

# 论农村宅基地所有权代表行使主体的优先秩序\*

## ——基于全国司法类案的实证分析

李玲玲 董千毓

**摘要：**农村宅基地制度改革的薄弱环节是集体所有权如何有效行使，而集体所有权代表行使主体并未呈现法律所要求的秩序安排，实践中产生了权利行使秩序的一系列问题。通过对司法类案的实证分析，本文研究发现，实践中宅基地所有权代表行使主体秩序争议主要表现为宅基地所有权依法适用争议、宅基地收益归属争议、宅基地所有权法定主体多样化争议。而宅基地所有权代表行使主体秩序争议主要缘于法人治理不足，即内部治理状态下，主体的释法地位缺失与权利配置失衡，内部权利地位缺陷由内到外显化为外部秩序的掣肘，最终导致主体优先秩序混乱。由农村集体经济组织法人代表行使宅基地所有权具有基本优势和当然地位，因此，应以主体法律地位强化为基，一方面通过主体土地权利的有效行使实现法人内部治理，另一方面通过构建主体职能互补框架实现法人外部治理，从而构建内外兼备的宅基地所有权代表行使秩序体系。

**关键词：**农村集体经济组织 农村宅基地 所有权 代表行使主体 法人治理 司法实证

**中图分类号：**D922.3; F321.1 **文献标识码：**A

### 一、问题的提出

宅基地“三权”分置改革是“三块地”改革（农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革）的重要组成部分，也是实现乡村全面振兴、保障农民权益的基础所在和重要抓手。然而，长久以来由农村集体经济组织、村民委员会和村民小组代表行使宅基地集体所有权的秩序和权利内容含混不清，引发了诸多问题：其一，宅基地管理的现有基层治理效能不足（梁发超和林彩云，2021），原有的主体安排阻碍了宅基地的优化配置，成为农村集体治理的突出问题（洪名勇和曹豪爽，2023）。其二，宅基地所有权主体虚置阻碍了权能的进一步实现（曲颂等，2022），宅基地所有权的管理权能不足羸束了盘活利用宅基地使用权的范围（佟彤，2022）。其三，农村土地集体所有制实现形式的改

\*本文系国家社会科学基金一般项目“城乡融合发展中进城落户农民土地权益保障制度实施效果与优化研究”（编号：23BFX060）的阶段性成果。

革停滞导致配套的宅基地使用、管理制度无法明确（乔陆印，2022），缺失了多重制度规范的农村集体经济组织仅能发挥监督职责（罗亚文，2023）。在权利关系模糊时主体的秩序不明有助于实现国家对农地产权的控制（刘灵辉，2023），而如今权利关系逐步明晰，主体的秩序不明反而掣肘权利的有效行使。质言之，当前亟待厘清宅基地所有权的代表行使主体优先秩序，这不仅是“三权”分置改革中“落实宅基地集体所有权”<sup>①</sup>的实现步骤，更是进一步深化农村宅基地制度改革的关键所在。

围绕宅基地所有权的代表行使主体优先秩序问题，现有研究主要呈现以下三个研究方向。

一是研究农民集体所有的宅基地所有权是否由民事主体代表行使。学者们论证了公有制的宅基地所有权由民事主体代表行使的路径。在宪法秩序中，农民集体被赋予宪法上所有权主体地位（韩秀义，2023），农民集体并非私法律关系的主体，而是公有制下的必然产物（陈小君和周崇聪，2022）。因此，农民集体成为宅基地所有权这一单独所有权的支配主体（卢长青，2021）。制度改革中的宅基地所有权除了明确财产归属，还更加凸显商品交换和组织经济建设的职能（梁慧星，1999）。因此，需要民法意义上的代表行使主体行使宅基地所有权，实现代表行使主体的私法人化（韩松，2021）。这一民法抽象主体以农村集体经济组织、村民委员会或村民小组的面目出现。学者们则进一步就民事主体与农民集体的关系展开讨论：一种观点认为农村集体经济组织代表农民集体行使土地所有权，实则是农村集体经济组织直接代表全体集体成员行使所有权（宋志红，2021）；另一种观点则体现为农民集体与农村集体经济组织之间关系的二元论（高海，2022），即农村集体经济组织是资源性资产的概括授权主体以及经营性或非经营性资产的特别授权主体（王洪平，2021）。

二是研究由何种民事主体代表农民集体行使宅基地所有权。在明确了由民事主体行使宅基地所有权的前提下，现行法律规定广义的代表行使主体包括农村集体经济组织、村民委员会和村民小组（何宝玉，2023），由此延伸出三者的代表行使关系问题。农民集体与农村集体经济组织、村民委员会之间呈现必然性与或然性的表观特征（高圣平，2020），农村集体经济组织、村民委员会和村民小组代表农民集体的优先秩序是研究重点（章礼强，2022）。通过分析宅基地所有权代表行使主体优先秩序历史变化，有学者提出农村集体经济组织与村民委员会对于宅基地所有权的集体化源于宅基地化公为私的困境（田传浩，2020）。农村治理体制也从初期农村集体经济组织为主导的“政经合一”制度转向了后续以村民委员会为主导的“政经合一”制度（徐冠清和崔占峰，2021）。然而，村民小组、村民委员会和农村集体经济组织这三类主体代表行使宅基地所有权均有其困境（姜红利和宋宗宇，2017）。村民小组具备诉讼主体地位，却缺乏民法意义上独立法人地位，作为权利行使主体存在掣肘（陈寒冰和杨遂全，2019）；村民委员会目前实际代表行使宅基地所有权（高万芹，2021），但村民委员会法人制度的固有缺陷导致其陷入宅基地所有权代表行使主体虚置和双重代表的困境（刘忠平和刘云升，2018）；由承担经济职能的农村集体经济组织代表行使宅基地所有权则面临法律地位不足的困扰。

三是研究确立后的民事主体如何更好地代表农民集体行使宅基地所有权。理论上由以行使集体土地所有权为核心职能的农村集体经济组织行使农民集体所有的宅基地所有权无运行阻力（宋志红，2022），

<sup>①</sup>参见《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，[https://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content\\_5263807.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm)。

但实践中宅基地所有权的行使受到农村集体经济组织自身发展水平（郭祥，2022）、农村集体经济发展现实问题（曾恒源和高强，2023）、城镇化水平（韩松，2020）、村庄治理结构（曹正汉和郑琰，2022）等多重因素共同制约。由于农村集体经济组织代表行使宅基地所有权并无理论上的本源权利缺陷（李国强，2022），学术界寄希望于通过构建新型农村集体经济组织的特别法人地位来实现其行使宅基地所有权的功能（管洪彦，2023）。因此，代表行使主体的法人内外治理机制便成为必然存在的“法人制度的核心问题”（屈茂辉，2018）。内部治理核心是解决所有权人与事务执行人的代表行使问题，即农民集体作为所有权人与代表行使主体的职能授予和权责控制问题。农村集体经济组织应当更好地行使宅基地这一资源性资产的经营职能（温世扬，2022）。同时，由于所有权作为母权利派生出以成员权为基础的权利体系，农村集体经济组织在代表行使宅基地所有权的过程中应注重对集体成员宅基地使用权的合法保障（房绍坤和宋天骐，2022）。在此过程中，需要明确农村集体经济组织作为宅基地所有权代表行使主体的地位（代琴，2020）。有学者提出内部高度清晰的土地权利结构和土地主体结构是相互促进的关系（胡历芳和曾寅初，2023）。而外部关系的平衡中既要实现“政经分离”的目标，又要接受国家介入的必要管控，还要建构起农村集体经济组织在私法上对集体资产的交易机制。外部治理不足是产生代表行使主体秩序争议的主要缘由。应明确包括宅基地所有权在内的土地权利结构来界定代表行使主体的土地权利界限（李凤章，2023）。总之，农村集体经济组织基于法人化地位，在代表行使宅基地所有权时对内产生公法上的运行分配权能（李国强，2021），对外则有助于宅基地权利合法有效流转（辛毅，2021），实现宅基地制度改革理论兼容和制度弹性（黄健雄和郭泽喆，2020）。

当前学术界提出了宅基地所有权代表行使主体的选择路径，即公有制下农民集体享有的宅基地所有权通过民法授权规范交由民事主体代表行使，并对民事主体代表行使的权能范围进行了界定。具体到宅基地所有权代表行使主体的秩序选择，学者们分析了实践中涌现的农村集体经济组织与村民委员会代表行使关系之争，并将村民小组也纳入代表行使主体范围，以此为基础研究了三类主体代表行使宅基地所有权的缺陷所在，并探讨了这三类主体如何更好地代表行使宅基地所有权。但是，既往研究中有两个核心问题尚未得到有效解决：其一，主体如何有效行使宅基地所有权？既往研究多集中于对局部权能实现的探讨。其二，农村集体经济组织改革与农村宅基地制度改革有何内置性关系？这涉及如何基于农村集体经济组织改革推进宅基地所有权、资格权和使用权的有效行使。

与以往文献相比，本文的边际贡献主要体现在以下几个方面：就研究对象而言，以往研究主要集中于单独的所有权权能分析，或是聚焦农村集体经济组织与村民委员会的关系，侧重于局部的研究对象，对于复杂的农村宅基地制度实践问题难以提纲挈领地全面把握。本文通过农村集体经济组织的法人治理这一主线展开研究，以提升认识的全面性、完整性和深刻性。就研究方法而言，以往的法学理论研究多集中于宅基地所有权代表行使主体的权利理论分析阐释，实地调查研究又并未具备全国范围内的普适性。本文基于司法实证结合实践案例的研究范式，阐释实践运行与理论状态的偏差，进而形成基于法人治理的理论阐释与结合司法实践、政策实践的综合分析。这在很大程度上弥合了既往研究中普适性与实践性冲突。就研究进路而言，本文通过法人治理视域审视农村集体经济组织在代表行使宅基地所有权过程中的秩序争议，更易于识别宅基地所有权代表行使主体秩序困境的根本问题所在，

