她们是否已与农村集体经济组织构建了一种稳固的权利与义务关系，并判断其是否将该集体

经济组织的土地等资产视为个人生活的主要依赖来源。

在司法实践中，法院倾向于依据当事人是否已经获取了替代性的生活保障手段，来评估其是否仍依赖于集体财产作为基本的生活支撑，并据此作为判断其是否具备集体成员资格的重要依据。例如，重庆市高级人民法院¹⁹认为是否获得其他替代性基本生活保障是集体经济组织成员资格丧失与否的重要判断标准，当事人离开集体土地前往其他地方经营且购买住宅即属于已获得替代性生活保障，不再依赖农村集体土地而生活；相反，海南省文昌市人民法院则认为当事人虽然在城市工作，但并未获得替代性生活保障。²⁰上述法院引入替代性收入作为判断基本生活保障的参考因素，若当事人已有稳定非农收入则否定其对集体土地的生活依赖性。对替代性生活保障的差异导致外迁务工人员、非农职业者等群体的资格认定呈现地域性波动。

2. 社会保障替代性审查

法院对城镇社会保障覆盖是否切断集体保障需求存在对立立场，此类冲突实质反映城乡二元结构破除与集体保障功能的价值抉择困境。部分法院认为纳入城镇社保体系（如职工养老保险、公租房保障）即丧失集体成员资格。²¹陕西省渭南市中级人民法院认为有固定的收入来源和社会保障，不再依赖农村土地作为生活保障，实际上便纳入了城市居民保障体系，与农村居民有了本质区别，因而无法认定农村集体经济组织成员资格。同样浙江省新昌县人民法院指出当事人被纳入有关城镇企业职工社会保障体系才属于获得替代性生活保障。²²也有法院主张城乡保障可并行存在，集体保障具有兜底属性，明确户籍未迁出且未享受等价城镇保障者保留成员资格。

²³海南省海口市美兰区人民法院认为考虑到我国农村地区存在人多地少的因素，农村家庭成员并非都以土地耕作收入作为家庭的唯一经济来源，外出务工提高家庭收入亦是普遍存在的一种社会现象。²⁴

四、成员资格认定标准的完善路径

（一）户籍认定应当严格执行法律保留原则

法定保留原则明确要求涉及公民基础性权利义务的规范设定权专属于立法机关，行政主体与地方自治团体不得僭越权限创设规则。针对农村集体经济组织成员认定这一基础性权利事项，现行制度架构中户籍登记作为形式审查的核心要素，其认定基准须严格遵循法律保留原则。根据《农村集体经济组织法》第18条确立的成员资格法定保留制度，立法机关通过强制性规范明确禁止以特定事由单方剥夺成员身份。²⁵

从历史上看，我国农村集体经济组织的设立、发展均是国家公权力意志的体现。因此为保障特定人群的权益，《农村集体经济组织法》明确规定任何情况下其成员资格不得因为特殊事由而剥夺成员身份。第18条第二款是为预防“两头空”而设，这与第17条第1款第3项的规定配合适用。婚姻并非必然引起农村集体经济组织成员地位的改变，第12条1款以“一般应当”的方式规定了加入集体组织的理由。同时，双方的意志也存在着重要的影响，最后能否通过婚姻加入新的农村级集体经济组织存在着不确定因素。总的来说，户籍因素应该严格执行法律保留原则，以公示的户籍信息来确定成员身份，有利于保证法律的严格执行和实践效力的提升。

（二）稳定权利义务关系的动态审查

在农村集体经济组织成员资格认定中，“稳定权利义务关系”作为实质

要件，其核心在于成员与集体之间权利义务的动态平衡。这种平衡的认定需以“先前义务的履行”为基础，既体现成员权的对价属性，又防止权利滥用。

1. 权利义务的一致性

按照权利与义务相一致的原则要求，农村集体经济组织成员唯有履行相应的集体义务，方能获得与其他成员同等的权益，反之则无法主张相应权利。权利与义务的相互依存与动态平衡是构建现代法治秩序的基础，这一原则在农村集体经济组织成员资格认定中具有特殊的制度价值。²⁶作为兼具经济组织与社区治理双重属性的特殊主体，农村集体经济组织的成员资格不仅关系到个体经济权益的分配，更涉及集体资产保值增值与乡村治理效能提升。农村集体经济组织法成员享有例如土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权等权利，同时设定遵守章程、维护集体权益、参与管理、缴纳费用等一系列集体义务，从而形成“权利—义务”的闭环结构。在判断权利义务因素时可以进行权利义务的量化匹配：建立“基础义务+增益义务”。基础义务（如缴纳公共费用）对应基本权益，增益义务（如投资入股）对应超额收益。同时，需要对特殊群里进行差异化的处理，例如对老弱病残成员实行义务减免，但保留基础权益。

