



以集体成员权为基础推进农村集体经济组织立法

访全国人大宪法和法律委员会委员孙宪忠

访谈录

□ 本报记者 朱宁宁

农村集体经济组织法渐行渐近。2022年全国人大常委会工作报告透露,根据年度立法工作计划,今年将预安排审议40件法律案,其中包括制定农村集体经济组织法。

农村集体经济组织产生于20世纪50年代初的农业合作化运动,是为实行社会主义公有制改造,在自然乡村范围内,由农民自愿联合,将其各自所有的生产资料(土地、较大农具、耕畜)投入集体所有,由集体组织农业生产经营,农民进行集体劳动,各尽所能,按劳分配的农业社会主义经济组织。

为适应改革开放以来我国农村经济社会发展巨大变化的现实需要,民法典第九十六条、第九十九条等将农村集体经济组织规定为特别法人。

但目前,我国既没有农村集体经济组织的专门立法,也没有集体成员权利的相关法律规定。实践中,农村集体经济组织该怎么组建,怎么运作?成员如何发挥作用?组织内部建立哪些治理结构?诸多问题都存在法律空白。

“农村集体经济组织立法具有基本立法的意义,关系到亿万农民的切身利益,尤其是现在我国正在大力推进乡村振兴战略,更是离不开农村集体经济组织发挥具体组织、领导和推动的作用。”全国人大宪法和法律委员会委员、中国社会科学院学部委员孙宪忠近日接受《法治日报》记者采访时指出,制定农村集体经济组织法十分重要且刻不容缓。

农村集体成员资格须立法明确

“目前,我国约一半居民人口是农村居民,他们生活在农村集体经济组织之中,享有权利,承担义务。”孙宪忠指出,长期以来,实践中侵害集体成员权的现象时有发生,主要表现为对“外嫁女”“人赘男”“在校大学生”“服役人员”“服刑人员”等特殊群体的利益侵害。

他举例说,由于集体成员资格已经相对固化,在一些地区,“外嫁女”“人赘男”等均被排除在集体成员范围之外,由此也导致出现了一个极端现象,部分“外嫁女”“人赘男”的集体成员资格被原组织剥夺但新组织又对其不予接纳,出现了“两头空”的现象,导致其权益遭受严重损害。又如,对于“在校大学生”特殊人群,有些地方规定其户籍迁出后就不享有集体成员资格,有些地方规定其在城市谋得稳定工作后就丧失集体成员资格。“这些特殊群体的集体成员权保护问题值得仔细研究。”孙宪忠说。

另一个不容忽视的现实难题是,立法缺失导致确认农村集体成员资格诉讼无法可依。近些年来,我国民事诉讼中出现了一种特殊的类型,即“确认村民资格”之诉。“这种诉讼普遍发生在城郊,其实是‘确认农村集体经济组织成员资格’之诉,其特征就是农村居民主张的并不是在农村居住的户口问题,而是集体成员资格所体现的财产分配权。但由于我国还没有这方面的专门法律,目前人民法院对这些诉讼尚无法作出清晰明确的裁判。”孙宪忠说。

地方立法效力层次低差异较大

作为一项综合性权利,集体成员权兼具身份属性

与财产属性,包括取得成员资格,获得承包地和宅基地、请求分配集体收益,参与集体财产的管理与监督以及内部的表决权等权利。

据了解,目前对于集体经济组织以及成员权的相关规定主要散见于民法典、土地管理法、农村土地承包法等法律之中,并没有一部系统的法律作出完整的规定。“民法典第二百六十一条虽然对集体成员权进行了确认,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,但对于集体成员权的具体内容却并没有给出明确答案,因此很难解决集体成员权的诸多现实问题。”孙宪忠说。

值得关注的是,不少地方已经出台了一些有关农村集体经济组织的地方性法规和地方政府规章。

比如,2013年广东省修订了《广东省农村集体经济组织管理规定》,2020年浙江省修订了《浙江省村经济合作社组织条例》,黑龙江省和四川省分别制定了《黑龙江省农村集体经济组织条例》和《四川省农村集体经济组织条例》。

此外,重庆、山东、新疆等地将集体成员权间接规定在农村土地承包法实施办法中。

“但是地方上的这些规定在完整度、详细度,集体成员资格认定标准等问题上并不一致,有关集体成员权的规定差异较大。”孙宪忠说。

在孙宪忠看来,地方立法还存在诸多问题,首先是效力层次低,规定标准混乱。以集体成员资格认定为例,有的以户籍作为主要认定标准,有的以基本生活保障作为基本标准,还有的以户籍作为形式标准,以与集体的权利义务关系和生产生活关系为实质标准。而伴随人员流动的加快,有些跨省的农村集体经济组织成员资格认定就更为复杂,极易发生因认定不公平,增加社会管理风险的可能。