并能够基于此研究进路将理论上的法理依据和当然地位转化为实践中的机制设计与效能提升。

## 二、农村宅基地所有权代表行使主体秩序的司法样态和运行争议

### （一）样本的选择与说明

本文以中国裁判文书网和北大法宝网<sup>①</sup>的宅基地所有权相关裁判文书作为研究对象，以揭示宅基地所有权代表行使主体秩序的司法运行状态和主要问题。本文研究的宅基地所有权代表行使主体秩序的司法样态来自2019年1月至2023年10月全国范围内的相关宅基地所有权纠纷。笔者选取样本时设置“宅基地所有权”“集体所有”“集体经济组织”“村民委员会”等关键词进行检索，共获取540件案件案例。由于纠纷的类型化和农户的集体性，笔者剔除重复和非强相关样本后获得案件案例251件。应当界定的是，本文研究对象为宅基地所有权纠纷中的代表行使主体秩序问题，因此选取的宅基地所有权代表行使主体纠纷案例主要是主体秩序问题所导致的争议案例。由于宅基地所有权代表行使主体的相关法律尚未形成体系，基于此实证方法能够展现宅基地所有权代表行使主体运行模式的差异化和权利的真实运行状态。宅基地所有权代表行使主体纠纷呈现以下总体样本特点：随着农村土地制度改革的逐步深入，2019—2022年宅基地所有权代表行使主体纠纷均呈现连年增长的态势<sup>②</sup>。从宅基地所有权代表行使主体纠纷案由分布来看，民事主体之间关于宅基地所有权的有效行使产生争议，并在权利行使过程中就确权、政策文本等争议内容寻求公权力介入，由此产生民事案由、行政案由、执行案由等不同类别。宅基地所有权代表行使主体纠纷案由中，民事案由数量位居第一，行政案由数量位居第二。宅基地所有权代表行使主体纠纷性质涉及确认之诉和给付之诉，实践中确认之诉表现为请求确认宅基地上的债权债务关系以及成员权，而给付之诉反映了此类纠纷主要是为了获取宅基地上的各项权能价值。

### （二）农村宅基地所有权代表行使主体秩序的司法实证

在分析了农村宅基地所有权代表行使主体纠纷案件的总体情况后，为探究农村宅基地所有权代表行使主体纠纷中的代表行使主体运行模式，需要深入研读当前的司法裁判案例，分析案件中司法现状的运行争议及其成因，以期为争议的解决提供参考和借鉴。

1. 宅基地所有权依法适用争议：以法律适用为载体的主体秩序选择不明。基于对有效样本的分析可知，各类案件所适用的法律不同。尚未形成规范法律体系掣肘权利的有效表达，代表行使宅基地所有权的各类主体依据不同的法律均能获取自身的秩序地位和适用路径，这反而导致法律适用上的争议。《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）<sup>③</sup>第十一条规定，农民集体所有的土地由村集体经济组织或村民委员会经营、管理。如果说《土地管理法》的内容只是对优先秩序做了推断性解释，那么，《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）<sup>④</sup>第一百零一条第二款则明确规定了农村集

<sup>①</sup>资料来源：中国裁判文书网，<https://wenshu.court.gov.cn/>；北大法宝网，<http://www.pkulaw.com/>。

<sup>②</sup>宅基地所有权代表行使主体纠纷数量年度分布情况为：2019年36件、2020年54件、2021年65件、2022年68件。

<sup>③</sup>参见《中华人民共和国土地管理法》，[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/201909/t20190905\\_300663.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/201909/t20190905_300663.html)。

<sup>④</sup>参见《中华人民共和国民法典》，[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202006/t20200602\\_306457.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202006/t20200602_306457.html)。

体经济组织具有优先地位，只有农村集体经济组织不健全时才由村民委员会或村民小组代行土地管理职能。与法律理想秩序的明确性不同，实践中农村宅基地所有权代表行使主体的优先秩序法律适用情况错综复杂。从 251 件案件案例中宅基地所有权代表行使主体纠纷适用法律条文分布来看，《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《村民委员会组织法》）<sup>①</sup>第八条出现了 64 次。《村民委员会组织法》第八条规定，“村民委员会依照法律规定，管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产”，这几乎是当前法律体系下对于宅基地所有权代表行使主体优先秩序最直接的规定。然而，“依照法律规定”指向的规范内容空白使得《村民委员会组织法》第八条缺失其引致条款作用。251 件案件案例中适用法律条文出现次数位居第二和第三的分别是《土地管理法》第六十二条和《民法典》第二百四十条，分别出现 55 次和 47 次。法院能够援引上述条文对宅基地所有权的行使进行释法。

根据宅基地所有权代表行使主体纠纷性质的不同，各类纠纷适用的法律亦存在较大差异。在物权纠纷案件中，法院主要援引《民法典》第二百四十条等物权规定条款，而在债权纠纷案件中，法院主要援引《民法典》第一百五十三条等合同效力条款。宅基地所有权代表行使路径的不同决定了具体适用的法律区分。通过法院判决能够窥得农村集体经济组织作为涉诉主体的优先秩序缺失缘由，即《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》）<sup>②</sup>尚未施行，法院只能在说理部分说明农村集体经济组织对于宅基地所有权代表行使职能，对于适用的法律条文只援引《土地管理法》第十一条中关于“农民集体所有土地”和“农村集体土地经营管理”的规定。此种方式直接将农村集体经济组织界定为宅基地所有权代表行使主体。由于秩序条文缺失，法院说理若采用“代表行使”论证将缺乏对农民集体与农村集体经济组织或村民委员会关系的论述，逻辑的不周延产生了后续大量问题。部分法院直接援引《村民委员会组织法》，认定村民会议决定侵害村民宅基地权利的救济属于人民政府权责范围<sup>③</sup>。法院在司法实践中直接援引《村民委员会组织法》的逻辑在于：由农村集体经济组织或村民委员会代表行使宅基地所有权时，认定村民委员会等同于农村集体经济组织，因此适用《村民委员会组织法》；或因农村集体经济组织缺位，而只能适用《村民委员会组织法》<sup>④</sup>。从法律适用角度出发，此类宅基地所有权代表行使主体纠纷中宅基地所有权本应由农村集体经济组织作为法定主体代表行使，但直接适用法律缺失导致了秩序错位，实践中的优先秩序与法律规定出现了偏差。

2. 宅基地收益归属争议：以收益归属为载体的主体收益获取秩序争议。宅基地所有权作为一项特殊的所有权，仍然具备物权范畴内的权能。宅基地所有权代表行使主体应当基于自身的宅基地所有权

<sup>①</sup>参见《中华人民共和国村民委员会组织法》，[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-01/07/content\\_2070268.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-01/07/content_2070268.htm)。

<sup>②</sup>参见《中华人民共和国农村集体经济组织法》，[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202406/content\\_6960131.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202406/content_6960131.htm)。需要说明的是，该法于 2024 年 6 月表决通过但尚未施行，因此目前缺乏直接适用该法的司法实践案例。

<sup>③</sup>例如（2023）京 01 民终 2794 号：村民委员会不依照法律规定履行法定义务的，由人民政府责令改正。本案纠纷行为本身系该村民委员会基于村民自治管理本村农民集体所有土地引发。

<sup>④</sup>例如（2023）陕 0404 民初 1440 号：法院认定，由于当前并无集体经济组织法的相关规定，应当依据《村民委员会组织法》第三十六条第二款规定确定纠纷的解决路径。

获得应有的收益分配。然而，由于缺乏井然有序的宅基地所有权代表行使过程，农村集体经济组织与村民委员会出现了难以消解的优先秩序争议。秩序错位导致不同管理主体就宅基地收益分配产生了混乱的比例要求，而非权利分化带来的应然状态。从宅基地所有权代表行使主体收益归属纠纷案件类型分布来看，农村集体经济组织的收益归属纠纷案件集中于宅基地盘活利用（23件）与宅基地补偿款分配（20件），村民委员会的收益归属纠纷案件则集中于宅基地补偿款分配（27件）与宅基地盘活利用（24件），上述的纠纷案件均涉及宅基地所有权代表行使问题。相关主体获取宅基地收益依托于其作为所有权人的收益以及作为管理者的所得，因此，纠纷显化于宅基地的初始分配、盘活利用和退出过程。从纠纷判例来看，在宅基地盘活利用过程中，农村集体经济组织并未获得优先秩序，而是多由村民委员会获取所有权收益<sup>①</sup>；而在宅基地补偿款分配过程中，由于村民委员会主要行使管理职能，更多地获取了补偿款收益<sup>②</sup>。从法理上看，宅基地收益归属以集体土地所有权为基础，属于集体成员集体所有。无论集体土地的财产属性如何转换，如盘活利用后获得的收益上缴，都应当属于集体成员共有再由集体组织予以显化。当前宅基地所有权的行使主体不明易导致收益归属纠纷。由于宅基地所有权代表行使主体并未获得法律上的当然地位，包括农村集体经济组织和村民委员会在内的代表行使主体并非取得了法律上认定的收益获取比例或权利来源，而是通过自身的管理职能或其他方式来获取收益，在此过程中难以形成法定有效的收益补偿主体秩序<sup>③</sup>。实践中村民委员会获取宅基地收益与《村民委员会组织法》第二条规定的村民委员会作为基层群众性自治组织的公共服务职能不符。通过权力强制约束宅基地所有权而不经权利分化途径保障宅基地所有权有效行使，表面是维护了所有权运行过程，实质是对所有权的侵害。

3. 宅基地所有权法定主体多样化争议：以案件主体为载体的代表行使主体秩序错位。在行使宅基地所有权的过程中，涉诉主体作为案件的重要组成部分，直接体现了宅基地所有权代表行使主体秩序难题。司法实践中，农村集体经济组织、村民委员会、村民小组均有被起诉方认为是宅基地所有权代表行使主体的案件案例。从宅基地所有权代表行使主体纠纷的涉诉主体分布来看：村民委员会无论是作为共同被告的纠纷数量（91件）还是作为独立诉讼主体的纠纷数量（54件）均是最多的。村民小组作为独立诉讼主体的纠纷数量（41件）明显超过作为共同被告的纠纷数量（28件），这缘于《村民委员会组织法》和《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民事诉讼法》）<sup>④</sup>的司法解释均明确了村民委员会和村民小组的独立主体地位，导致了村民委员会和村民小组在诉讼中地位强化。相反，农村集体经济组织在诉讼中多作为共同被告，此类纠纷数量（63件）占农村集体经济组织作为涉诉主