2. 权利义务的持续性

农村集体经济组织与其成员间稳定的权利与义务关系，主要体现在土地承包关系及宅基地使用关系的持续稳定上。《农村土地承包法》规定的土地承包经营权作为用益物权，虽存在法定承包期限，但通过期限自动续展可以实现权益的长期存续，从而构建起承包方与集体之间的长期稳定的法

律关系。需特别指出，该权利具有显著的身份依附性，其原始取得以具备本集体经济组织成员身份为法定前提。²⁷因此，在司法实践中，承包经营权的有效存续可作为反推成员资格的核心依据。宅基地使用权虽同为用益物权，但其权利构造呈现特殊属性，该权利未设存续期限且允许非集体成员通过继承途径取得。此种制度设计导致宅基地利用关系与成员资格之间形成非对称性关联，因此需要结合户籍登记状态与基本生活保障依赖度确认权利主体的原始资格。

（三）基本生活保障的认定：以经济依赖程度与社会保障替代性为核心

基本生活保障应结合“经济依赖程度”“社会保障覆盖水平”综合判断。在农村集体经济组织成员资格认定中，基本生活保障作为实质要件之一，其认定需突破传统的土地保障论，转向以经济依赖程度和社会保障制度衔接为核心的综合评价体系。这一转向既是回应城乡融合发展现实的需求，也是实现农民权益保障现代化的必然要求。

1. 经济依赖程度的评估标准

衡量基本生活保障的充分性，关键在于土地权利是否获得妥善保障，而非仅仅依据土地产出是否足以支撑村民的基本生活。由于土地使用功能的多样性，集体成员所享有的土地权利内涵也丰富多变。尽管从直接经济贡献的角度看，家庭承包土地在农户总收入中的占比可能不高，且当前农户的生活开销不再单纯依赖农业活动，但这并不足以削弱承包土地对农户的重要性。

关于土地依赖程度的梯度划分可以根据土地收益占总收入比例划分为

三档：（1）完全依赖（ $\geq 70\%$ ）：保留成员资格；（2）部分依赖（ $30\%-70\%$ ）：限制收益分配比例；（3）非依赖（ $< 30\%$ ）：终止成员资格。经济依赖评估可以审查银行流水、社保缴费记录来进行佐证，若集体主张成员已脱离土地依赖，需提供其稳定非农就业或社保参保记录；若成员主张维持依赖，则可以提交土地耕作证明或农产品销售凭证。针对特殊群体可以进行差异化处理：对失地农民、职业农民等特殊群体需设置例外规则。

2. 社会保障的替代功能

基本生活保障要素的定义同时可以参照当地城市居民的社保待遇，确定其替代保障的标准。根据我国《农村集体经济组织法》第十七条的规定，那些已加入其他集体经济组织的成员或已担任公职的人员，无法取得成员资格。立法机构在认定替代性生活保障方面采取了审慎态度，对于仍居住于乡村的成员，生活保障需求的判断依赖于其他集体经济组织的支持；而对于迁居城市的成员，当他们获得非聘任制公务员的生活保障时，其不再依赖集体财产作为主要生活来源。对于已经成为事业单位、国有企业等单位的工作人员，可依据当地立法规定或农村集体经济组织章程，结合实际情况灵活确定。特别是各地可参照当地城镇居民的社会保障待遇标准，将那些已充分享受城镇居民福利保障的原农村居民排除在外，以防止农民因“双重保障”而导致乡村资源的浪费。²⁸

五、结 语

农村集体经济组织成员资格认定作为农地征收制度的核心问题，既是农民集体土地权益保障的起点，也是基层社会治理法治化的重要实践。《农村集体经济组织法》将成员认定标准聚焦“户籍”“基本生活保障”“稳定权利义务”三大要素，该复合标准既是对户籍制度改革回应，亦体现了土地保障功能与社会保障体系衔接的深层需求。通过结合裁判文书的实证分析，发现“户籍”的适用存在实体确认标准与实体兼顾程序确认标准的司法分歧；“稳定权利义务关系”要素适用则具有明显的动态特征，需要对实体性权利与集体义务履行情况进行审查；“基本生活保障”要素在司法实践中呈现经济依赖程度与替代性保障双重审查逻辑。

因此，农村集体经济组织成员资格认定还需进行系统性完善：一是户籍认定应当严格执行法律保留原则；二是稳定权利义务关系的动态审查需要满足权利义务一致性与持续性；三是基本生活保障的认定需要以经济依赖程度与社会保障替代性为核心。农村集体经济组织成员资格认定需兼顾形式与实质正义，最终实现农地征收中农民权益保护与农村社会稳定的双重目标。

【注释】

¹ 参见韩松：《农民集体土地所有权的权能》，《法学研究》2014年第6期。

² 参见刘高勇、高圣平：《论基于司法途径的农村集体经济组织成员资格认定》，《南京社会科学》2020年第6期。

³ 参见刘竞元：《农村集体经济组织成员资格界定的私法规范路径》，《华东政法大学学报》2019年第6期。

⁴ 参见张先贵、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》，《安徽师范大学学报》（人文社会科学版）2023年第3期。