<sup>①</sup>例如（2022）闽0725民初433号：原告与村民委员会开发宅基地面积为80平方米。原告需向村民委员会缴纳部分收益。

<sup>②</sup>例如（2022）黑03民终802号：村民委员会与某公司就宅基地上房屋征收补偿内容产生纠纷，要求获得补偿。

<sup>③</sup>例如（2023）吉2404民初449号：针对宅基地相关权利给予三类补偿，第一类是对房屋所有权及地上物补偿，第二类是对宅基地使用权补偿，第三类是对宅基地所有权补偿。前两类补偿由房屋及地上物的所有权人取得，第三类补偿由宅基地所有权人取得。

<sup>④</sup>参见《中华人民共和国民事诉讼法》，[http://www.npc.gov.cn/npc/c2980/c3283/201905/t20190522\\_49566.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2980/c3283/201905/t20190522_49566.html)。

体的纠纷数量（86件）的比例高达73.3%。这体现了司法实践中各方主体对宅基地所有权代表行使主体的普遍认知。

截至2020年，全国约56万个行政村中建立了约53.2万个村集体经济组织，占比约95%<sup>①</sup>。而《民法典》已经规定了行使宅基地所有权的优先秩序。《民法典》第二百六十二条赋予农村集体经济组织对于代表行使集体土地所有权的优先秩序，在农村集体经济组织并未缺失的情况下，实践中却呈现截然相反的秩序。例如，作为宅基地使用权人的农户仍然将村民委员会认知为首要的宅基地所有权代表行使主体，村民委员会反而成为占比最高的涉诉主体，村民小组作为共同被告出席<sup>②</sup>。在农村集体经济组织成为涉诉主体的案件中，只有26.7%的农村集体经济组织作为独立涉诉主体，并且农村集体经济组织仍被错误地认定为承担村民委员会经济职能的下级法人或与村民委员会之间是承继关系。司法实践中涉诉主体多样性缘于宅基地所有权代表行使主体清晰度不足，不同的主体均认为有权代表行使宅基地所有权，实践中也存在混淆，导致了主体认定上的争议性。由于权利行使上的争议，内部竞争的主体尚且难以解决自身宅基地纠纷，更难言实现宅基地权益的向外拓展和有效保护。在此过程中体现出的非适格主体对于宅基地所有权的声明和占有，不仅与农村宅基地制度改革目标和农村集体经济组织法人治理目标不符，也与法律规定的宅基地所有权代表行使主体秩序的根本内涵有所偏差。

### 三、“由内到外”：农村宅基地所有权代表行使主体秩序困境的生成机制

农村集体经济组织作为特别法人，特殊之处在于它是“准公共组织”，其法人治理必然有其独特性（谢鸿飞，2023）。农村集体经济组织的内部法人治理以它与农民集体和与农民个体之间的关系为核心，侧重于宅基地所有权的权利分配、行使和监督。而农村集体经济组织的外部法人治理主要包括它与国家、村民委员会及其他外部主体之间的关系，侧重于政策承接、职能分配和对外交流等。宅基地所有权代表行使主体秩序困境形成的实质是内部问题显化于外的结果，即宅基地集体所有制未能转化为集体所有权，法人治理未能形成有效制度嵌合。集体内部问题表现在法人主体地位缺失带来的宅基地所有权所有者与行使者关系不明。而宅基地所有权的具体行使过程强化了这一本源性困境，即农村集体经济组织的法人治理未能完成法人构造且未能实现超越村民委员会的特性构建。农村集体经济组织内部法人治理的权利地位困境转化为外部的宅基地所有权代表行使主体的优先秩序实现困境。

#### （一）内部困境的初显：抽象的“集体”引致主体转化制度缺失与代表关系不明

司法实践中的法律适用问题反映的是法律释法不明所导致的代表行使主体的概念抽象与代表行使主体秩序的根源缺失。法律规范的秩序是由农村集体经济组织代表行使宅基地所有权，若农村集体经济组织缺失则由村民委员会代表行使。但在实践中产生了偏差，首要问题是农民集体这一集体公有制下的概念本身缺乏民法释法路径。农村集体经济组织未能实现由模糊的集体公有制走向清晰的集体所

<sup>①</sup>农业农村部政策与改革司，2021：《中国农村政策与改革统计年报（2020年）》，北京：中国农业出版社，第3页。

<sup>②</sup>例如（2023）陕0404民初1440号：原告薛某与被告秦都区某村民委员会、秦都区某村某小组侵害集体经济组织成员权益纠纷一案，原告认为被告并没有依照原告享有使用权的宅基地给予对等的分配补偿。

有权的制度转化。农民集体这一概念来源于《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）<sup>①</sup>第六条规定的中国基本经济制度，在民法中缺乏相应的制度构造和释法路径，并反映在实践情况中。例如，各地实践中宅基地所有权证上所有权主体载明有农民集体、农村集体成员、农村集体经济组织、村民委员会、村民小组等<sup>②</sup>，这不仅反映了确权的模糊性，更反映了宅基地所有权主体的根本属性缺失。农民集体和集体成员是宪法上的概念表达，倘若将其作为民法上的当然主体登记在宅基地所有权证上，将其作为民法上的主体阐释，农村集体经济组织的制度改革和定位自然产生混乱。农民集体在集体公有制的基础上并未形成自身的意志表达机构和责任承担机制。而农民集体的概念延伸则是农村土地集体所有制，包括宅基地在内的农村集体土地通过这一宪法上的基本经济制度被农民集体所有。宅基地所有权作为民法上的物权缺乏民法主体来支撑其有效运行，当前的村民委员会、村民小组等组织架构并未有承接代表行使宅基地所有权的制度内容。

质言之，农村集体经济组织的根本地位来源于农民集体这一宪法概念经民法上代表行使制度转化后的法律地位，并将公法经济制度的集体公有制向民法上的集体所有权制度转化。宅基地所有权是宪法赋予的农民集体权利，却未能通过宅基地所有权代表行使主体法律适用以及法律解释实现主体法律地位。从法律实证角度看，农村集体经济组织拟制为《民法典》中的特别法人。然而，农村集体经济组织与农民集体的制度关联的法律解释不够明晰，这导致“集体=法人”是不成立的<sup>③</sup>。缺乏明确的法律定性导致一系列现实问题产生，司法实践中才会出现根据《村民委员会组织法》直接将村民委员会认定为集体本身的情况。农村集体经济组织法人治理未能实现宅基地所有权代表行使主体制度转化和未能明确代表关系，导致宅基地所有权代表行使主体秩序内部困境的初显（如图1所示）。

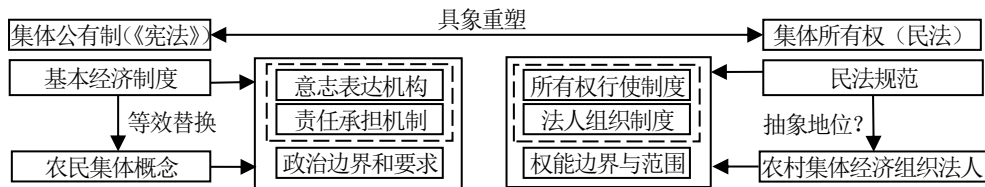


图1 宅基地所有权代表行使主体秩序内部困境的初显机制

<sup>①</sup>参见《中华人民共和国宪法》，[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-03/22/content\\_2052621.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-03/22/content_2052621.htm)。

<sup>②</sup>《不动产登记操作规范（试行）》中规定：“土地属于村农民集体所有的，由村集体经济组织代为申请，没有集体经济组织的，由村民委员会代为申请”“土地分别属于村内两个以上农民集体所有的，由村内各集体经济组织代为申请，没有集体经济组织的，由村民小组代为申请”。参见《国土资源部关于印发〈不动产登记操作规范（试行）〉的通知》，[https://www.gov.cn/xinwen/2016-06/03/content\\_5079321.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2016-06/03/content_5079321.htm)。一个值得注意的问题是，实践中多数宅基地所有权证上载明的宅基地所有权人为农民集体，部分地区依宅基地所有权权属申请人的具体身份载明其为某集体经济组织、某村民委员会或某村民小组，亦存在《不动产登记操作规范（试行）》发布前已登记的权证上宅基地所有权权利人混乱的情况。

<sup>③</sup>例如（2023）苏02民终41号：根据《民法典》第二百六十二条之规定，在本案中，应当认定某农业发展公司的股东是某村民委员会，其为特别法人主体是法律上的土地所有权主体。故在所有权明确的情况下，某村民小组等八原告不属于法律规定的法人主体。



上述释法路径不明也带来了宅基地所有权代表行使过程中的权利派生不清。在法人治理视域下，法人所有的制度构建能否完全涵盖宅基地集体所有制，又能否承接民法视域下的法人制度使其权利的行使清晰化？倘若农村集体经济组织以农民集体名义行使所有权，那么，其成员范围是否与农民集体相同且封闭，如何区分其行为性质？如果不能实现权利所有者与行使者的相对分离，就更难言能够有效行使权利。农村集体经济组织代表农民集体行使宅基地所有权的基础地位保障不足直接导致实践中的现实困境。农村集体经济组织与农民集体成员范围相同且封闭决定了农村集体经济组织成员资格认定严格遵守户籍标准，关于本地户籍的集体成员身份认定问题已经有了可供参考的认定标准<sup>①</sup>，但更要引起重视的是，能否吸纳具有专业性的外部成员进入本集体？能否构建代表行使的行为性质体系，决定了农村集体经济组织能否有效区分土地资产与成员权益，更决定了其是否能够破产和获得市场主体地位。实践中出现了农村集体经济组织不加区分宅基地土地资源特殊性将其泛化折股的现象，以及农村集体经济组织将集体土地用于风险投资、抵押担保等高风险市场活动的问题。这些现实问题源于忽视了对民法所有权制度和法人治理制度的强化和创新。在农村土地集体所有制下，“集体”作为一种抽象的法律主体，其所有权不能被分割，这就导致了其权利结构是相对模糊的，所有权永远都属于抽象的“集体”所有成员。当前的司法实践事实上处于集体土地所有权代表行使主体在“法律上隐形”的困境<sup>②</sup>。“用益物权生成于所有权人对所有权的行使”（蔡立东，2021）。所有权的主体虚化，使得很难去实现权利的有效派生。权利主体的混沌直接导致了对于权利转化带来的宅基地经济价值的实践困扰。就集体内部而言，抽象的法律地位无法约束行为的权限范围，农村集体经济组织代表行使宅基地所有权的权责边界也尚未明确。农户与农村集体经济组织在宅基地使用权和宅基地所有权方面呈现权利派生不清晰的问题，进而导致了农户的宅基地权益和宅基地所有权权能之间的冲突。

## （二）内部困境的强化：法人治理的内外配置失衡阻碍主体权利行使与功能实现

在有效法人治理的制度转化目标下审视司法实践中主体收益归属问题，可以发现，农村集体经济组织法人治理的配置失衡加剧了宅基地所有权代表行使主体优先秩序的困境。此种法人治理的配置失衡在本源概念上体现为坚持集体公有制下对农民宅基地权益的保障与放活社会主义市场经济下盘活利用宅基地之间的分歧。这种配置失衡包括制度失衡和载体失衡。从制度失衡来看，代表行使宅基地所有权的制度多样性决定了农村集体经济组织在职能、行为能力、组织成员、产权关系、股权设置、可实现责任财产等方面的特殊性。然而，农村集体经济组织当前的法人治理未能兼顾宅基地权利的集体属性和权能属性导致了宅基地权利的制度运行过程中出现了配置失衡。农村集体经济组织法人制度的改革思路也仍然停留在《村民委员会组织法》《中国共产党农村基层组织工作条例》等农村基层组织

<sup>①</sup>实践改革中，对于原来是集体经济组织一分子但出于各种原因离开本地的成员身份认定已经有了较为翔实的方案，考虑到户籍、生产、生活等因素，暂时离开人员一般来说被认定为仍具备集体成员身份。

<sup>②</sup>例如（2020）桂0703行初36号：本案涉案土地在未经合法征收之前，属于集体所有，即村民小组起诉请求法院确认村民小组对于饭包岭这一区域的土地享有所有权，具备起诉人的诉讼主体资格，而法院认定村民小组与涉案土地之间不具有法律上的利害关系。

规范的沿用，此种沿用表现为将农村集体经营性资产和非经营性资产一起不加区分地归入农村集体经济组织。从载体失衡来看，农村宅基地制度改革面临双重方向，对内的宅基地分配和收回是集体公有制下的产物，而对外的宅基地使用权流转改革和盘活利用则是社会主义市场经济的适用范围。作为承载集体公有制和集体经济发展需求的特别法人，农村集体经济组织内部组织架构尚未形成两种不同构建规则的特别法人制度以满足上述双重需求，也就是并未有效区分对内行为和对外行为，对内是对于农村土地集体所有制的制度行使，对外则是对于集体土地所有权的民法权利的有效行使。农村集体经济组织难以对其制度本质和功能结构进行有效区分，引发了其代表行使宅基地所有权过程中的配置失衡，进而导致了宅基地所有权代表行使主体秩序内部困境的加剧（如图2所示）。

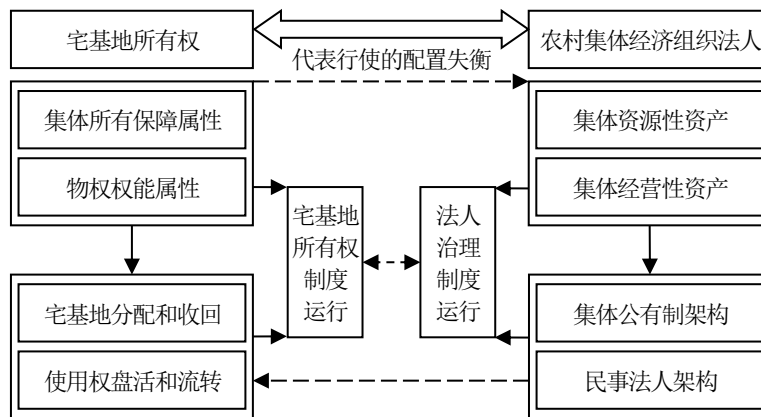


图2 宅基地所有权代表行使主体秩序内部困境加剧的运行机制

具体到实践改革中，宅基地所有权代表行使主体秩序内部困境的加剧主要涉及以下四方面问题。

首先，当前农村集体经济组织法人内部治理对于宅基地的集体所有要求未能有效回应，农村集体经济组织的成立基础未能明晰。农村集体经济组织法人内部治理要求回应农村集体经济组织与农民集体、农民个体的关系，这些都应当在农村集体经济组织成立之初的程序规范中予以回应。宅基地集体所有制要求农村集体经济组织成立之初便基于代表农民集体获得行使宅基地所有权的优先秩序。因此，在农村集体经济组织的产生阶段，优先秩序的产生基础为有效确权的集体土地，而实践中普遍出现宅基地所有权证颁发至村民委员会或村民小组的情况<sup>①</sup>，若是无上述主体则会颁发至村民集体。土地管理部门确认宅基地所有权的行使主体为村民委员会，这易导致农村集体经济组织在成立之初便缺少其代表行使宅基地所有权优先秩序的程序保障，在行使过程中更会受到村民委员会的掣肘。村民委员会作为基层群众性自治组织，其办公经费来源于国家财政补贴，如果村民委员会代行农村集体经济组织的职能，则与其性质定位产生冲突。在确立了集体土地所有权代表行使主体地位的基础上，农村集体经济组织对于集体成员的法人内部治理如何展开？农村集体经济组织对于成员身份的认定和成员权的定义又是如何？集体成员的宅基地资格权、使用权等权利以及宅基地折股量化后获取的股份能否对

<sup>①</sup>例如（2020）粤1881民初6084号：原告、被告均认为诉争土地为自家宅基地，原告、被告均表示宅基地所有权证在第三方村民小组处，但双方均未提交证据证明所争议土地具体权属，即双方均无证据证明与涉案土地存在利害关系。

外移转和继承？对这些问题的回应直接关系到宅基地集体所有权是否会被实质性分割和出现流失。

其次，在对外行使宅基地权利的过程中，农村集体经济组织私法人主体的外部治理相关规范缺失。农村集体经济组织作为私法人对外开展民事活动时，由于法人代表行使地位的欠缺，使得市场主体在订立合同时不认可农村集体经济组织的私法人主体地位。农村集体经济组织难以通过有效的授权方式形成宅基地所有权代表行使的有效决议。当前法律中对于农村集体经济组织成员的宅基地使用权退出与再进入的规范已日趋明确，呈现土地保障和户籍约束双重倾向。实践中的问题在于外部工商资本的宅基地使用性质认定以及工商资本能否进入农村集体经济组织内部。东部地区的一些实践探索显示，工商资本投资兴建厂房后在集体土地上修建住宅。这些住宅作为厂房的附属设施与法律规范定义差别较大，若将住宅的权利性质表达为宅基地使用权，很难找寻农民集体将集体建设用地认定为宅基地的释法路径，更涉及是否实质性认定外部主体可进入本集体内部的问题。

再次，农村集体经济组织对外行使权利的资金来源问题。《农村集体经济组织法》中规定农村集体经济组织可以出资设立市场主体从事市场经营活动。实践中此种出资模式已经趋于成熟。实践中，农村合作公司为确保集体土地的保障属性，在公司股权比例的分配上主要呈现农村集体经济组织与集体成员占据多数股权、外部资本占据少数股权的配置模式<sup>①</sup>。问题在于，这样的股权配置模式事实上规避了农村集体经济组织的自身经营状况，同时未明确外部主体能否注资进入农村集体经济组织内部，亦未能明确农村集体经济组织能否统合农户的宅基地使用权开展入股经营。这也导致农村集体经济组织难以通过吸纳外界力量壮大自身发展。

最后，农村集体经济组织难以通过特别法人资格进行性质转化。随着农村宅基地“三权”分置改革的深入，一方面，各地开始探索宅基地盘活经营方式，使得农村集体经济组织的主业转向农地资源盘活利用兼顾农业产业发展；另一方面，城乡融合发展进程中大量集体成员带股进城落户，使得宅基地使用权流转 to 非本集体成员的现象越来越多。这些深刻变化可能带来的问题在农村集体经济组织法人治理制度重塑中应有预案。事实上这种趋势正在以时空非均衡方式快速到来：实践中涌现出“村改居”后农村集体经济组织是否仍将存续、村集体有土地的情况下能否解散农村集体经济组织、农村集体经济组织在代表行使宅基地所有权过程中如何承担责任等突出问题，本质上都指向农村集体经济组织代表行使宅基地所有权等集体土地所有权的优先秩序难以保障，进而阻碍其组织转变和功能实现。

### （三）外部困境的生成：职能缺失加剧主体外部秩序错位显化

内部治理的组织问题导致农村集体经济组织对内代表行使宅基地所有权时缺乏优先秩序地位保障，对外代表行使权利时缺乏有效表达机制。当内部困境显化于外部法人治理时，自然导致外部双重职能困境的生成：农村集体经济组织代表农民集体运行集体公有制时与村民委员会的职能高度重叠，代表村集体开展集体经济运营时又无法对宅基地所有权实现有效利用，从而呈现与法律理想状态相反

<sup>①</sup>根据笔者调研，在各地为盘活利用宅基地而设立的公司中，从股权比例划分情况来看，常见的分布为：农村集体经济组织占比 30%，农民个体集合占比 50%，外部资本占比 20%，抑或是农村集体经济组织与农民个体共占比 60%，外部资本占比 40%。无论股权比例如何划分，基本上外部资本仅占据少数股权，更不用说突破 50%的股权比例。

的顺序图景。而在大量司法实践中，占据诉讼主体地位的村民委员会并未获得优先行使宅基地所有权的法秩序地位，主要表现为：一方面，《土地管理法》中规定的“由村集体经济组织或者村民委员会”行使权利，本身暗含了村民委员会的补充地位，村民委员会只能在农村集体经济组织不完善时由其代为行使<sup>①</sup>；另一方面，村民自治的性质和组织架构也体现了村民委员会代表行使的根本权源缺陷。然而，实践中农村集体经济组织法人核心实体职能规范的缺失，使其“隐形化”“空壳化”，诸多经济事务都依靠村民委员会代为行使。在农村基层社会运行过程中，农村集体经济组织、村民委员会和村民小组对于宅基地所有权的行使各有缺陷，最终显化为对内职能高度重叠和对外职能未能行使（如图3所示）。