⁵ 参见最高人民法院民事审判第一庭编著、黄松有主编：《最高人民法院农村土地承包经营纠纷案件司法解释理解与适用》，人民法院出版社2015年版第294页。

⁶ 参见程雪阳：《论集体土地征收决定的识别与司法审查》，《法学家》2022年第3期。

⁷ 参见高圣平：《论农村集体经济组织成员资格的认定》，《政治与法律》2025年第1期。

⁸ 参见青海省西宁市中级人民法院（2024）青01行赔终4号行政判决书。

⁹ 参见海南省高级人民法院（2018）琼行终1128号行政判决书。

¹⁰ 参见陕西省汉中市中级人民法院在（2024）陕07民终1119号民事判决书。

¹¹ 参见广州铁路运输法院（2024）粤7101行初2944号行政判决书。

¹² 参见广东省清远市中级人民法院（2024）粤18行终218号判决书。

¹³ 参见江苏省镇江市中级人民法院（2017）苏11民终2977号民事判决书。

¹⁴ 参见新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市沙依巴克区人民法院（2016）新0103民初2632号民事判决书。

¹⁵ 参见广东省佛山市中级人民法院（2019）粤06行终378号行政判决书。

¹⁶ 参见北京市大兴区人民法院（2023）京0115行初473号行政判决书。

¹⁷ 参见广东省佛山市顺德区人民法院（2018）粤0606行初371号行政判决书。

¹⁸ 参见海南省高级人民法院（2024）琼民再37号民事判决书。

¹⁹ 参见重庆市高级人民法院（2018）渝民申169号民事判决书。

²⁰ 参见海南省文昌市人民法院（2017）琼9005民初1512号民事判决书。

²¹ 参见陕西省渭南市中级人民法院（2018）陕 05 民终 729 号民事判决书。

²² 参见浙江省新昌县人民法院（2016）浙 0624 民初 19 号民事判决书。

²³ 参见宋志红：《农村集体经济组织成员身份确认制度的体系解释》，《法制与社会发展》2024 年第 6 期。

²⁴ 参见海南省海口市美兰区人民法院（2019）琼 0108 民初 13052 号民事判决书。

²⁵ 参见管洪彦：《农村集体经济组织成员身份认定的法理逻辑与立法表达》，《江西社会科学》2024 年第 5 期。

²⁶ 参见严聪：《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》，《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2021 年第 2 期。

²⁷ 参见周崇聪、陈晓文：《农村集体经济组织成员资格认定的司法逻辑与规则构建——基于广东省 127 份裁判文书的分析》，《福建农林大学学报（哲学社会科学版）》2024 年第 2 期。

²⁸ 参见罗瑞芳：《农村集体经济组织成员退出的规范逻辑与路径选择》，《政治与法律》2025 年第 1 期。

【参考文献】

- [1]任中秀：《德国团体法中的成员权研究》，法律出版社 2016 年版。
- [2]向玉乔：《分配正义》，中国社会科学出版社 2014 年版。
- [3]陈雪、吕少德：《土地征收法律中的公众参与机制研究》，《中国土地科学》2022 年第 2 期。
- [4]高飞：《农村集体经济组织成员资格认定的立法抉择》，《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2019 年第 2 期。
- [5]耿宝建、岑潇、王筱青：《新土地管理法征收补偿制度变化与司法应对》，《法律适用》2022 年第 6 期。
- [6]江保国：《集体经济组织成员身份确认的可诉性研究》，《中外法学》2018 年第 4 期。
- [7]刘玉姿、喻海龙：《协商购买作为征地先行程序的依据与构造》，《中国土地科学》2022 年第 8 期。
- [8]尚海洋、胡玥、王尧等：《土地政策研究的国内进展及趋势——基于 1992~2024 年发表的 8537 篇文献的分析》，《地球科学与环境学报》2024 年第 4 期。
- [9]孙凌云：《农村集体经济组织成员资格认定的立法路径选择》，《河南

财经政法大学学报》2023 年第 2 期。

[10]汪义双：《动态体系论下农村集体经济组织成员资格认定研究》，《甘肃政法大学学报》2023 年第 2 期。

[11]王天雁：《承包地征收的土地补偿费分配：现行模式检讨及规范构造》，《广东社会科学》2021 年第 5 期。

[12]王月英：《农村集体经济组织成员的资格要件——基于公有制下生产、生活资料公平分配的视角》，《农业经济问题》2022 第 1 期。

[13]阎巍：《我国农村土地改革对集体土地征收补偿分配的影响》，《法律适用》2022 年第 7 期。

[14]杨一介：《农村集体经济组织成员权解释》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2023 年第 9 期。