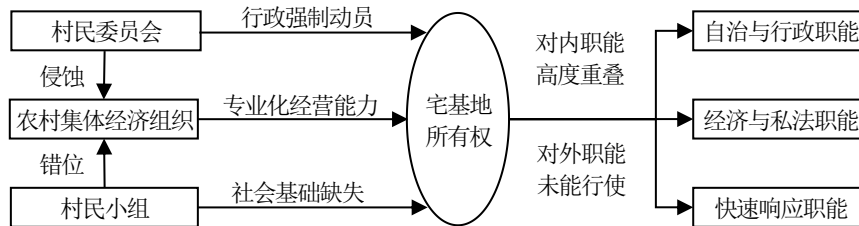


图3 宅基地所有权代表行使主体秩序外部困境的生成逻辑

从实践经验来看，村民委员会也并非不能代替农村集体经济组织行使宅基地等土地资源管理职能。而实践中更常见的情况是，可能会存在少数企业家式的村干部，但是村干部普遍难以成为企业家。在土地资源未能得到有效利用的地区，村民委员会以行政手段作为主要的动员力量，在其代表行使宅基地所有权的过程中带有行政属性的强制性且存在着明显的任务性，而非私法意义上权利行使的协商性和自主性。村民委员会在司法类案中提出的抗辩意见呈现了其依照上级政府要求执行宅基地相关政策任务的现状。而村民小组的职能发挥更是明显地体现了传统农业社会的熟人效应。小范围的村民小组在传统农业社会较好地实现了熟人监督，而当宅基地存在的社会基础出现缺失时，村民小组代行农村集体经济组织职能的缺陷便会显现。第一，面临宅基地所有权整体变动时，村民委员会和村民小组代表行使宅基地所有权的权利错位导致的权利冲突带来了大量纠纷<sup>②</sup>。第二，进城落户农民脱离了原有的社会基础，村民小组的决议效力也失去了小范围快速响应的特质，进城落户农民与村民小组出现了诉讼纠纷<sup>③</sup>。基于集体土地所有权而成立的农村集体经济组织具有法源上的天然优势地位，农村集体经济组织的特别法人地位也更有助于实现壮大集体经济的目的。然而，实践中农村集体经济组织的经济职能未能得到规范表达和集体经济基础薄弱的双重困境，导致宅基地所有权被村民委员会直接行使。

<sup>①</sup>例如（2020）内06民终606号：双方就村民委员会主体是否适格产生争议纠纷，法院认定因吕某转让的涉案房屋势必导致农村宅基地使用权主体的转移，村民委员会与本案的处理有直接利害关系，认定农村宅基地所有权属于村集体。

<sup>②</sup>例如（2023）陕0428民初90号：宅基地分配方案及具体权益由村民小组承担，村民将村民委员会也列为共同被告，村民委员会并不具备所有权变动的权利来源。

<sup>③</sup>例如（2022）桂1102民初4800号：本案与（2022）桂1102民初4798号等案件共同构成了一系列村民小组与进城落户农民的宅基地等土地权益纠纷，纠纷的主要争议点在于村民小组是否具有权益的分配协议确定能力。

由于农村集体经济组织的公共服务职能趋于弱化，农村宅基地相关的农户服务与行政性事务又难以分割，农村集体经济组织对于农户宅基地权利保障若仅从经济角度出发，其代表农民集体的权利行使便难以保障使用权人的合法权益。因此，农户在进城落户后因担心宅基地上承载的多维权益保障缺失，不愿意仅接受转让或退出宅基地使用权所获得的经济补偿。由于农村集体经济组织未能有效实现农民土地权益的保障，只能由村民委员会处理包括社会服务、经济补偿、权利保障等具体事项，这与法律所规划的宅基地所有权代表行使主体优先秩序相背离。

#### 四、“化外为内”：以法人内部有效治理实现宅基地所有权代表行使主体的优先秩序

化解宅基地所有权代表行使主体秩序外部困境，需要有效实现“化外为内”的内部治理。尽管《民法典》第二百六十二条已明确规定由农村集体经济组织代表行使、村民委员会补充行使的秩序，但实践中的困境并非源于缺乏直接规范，而是特别法人内部有效治理不足。因此，单一强化规则秩序的维护可能会适得其反。化解秩序之困不仅需要立足实践的现实归因，更应在《农村集体经济组织法》的规制下通过法人内部治理的土地权利有效行使奠定优先秩序的权利基础，通过法人外部治理的职能划分实现秩序维护和外部支撑，从而构建起内外兼备的宅基地所有权代表行使秩序体系。

##### （一）农村宅基地所有权代表行使主体法律地位强化：农村集体经济组织法人治理的特性根源

农村集体经济组织代表行使宅基地所有权优先秩序的实现，需要强化其在宅基地所有权代表行使体系中的法律地位，以明确农村集体经济组织法人代表行使宅基地所有权的法律契合性，这也是其能够代表农民集体行使宅基地所有权的特性根源。《农村集体经济组织法》通过明确主体地位、设立目的和职能范围，为“农民集体”这一主体概念提供具象化的民法释法路径。早在2016年，《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》就清晰表达了“如何强化农村集体经济组织法律地位”的遵循路径：在坚持农民集体所有的基础上探索农村集体所有制有效实现形式，明确农村集体经济组织市场主体地位，盘活农村集体资产<sup>①</sup>。《农村集体经济组织法》延续此政策表达，进一步落实抽象主体概念的实践路径转化，由此也展现了通过宅基地所有权代表行使主体法律地位强化实现制度转化的过程（如图4所示）。

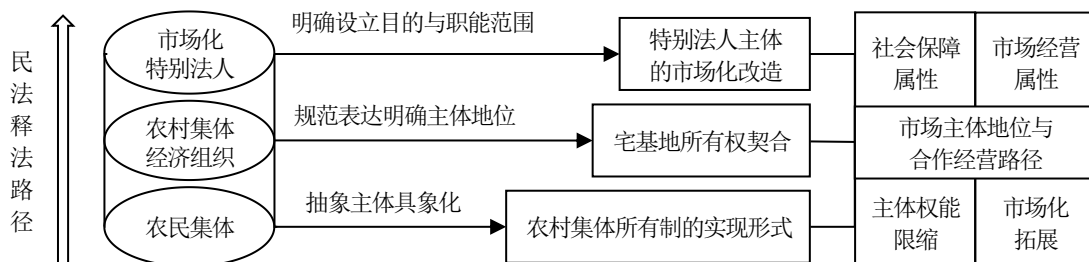


图4 宅基地所有权代表行使主体优先秩序实现的特性根源框架

<sup>①</sup>参见《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》，[https://www.gov.cn/zhengce/2016-12/29/content\\_5154592.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2016-12/29/content_5154592.htm)。

一方面，需要明确农村集体经济组织代表行使宅基地所有权的基础地位以更好地实现制度转化。

《民法典》第九十六条确认农村集体经济组织法人为特别法人，《民法典》第二百六十一条、第二百六十二条构建了由农村集体经济组织作为法定代表行使相关权利的规则。从目的解释分析，《民法典》相关条款之立法表达旨在明确权利主体应为村集体的“成员集体”<sup>①</sup>，而农村集体经济组织通过此规范表达成为代表行使权利的私法人，继而明确其法人特别性的规范表达，即明确其主体地位源于集体本位与土地核心功能的独特性。各地的政策实践中逐步形成农村集体经济组织“以集体所有的土地为基本生产资料”，以及“农村集体经济组织行使集体资产所有权”的独特性表达<sup>②</sup>。农村集体经济组织相关立法宜将地方实践改革中的政策表达法律化。在上述改革目标的指引下，农村集体经济组织产生基础应当是对集体公有制这一基本经济制度的民法权利行使过程，并对集体所有的资产要素的行使加以界定，从而反映农村集体经济组织的本质属性。《农村集体经济组织法》已在农村集体经济组织的职能范围中明确其代表行使与土地相关的职能，意图化解实践中的改革困扰——部分较为发达的农村集体经济组织已经不再进行耕地发包活动，更多依靠宅基地的盘活使用或集体其他经营性资产的保值增值来开展日常经营，部分城市周围的农村集体经济组织已无相应的耕地，部分资源禀赋较差的农村集体经济组织亦无成员可以实行耕地制度。上述农村集体经济组织的性质之感可以通过法人治理解答，这也为土地权利改革留下制度弹性。承接《民法典》中的第二百六十一条、第二百六十二条，在确立了民法主体之后，对于宅基地所有权等集体土地所有权的制度改造也成为题中应有之义。具体而言，《农村集体经济组织法》通过规范表达的方式明确农村集体经济组织在代表农民集体行使宅基地所有权方面的主体地位。农村集体经济组织的核心功能便是基于农村土地等集体资源促进集体经济发展，从而区别于村民委员会的自治职能和设立目的，进而通过凸显农村集体经济组织代表行使宅基地所有权主体地位独特性以实现其代表行使宅基地所有权地位的法源强化。

另一方面，应当从特别法人的市场主体地位出发，界定农村集体经济组织在代表行使宅基地所有权过程中的权责范围与行使边界以强化其法律地位。各地的实践改革也意在加强农村集体经济组织的市场主体地位<sup>③</sup>。《农村集体经济组织法》中将农村集体经济组织的法律地位阐释为“发展壮大新型农村集体经济、巩固社会主义公有制、促进共同富裕的重要主体”，并未直接说明其主体性质。《农村集体经济组织法》承接《民法典》中明确农村集体经济组织为重要的“特别法人”主体，从而实现主体的法人

<sup>①</sup>例如（2022）云0722民初1329号：《村民委员会组织法》规定村民委员会为基层群众性自治组织，《土地管理法》规定农村土地由村农民集体所有，并没有规定由村民委员会所有，故法律规定的“本集体经济组织”不应为村民委员会。

<sup>②</sup>参见《四川省农村集体经济组织条例》，<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgxODE3YmRkN2ZiNzAxN2JkZTI5ZDE3ZTJkZTE>；《黑龙江省农村集体经济组织条例》，<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgwODE3NGEwOGYwZTAxNzRiOWQyNWlwbjMTc>。

<sup>③</sup>例如，江西省瑞金市探索农村集体经济组织基于宅基地等土地资源入股，整合流转并盘活利用宅基地，共同开发宅基地建设生态宜居中心；四川省眉山市彭山区基于农村集体经济组织市场主体地位，支持农村集体经济组织自行整合盘活闲置宅基地资源入市交易，并基于交易资金盘活剩余宅基地建立研学社区，从而壮大集体资产。

化改造。农村集体经济组织特别法人的市场主体地位并非意味着赋予其完全的营利法人身份，适宜的释法路径为特别法人的有限市场化，即特别法人能够独立形成自身的意思表示，农村集体经济组织法人有权代表农民集体行使宅基地所有权。有限的市场化还缘于宅基地所承担的农民住宅保障功能，这意味着不能将宅基地无条件放开使其等同于住宅建设用地，市场化应主要体现于农村宅基地权能要素的有效配置和使用权的适度放活。因此，宜宣明农村集体经济组织的自身市场主体地位，并通过合作经营的实现路径规范其代表行使宅基地所有权的权责范围及其行使边界。《农村集体经济组织法》中规定了农村集体经济组织通过出资设立公司等市场主体的权利行使路线。基于市场主体地位，外部主体可通过成员大会投票决议享受市场主体的一般权利。基于有限性，外部主体无法享受农民集体成员同等的土地权利，从而防范实践中外部主体通过投资虚化集体土地所有权的风险。据此，充实农村集体经济组织特别法人市场主体地位的规则内容，能够有效强化其宅基地所有权代表行使主体地位。

### （二）农村宅基地所有权的有效行使：农村集体经济组织法人治理的主体巩固

在明确了农村集体经济组织代表行使宅基地所有权的当然地位和优势所在后，实现农村集体经济组织法人治理的主体巩固是解决权利行使过程中秩序难题的要点。建立农村集体经济组织的并行组织架构则成为解决这一问题的重要抓手。在此架构下，农村集体经济组织可实现全过程法人治理以满足制度契合，即以集体公有制要求和市场化改造为核心开展法人治理，再借由农村集体经济组织代表行使宅基地所有权全过程的实践规范对其优先秩序予以明确和巩固（如图 5 所示）。

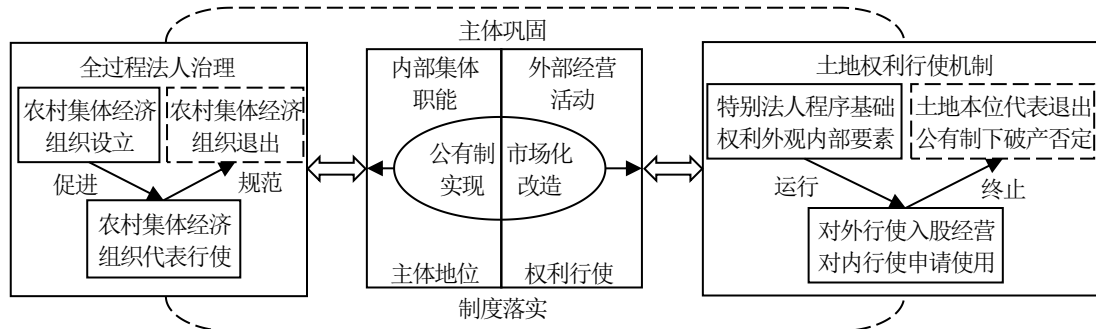


图 5 宅基地所有权代表行使主体优先秩序实现的主体巩固框架

第一，农村集体经济组织设立程序应当着重凸显其代表行使宅基地所有权的地位。在农村宅基地制度改革的进程中，外部市场主体在无确权的情况下难以确认宅基地所有权代表行使主体。上文所述的司法类案中有 34 件案件的争议焦点是未办理宅基地所有权证的农村集体经济组织能否作为宅基地所有权代表行使主体。而在办理所有权证时，若宅基地所有权主体被登记为村民委员会或村民小组，农村集体经济组织自然失去代表行使的优先秩序。在当前各省份实践中，农村集体经济组织成立要件包含成员大会决议、组织章程和上级政府批复<sup>①</sup>，并不明确宅基地所有权代表行使范围，与农村集体

<sup>①</sup>参见《四川省农村集体经济组织条例》第二十四条，即“农村集体经济组织成立后，应当申请设立登记。申请设立登记应当提供以下资料：（一）设立登记申请；（二）成员大会或者成员代表大会决议；（三）成员名册；（四）组织章程；（五）法定代表人身份证件；（六）住所证明；（七）乡镇人民政府（街道办事处）批复同意成立的文件”。

经济组织以土地集体所有为基础的根本要求并不相符。因此，农村集体经济组织在成立之初便应当由农业农村主管部门会同土地管理部门，共同办理集体土地所有权证，作为其行使相关权利时的基础性文件。农村集体经济组织若要发挥其市场主体地位，应当进行权利登记从而实现其权利外观，进而为农村集体经济组织对外代表行使宅基地所有权解决程序上的困境。此确权方式能够解决实践中大多数的宅基地所有权代表行使主体不明问题和权利来源问题<sup>①</sup>。实践中，各地已逐步完成宅基地登记确权工作，对于新设立的农村集体经济组织，法律上的程序性约束能够增强其代表行使宅基地所有权的主体地位。农村集体经济组织代表农民集体行使宅基地所有权应当区分对内行使和对外行使。农村集体经济组织对外行使宅基地所有权应当采取公示对抗主义。根据《民法典》第二百零九条第二款的规定，参照国家所有制，农民集体对于宅基地的所有权早已被《宪法》及有关法律所宣明，法律规定本身即为公示，可起到公示的一般效果。农民集体所有并非基于民法上的民事程序和法律行为，而是纳入非因法律行为的不动产物权变动之列。如果能够证明农村集体经济组织是本农民集体的代表，那么便符合一般公示要件主义。确权登记通过规范表达促使权利代表行使主体在对外的市场交易中能够拥有凭证和授权<sup>②</sup>。即便在无宅基地所有权证的情况下，农村集体经济组织对内行使宅基地所有权时也拥有代表行使的效力。农村集体经济组织在非交易领域（如内部分配等范畴）的代表行使主体地位体现了《宪法》赋予的农村土地集体所有制的权利行使<sup>③</sup>，农村集体经济组织无须确权，本身便为农民集体的代表。

第二，构建农村集体经济组织代表行使宅基地所有权的双重职能划分的制度体系。农村集体经济组织行使宅基地管理职能的过程承载的是农村土地集体所有制的基本要求，即《农村集体经济组织法》中规定的“办理农村宅基地申请、使用事项”。而在农村集体经济组织处理集体财产经营管理、分配相关集体收益等事务时，则更多展现出特别法人的市场化地位。因此，需要在法人治理的视角下构建相应制度体系。面对当前集体土地资源分配低效的问题，需要对农村集体经济组织的外部经营活动进行相关制度建设。法人内部治理范畴可以承继既往政策法规中有关宅基地互换、利用的基本规则，而法人外部治理范畴则应适当拓展并明确对外的权利边界以适应当前宅基地“三权”分置试点改革中的新问题。农村集体经济组织可尝试组织农户盘活利用宅基地使用权，对外订立物业出租、建设施工和联营合同，亦可根据农户自身的盘活利用行为为农户提供担保和借款。当前的《农村集体经济组织法》

<sup>①</sup>例如（2023）云07民终341号：关于村民小组未经登记能否作为集体经济组织存在的问题，法院认定村民小组应当领取由农业农村管理部门发放并加盖公章的组级集体经济组织名称统一为“某村民小组股份经济合作社”的“农村集体经济组织登记证”，以此确定集体经济组织的资格，而非基于其宅基地分配地位。

<sup>②</sup>例如（2023）湘3122民初194号：原告提交的证据中有村民委员会证明一份，拟证明乡政府处理意见为土地使用权归原告享有，经审查认为，该份证据在原告未提交登记证明等证据予以佐证的情况下无法认定其真实性，故法院不予采信。

<sup>③</sup>例如（2023）鲁02民终7254号：被上诉人即集体经济组织提交了1996年的调整土地以后村民明细表、2021年10月16日的股份经济合作社成员代表会议记录和支部党员大会会议记录等证据，证明涉案土地中有1.5亩系村集体土地，经村集体民主议定程序讨论，该部分土地补偿款归村集体，无须外部确认。



明确规定农村集体经济组织可以依法出资设立或者参与设立公司、农民专业合作社等市场主体。然而，在农村集体经济组织出资模式方面，实践中以集体经营性建设用地使用权入股的模式日趋成熟，而以宅基地使用权入股仍然存在诸多制度空白。因此，需要通过一套异质化的股权制度设计来体现农村集体经济组织特别法人的特点。这套制度的设计起点是农村集体经济组织能够以附期限的宅基地使用权出资设立公司，并借由上述的登记公示制度证明能够相应地盘活利用宅基地且无其他主体掣肘。事实上，司法实践中已经部分承认宅基地使用权入股的合法性<sup>①</sup>。制度设计的路径是异质化股权改造，即在合作公司内部设置普通股与特别股的方式实现宅基地上的价值差异目标，通过平等的普通股股权收益分配满足工商资本的收益需求，通过增设优先保障属性的特别表决权以实现农户宅基地权益保障的支撑。在认缴出资和如何承担债务责任等方面，鉴于集体土地所承载的公有制要求，入股公司的宅基地使用权无法作为公司责任财产。若难以明确农村集体经济组织对宅基地各项权利行使的责任边界，则不利于新型农村集体经济的长远发展。实践中宅基地使用用途分歧等问题，应当通过开放工商资本旁听成员大会的途径或赋予外部主体限缩性的成员权利等方式予以解决。外部主体参与协商的内容应当限于集体经济收益分配的相关部分，而非涉及宅基地分配或征地补偿分配等公有制实现部分，进而推动外部主体适度参与村集体的经营性活动决策过程。此外，对于农村集体经济组织盘活宅基地的方式应予以法律规范，在保障集体公有制的基础上实现社会主义市场经济改造。

第三，应以集体土地所有权为基础、以集体资产管理和农户权益保障为目标构建行之有效的法人退出机制。对于部分集体资产匮乏又无宅基地等土地资源赖以维持的农村集体经济组织，宅基地所有权的实现基础尤为薄弱。基于历史惯性，抑或基于税收优惠等现实缘由，大多数农村集体经济组织不会主动进行法人退出。代表行使宅基地所有权存在困难的农村集体经济组织，应当构建起一套行之有效的退出机制。当前法定的法人退出机制主要包括合并、分立、解散和破产清算。需要注意的是，《农村集体经济组织法》第六条明确指出：“农村集体经济组织不适用有关破产法律的规定。”具体而言，对于实践中涌现的“空心村”“生存恶劣村”等，包括因撤村合并等行政调整而失去宅基地的村庄，应当在尊重农户意愿的基础上确立相应的法人退出标准。农村集体经济组织法人作为特别法人，其特别性不仅体现在其成员是特定地域范围内的一个相对封闭又不断变化的集体，更重要的是其代表行使的是不可分割的宅基地所有权。在前述强化农村集体经济组织代表行使宅基地所有权的优先秩序的基础上，也应当基于农村集体经济组织的特殊性完善制度限制，以避免宅基地所有权遭受侵蚀和出现流失。上述的法人退出过程仅应对经营性资产予以清偿，不能对宅基地等土地资源进行变卖。而对于“村改居”后农村集体经济组织的存废问题（陈锡文，2023），在宅基地等土地资源数量和性质转变符合法律规定的情况下，应当确保仅存在经营性资产而非土地资源的农村集体经济组织转变为企业法人。上述法律规定构建了一套适宜农民集体法人实体化的释法路径，通过完善契合宅基地权能特点的组织

<sup>①</sup>例如（2015）佛中法民三终字第1424号民事判决书：佛山市福汇源水产养殖科技有限公司与李伟康、罗秀瑜合同纠纷案，法院确认自2013年1月1日起，涉案鱼塘及养殖农地的地上附着物和青苗全部由原告佛山市福汇源水产养殖科技有限公司投资并归原告所有。

架构有效约束了农村集体经济组织权利行使路径，农村集体经济组织在获得宅基地所有权代表行使的优先秩序地位的同时，在防范风险能力方面也具备优势地位。

### （三）农村宅基地所有权代表行使秩序中的职能互补：农村集体经济组织法人治理的职能授权

探明优先秩序并非对应然和实然主体形式上的循环争论，而是要基于此方式在现有法律表达下实现宅基地所有权权利的有效行使和权能的有效提升。

首先，需要构建职能分离的秩序体系。当前，农村社会改革目标是实现“政经分离”，目的是区隔村民委员会的治理职能和农村集体经济组织的经济职能。《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》的改革目标是“政经分离”，促进农村集体经济组织与村民委员会二者各司其职，在实现乡村善治的基础上推动农村经济发展<sup>①</sup>。鉴于此，需基于立法规范农村集体经济组织的经济职能定位。根据各地政策实践<sup>②</sup>，农村集体经济组织职能主要包括四类，即管理集体财产、开发集体资源、发展集体经济和配合基层自治。前三类属于农村集体经济组织的自主职能，例如，代表集体行使宅基地所有权、盘活利用宅基地、分配宅基地增值收益等应当纳入农村集体经济组织的自主职能范畴。而对于基层自治，农村集体经济组织主要是通过配合村民委员会等基层群众性自治组织来实现。对于前三类职能，农村集体经济组织应当通过专业化和市场化的方式予以行使，基层治理则是以村民委员会为主而农村集体经济组织起到辅助配合作用，以此各司其职。强化规范表达中职能分离意在基于立法表达实现基础性来源约束，通过规范源头来解决实践中农村集体经济组织和村民委员会在权利行使过程中的交叉重叠问题。

其次，在实现内部支撑后应构建宅基地所有权代表行使秩序中的职能互补框架以实现农村集体经济组织的职能授权。虽然在理论上明确了农村集体经济组织的优先秩序，但是，理论的正确性不一定反映为实践的逻辑性。农村集体经济组织的法源优先秩序地位的确立并不意味着要完全禁止其他主体在必要时行使宅基地所有权。《农村集体经济组织法》中沿用了《民法典》的秩序规定。实践中如果“一刀切”地实行“政经分离”，恐难以适用于经济社会发展程度不同的农村地区。应在制定相应标准的情况下在实行过程中因地制宜。东部地区农村集体经济组织发展情况较好，例如，浙江省嘉兴市可实现年经营性收入20万元以上村级全覆盖<sup>③</sup>。在现实需求和发展条件都满足的情况下，农村集体经济组织可进一步发挥经济职能，基于市场主体地位盘活集体资产。而在经济欠发达地区，一些农村集体经济组织悬空或虚设，不仅专业人员缺乏，且面临集体经济薄弱的困境，故而村民委员会或村民小

<sup>①</sup>参见《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》，[https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content\\_5163444.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5163444.htm)。

<sup>②</sup>例如，陕西省农业农村厅政策法规与改革处提出，农村集体经济组织“代表农村集体经济组织成员集体行使集体所有权，主要履行管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员等职能”。资料来源：《什么是农村集体经济组织？》，<http://nynct.shaanxi.gov.cn/wap/zcfgyggc1128/20221128/9810457.html>。

<sup>③</sup>资料来源：《嘉兴交出农村同步高水平建成小康社会高分答卷》，[http://journal.cnews.net/ncpsczk/2020n/d21q/wcjx/933730\\_20201110022514.html](http://journal.cnews.net/ncpsczk/2020n/d21q/wcjx/933730_20201110022514.html)。

组在必要时也可代为行使宅基地所有权等土地权利<sup>①</sup>。需要说明的是，在明确农村集体经济组织代表行使宅基地所有权优先秩序的情况下，此新“政经合一”区别于旧“政经合一”之处在于：原有模式缘于农村集体经济组织的法人治理缺陷，村民委员会直接代表行使；而新的模式则是在明确了法律职能约束的前提下，基于尊重实践情况的职能补充和授权行使。

再次，需要对农村集体经济组织配合基层自治的辅助职能加以完善。在农村集体产权制度改革后，农村集体经济组织与村民委员会的职能进一步有效区分，农村集体经济组织侧重于发展集体经济，村民委员会侧重于村民自治。农村集体经济组织作为农村基层社会的重要组成部分，与农村基层党组织、村民委员会各司其职共同构建起农村基层治理的组织制度保障。在集体本位的要求下，为了集体成员的权益得到有效保障，农村集体经济组织也存在配合基层治理的辅助职能需求。而村民委员会通过基层自治的社会整合，为农村集体经济组织提供治理的社会资本，降低农村集体经济组织发展集体经济的治理成本。同时，村民委员会通过发挥治理职能辅助农村集体经济组织实现代表行使宅基地所有权的优先秩序。村民委员会事实上的行政色彩也在一定程度上代表基层政府监督农村集体经济组织代表行使宅基地所有权的过程。

最后，通过上述职能互补制度构建起以农村集体经济组织代表行使为主体、多主体协同发展的格局。也就是说，建立起农村集体经济组织基于优先秩序地位发挥代表行使宅基地所有权的职能、村民委员会和村民小组发挥职能补充作用的可循环秩序支撑体系（如图6所示）。此格局的框架基础是实现规范表达的职能分离，村民委员会回归其准公法人性质的基层治理职能，剥离开代表行使宅基地所有权等土地经营管理职能。农村集体经济组织明确其职能定位，确立优先代表行使宅基地所有权的法秩序基础，其他基层治理主体发挥职能补充作用。具体到改革实践中，农村集体经济组织可将宅基地所有权有效行使后获取的宅基地收益以提取公益金等方式为村民委员会基层治理提供资金支持。在农村集体经济组织不健全或宅基地所有权受到代表行使主体侵蚀的情况下，村民委员会和村民小组也可依法代行农村集体经济组织职能。

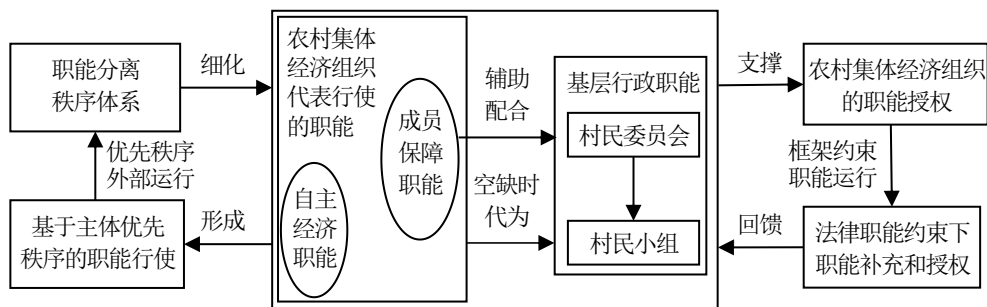


图6 宅基地所有权代表行使主体优先秩序实现的职能互补框架

<sup>①</sup>例如（2023）浙11民终233号：上诉人村合作社系集体经济组织，代表行使宅基地所有权，其本身也是涉案款项的收款人，故属于本案适格被告。由于该合作社目前仍“不完整”（制度建设不规范），而村民委员会也涉及村民自治的相关事项，故而应当参与诉讼过程。

## 五、主要结论与政策启示

### （一）主要结论

本文基于对全国司法案件案例的分析，通过揭示宅基地所有权代表行使主体秩序的司法运行状况和主要问题，深入剖析了隐藏在宅基地所有权代表行使主体纠纷中的困境生成机制，并依据法人治理理论的核心观点主要回答了以下两个问题：其一是农村集体经济组织为何是宅基地所有权的优先代表行使主体，其二是农村集体经济组织改革如何有效助推农村宅基地制度改革。本文的主要结论包括以下三点：第一，宅基地所有权代表行使主体秩序争议缘于农村集体经济组织法人内部治理的失衡和混乱。内部的主体地位不明、主体权利配置混杂等问题显化，最终导致外部职能行使的优先秩序实现困境，并且使农村宅基地制度改革出现了难以逾越的壁垒。第二，宅基地所有权的优先代表行使主体应当是农村集体经济组织。从抽象到具体的规范表达赋予并强化农村集体经济组织优先代表行使的法律地位，从而在夯实内部法人治理地位的基础上进一步落实到外部法人治理的优先秩序中。第三，宅基地所有权应当由农村集体经济组织基于土地权利的法律制度来有效行使，而非基于行政力量来强制实施。农村集体经济组织在基于法人治理行使土地权利时也需要一定的外部协助，夯实优先秩序地位的农村集体经济组织能够通过与其他主体职能互补的方式来有效行使宅基地所有权。宅基地所有权代表行使主体的优先秩序要求主体内部实现法人治理，外部形成职能互补，进而凸显农村集体经济组织代表行使宅基地所有权的主体地位，促进宅基地所有权代表行使主体优先秩序的法律设计与农村实践的有机统一，实现农村宅基地制度体系的革新和完善。

### （二）政策启示

本文研究表明，由农村集体经济组织法人代表行使宅基地所有权具有基本优势和当然地位，可得到以下政策启示。

一是全面认识和客观评价农村集体经济组织代表行使宅基地所有权的功能和作用。中国的农村集体经济组织改革是在酝酿新的具备市场主体身份的农村集体经济组织法人，实践中存在的一些宅基地所有权代表行使主体秩序混乱现象更凸显了制度建设的重要性。宅基地所有权代表行使主体的优先秩序争议正是缘于农村集体经济组织的内外法人治理问题。在法人架构下代表行使宅基地所有权，农村集体经济组织可以通过抽象的规范表达来强化其法律地位。而在具体的规范表达中，从农村集体经济组织产生到运行到退出的全流程，应当构建发挥宅基地集体土地性质的法人治理机制。在完善宅基地管理制度的基础上，强化农村集体经济组织独立市场主体地位可进一步有效激发宅基地所有权权能。

二是完善农村集体经济组织有效行使宅基地所有权的规范表达，通过构建权利行使机制来巩固优先秩序地位。在明确了农村集体经济组织优先代表行使宅基地所有权的主体地位之后，关键在于如何进一步有效行使所有权的权能。一方面，通过完善组织架构、明确权利来源、落实宅基地确权登记、发展新型农村集体经济、规范合作公司股权配置等制度建设，在农村基层诸多历史问题得到有效化解之后，农村集体经济组织作为特别法人能够轻装上阵对土地资源进行盘活利用。另一方面，应当改变以往地方实践中惯性地认定村民委员会优先代表行使宅基地所有权的不恰当做法，通过法理释明确定

主体的权利地位。确立农村集体经济组织对外有效行使宅基地所有权的登记对抗主义原则和对内的法理当然地位，可凸显并强化农村集体经济组织对宅基地所有权的优先代表行使秩序。通过采取上述措施，不仅可以从制度上规范农村集体经济组织对宅基地所有权的代表行使，而且可以消弭少数学者对于农村集体经济组织代表行使制度改革的否定认知，并从农村集体经济组织的法人内部治理的具体措施着手来强化其对外行使相关权利过程中的规范性和有效性。

三是农村集体经济组织代表行使宅基地所有权，还需要在与其他主体的职能互补中进一步推动相关权能的有效行使。法人治理要求对宅基地所有权代表行使的过程加以约束并予以规范，从而避免主体异化对于农村土地集体所有制的侵蚀。此外，鉴于改革的目的在于主体的有限性，实践中仍需要通过职能明确、权能授予等具体规范将农村集体经济组织的部分公共服务职能交由村民委员会等基层群众性自治组织来加以行使。区别于以往的地方实践中农村集体经济组织在村民委员会管辖下发挥经济职能的现象，进行职能分离后的农村集体经济组织与村民委员会之间是平等的职能互补关系。在确立了权利代表行使的优先秩序地位之后，农村集体经济组织基于其法人治理特性以及社会保障制度、公共服务制度的职能授予路径，与开展基层自治的村民委员会和村民小组形成职能互补，在此过程中进一步找准农村集体经济组织在乡村发展中的角色定位。

#### 参考文献

- 1.蔡立东，2021：《从“权能分离”到“权利行使”》，《中国社会科学》第4期，第87-105页。
- 2.曹正汉、郑琰，2022：《村庄的治理结构与地权界定》，《农业经济问题》第10期，第19-31页。
- 3.陈寒冰、杨遂全，2019：《村民小组的法律主体地位探析》，《华南师范大学学报（社会科学版）》第6期，第149-155页。
- 4.陈锡文，2023：《当前农业农村的若干重要问题》，《中国农村经济》第8期，第2-17页。
- 5.陈小君、周崇聪，2022：《集体经济组织作为集体土地所有权主体之考量》，《北京航空航天大学学报（社会科学版）》第5期，第67-76页。
- 6.代琴，2020：《我国民法典物权编应当确定农村集体经济组织为农村土地所有权主体》，《内蒙古社会科学》第2期，第95-102页。
- 7.房绍坤、宋天骐，2022：《论农村集体经济组织法人成员的特别性》，《山东社会科学》第2期，第45-55页。
- 8.高海，2022：《农民集体与农村集体经济组织关系之二元论》，《法学研究》第3期，第21-38页。
- 9.高圣平，2020：《〈民法典〉与农村土地权利体系：从归属到利用》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》第6期，第143-154页。
- 10.高万芹，2021：《村社组织再造及其对集体产权制度改革的启示——基于广东Y市农村综合改革试验区的经验》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第2期，第11-21页。
- 11.管洪彦，2023：《新型农村集体经济组织的法律地位：法理争辩与规范表达》，《理论学刊》第3期，第140-149页。
- 12.郭祥，2022：《农村集体经济组织的特征、发展趋势及监督机制建构》，《农村经济》第4期，第45-51页。
- 13.韩松，2020：《城镇化对农民集体土地所有权制度的影响及其应对》，《江西社会科学》第2期，第5-14页。

- 14.韩松, 2021:《论农民集体所有权的成员集体所有与集体经济组织行使》,《法商研究》第5期,第144-158页。
- 15.韩秀义, 2023:《农民、农民集体和农村集体经济组织的宪法内涵解释》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》第1期,第105-116页。
- 16.何宝玉, 2023:《关于农村集体经济组织与村民委员会关系的思考》,《法律适用》第1期,第95-105页。
- 17.洪名勇、曹豪爽, 2023:《农村宅基地“三权分置”与村庄治理现代化提升路径》,《农业经济问题》第7期,第4-12页。
- 18.胡历芳、曾寅初, 2023:《“三权分置”下农地权利性质与权能安排——基于法学和经济学的跨学科分析》,《社会科学研究》第2期,第86-96页。
- 19.黄健雄、郭泽喆, 2020:《“三权分置”改革回顾、研究综述及立法展望——以农村集体土地权利体系的分层解构为视角》,《农业经济问题》第5期,第39-54页。
- 20.姜红利、宋宗宇, 2017:《集体土地所有权归属主体的实践样态与规范解释》,《中国农村观察》第6期,第2-13页。
- 21.李凤章, 2023:《论“村集体”的主体性》,《法学杂志》第3期,第94-108页。
- 22.李国强, 2021:《论公有制经济基础上土地权利体系的构造逻辑——〈民法典〉背景下的解释基础》,《社会科学研究》第6期,第67-80页。
- 23.李国强, 2022:《权利主体规范逻辑中的农民集体、农村集体经济组织》,《求索》第3期,第154-161页。
- 24.梁发超、林彩云, 2021:《经济发达地区宅基地有偿退出的运行机制、模式比较与路径优化》,《中国农村观察》第3期,第34-47页。
- 25.梁慧星, 1999:《中国民法经济法诸问题》,北京:中国法制出版社,第28-29页。
- 26.刘灵辉, 2023:《农地产权模糊性问题及产权清晰化的实现路径研究》,《河北法学》第5期,第154-169页。
- 27.刘忠平、刘云升, 2018:《村民委员会法人化之缺陷及其克服》,《河北法学》第6期,第112-122页。
- 28.卢长青, 2021:《集体土地所有权研究路径评析》,《中国土地科学》第11期,第36-42页。
- 29.罗亚文, 2023:《集体主导盘活闲置宅基地的实践路径及制度规范》,《中国土地科学》第5期,第27-35页。
- 30.乔陆印, 2022:《农村宅基地制度改革理论逻辑与深化路径——基于农民权益的分析视角》,《农业经济问题》第3期,第97-108页。
- 31.曲颂、仲鹭勃、郭君平, 2022:《宅基地制度改革的关键问题:实践解析与理论探释》,《中国农村经济》第12期,第73-89页。
- 32.屈茂辉, 2018:《农村集体经济组织法人制度研究》,《政法论坛》第2期,第28-40页。
- 33.宋志红, 2021:《论农民集体与农村集体经济组织的关系》,《中国法学》第3期,第164-185页。
- 34.宋志红, 2022:《集体经营性资产股份合作与农村集体经济组织之关系重构》,《法学研究》第3期,第39-56页。
- 35.田传浩, 2020:《宅基地是如何被集体化的》,《中国农村经济》第11期,第29-46页。
- 36.佟彤, 2022:《论乡村振兴战略下农村闲置宅基地盘活制度的规范协同》,《中国土地科学》第9期,第10-19页。
- 37.王洪平, 2021:《农民集体与集体经济组织的法律地位和主体性关系》,《法学论坛》第5期,第18-28页。
- 38.温世扬, 2022:《农村集体经济组织法人特殊构造论》,《政治与法律》第10期,第15-32页。

39.谢鸿飞, 2023: 《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》, 《社会科学研究》第3期, 第10-21页。

40.辛毅, 2021: 《“三权分置”下土地产权结构性交易对企业农地流转合约稳定性的影响研究》, 《农业经济与管理》第4期, 第113-120页。

41.徐冠清、崔占峰, 2021: 《从“政经合一”到“政经分离”: 农村集体经济治理的一个新逻辑》, 《农业经济与管理》第5期, 第26-37页。

42.曾恒源、高强, 2023: 《新型农村集体经济促进农民农村共同富裕: 理论逻辑、制度优势与实践路向》, 《农业经济与管理》第2期, 第1-9页。

43.章礼强, 2022: 《缘起·思考·出路·破解——集体土地所有权主体重大问题探索》, 《东南大学学报(哲学社会科学版)》第S2期, 第161-164页。

(作者单位: 西北农林科技大学人文社会发展学院)

(责任编辑: 王 藻)

## The Priority Order of the Representative Exercise Subject of Rural Homestead Ownership: An Empirical Analysis of the National Judicial Cases

LI Lingling DONG Qianyu

**Abstract:** The weak link in the reform of the rural homestead system lies in how to effectively exercise collective ownership, and the representative exercise subject of collective ownership has not established the required legal order, leading to a series of problems of the order of exercising rights in practice. Our empirical analysis of judicial cases reveals that disputes over the order of representative exercise subject of homestead ownership mainly involve the application according to law, profit attribution, and the diversification of legal subjects of homestead ownership. However, the disputes over the order of representative exercise subject of homestead ownership stem from a lack of legal person governance, manifesting as internal right status defects that ultimately lead to chaos in subject priority order. The exercise of homestead ownership by the legal representative of rural collective economic organizations has inherent advantages and natural status. Therefore, strengthening the legal status of the subject is crucial for achieving internal governance through subjects' effective land rights exercise while external governance can be achieved by constructing complementary functional frameworks for the subjects, thereby establishing an internal and external order system for representative exercise of homestead ownership.

**Keywords:** Rural Collective Economic Organizations; Rural Homestead; Ownership; Representative Exercise Subject; Legal Person Governance; Judicial Empirics