立法滞后的同时,随着农村经济社会的发展,实践中已经有越来越多的地区对集体成员权进行了股份化改造并予以固化。

据介绍,从2015年开始,中央农办、农业农村部在各省级人民政府推荐的基础上,先后开展了四批农村集体产权制度改革试点。重点围绕全面强化农村集体资产管理,全面确认农村集体经济组织成员身份,加快推进经营性资产股份合作制改革,完善农民集体资产股份权能,发挥农村集体经济组织功能作用,拓宽农村集体经济发展路径等几个方面展开。通过试点,全国许多地区都完成了集体成员资格认定、集体资产股份化改造,重振了农村集体经济组织,集体成员资格进一步固化,集体成员权进一步明晰。

“农村经济体制改革往往都是通过农民自发行为进而带动国家立法。目前这些已有的集体成员权以及农村集体经济组织立法的成功实践案例,为国家立法提供了宝贵的经验。”孙宪忠说。

以集体成员权为基础推进立法

“应充分认识农村集体经济组织作为特别法人的立法意义。”孙宪忠指出,地方实践已经为立法提供了许多成熟、合理,可供参考的经验,同时许多难以解决的争议问题都亟待立法进行释明,因此,应当在当前我国农村集体经济组织发展的现实基础上,尽快实事求是地推进立法。其中,农民成员权是必须依法明确确认和保护的重要权利。

“农民的成员权在农村集体经济组织的法律构造中已经处于基础性地位,是农村集体经济组织的核心议题,因此,应以集体成员权为基础来推动立法,从几个方面实现制度突破。”孙宪忠说。

首先,在成员资格确定方面,应建立明确的具有可操作性的规则。根据中央文件的精神,农村集体产权制度改革应当按照“尊重历史、照顾现实、程序规范、群众认可”的原则进行。孙宪忠认为,农村集体产权制度改革试点,也应该遵照该原则进行。

其次,应该遵守民法原始取得和加入取得原理,认定农村集体经济组织成员资格。“我们调研发现,上海松江、广东南海等地区因地制宜地通过集体成员资格认定对成员构成精准摸底,形成了界限分明的现代组织体,这既有利于保护初始成员的集体成员权,又有利于防止集体成员的数量过分扩大。这些好经验,都具有可复制可推广的价值。”孙宪忠说。

再次,集体资产股份化改造应以“户”而不以“成员个体”为单位。“调查显示,以农户作为基本的确权单位更符合我国的国情,也符合马克思主义学说所讲的生产关系要以生产力的发展为前提的思想。我国农村以农户作为基本的财产权利有良好的社会基础。”据孙宪忠介绍,在我国农村曾经推行以成员个体作为基本单位的政策,结果并不成功,而家庭联产承包责任制吸取了历史的教训,采取分包到户的方式,现在推行的农地“三权分置”也延续了这一传统。

最后,立法应明确区分农村集体经济组织与村民委员会,严格界定集体成员与农村村民。

此外,孙宪忠认为,立法中应当对于特殊群体集体成员权的保护予以重视,要重点考虑基本生活保障因素,防止出现“两头空”的现象。

“总之,农村集体经济组织立法需在集体成员权的基础上进行,充分考虑农民的意见,在法思想、法感情、法技术上共同发力,只有这样,才能制定出一部人民满意、社会认可的高质量的农村集体经济组织法。”孙宪忠说。

多位全国人大代表关注托育行业乱象 设立黑名单制度净化托育市场

□ 本报记者 蒲晓磊

对婴儿扇耳光,多次强行灌奶、堵鼻孔,并两次将其粗暴扶坐……近日,湖北省十堰市太和医院育婴员陈某某虐待婴儿的视频,引发舆论高度关注。

据婴儿家属透露,育婴员的虐待疑似造成婴儿左腿骨折。目前,涉事月子中心已被停业整顿,育婴员陈某某被依法传唤。当地警方透露,陈某某因怀孕无法羁押,警方已对其采取取保候审强制措施。下一步,警方将加大侦查力度,进一步完善相关证据,依法处理。

这起育婴员虐待婴儿的案件,再次暴露出托育行业的乱象。近年来,育婴员虐待婴儿或者因自身疏忽造成婴儿受伤的事件时有发生。对于缺口巨大,收入高的托育行业,全国人大代表、北京乾坤(乌鲁木齐)律师事务所副主任法蒂玛用了四个字来评价——鱼龙混杂。

法蒂玛在接受《法治日报》记者采访时建议,国家应采取“双管齐下”的方式进行规范。“一方面,通过定期抽查中介机构,设立育婴行业黑名单制度等方式,加大监管力度;另一方面,通过组织专业的技能培训,在大中专院校增加托育专业等方式,提升育婴员队伍的专业化”。

托育服务供需缺口很大

随着三孩生育政策的推进,社会对母婴托育服务的需求激增。数据显示,我国0至3岁婴幼儿约4200万人,其中1/3有比较强烈的托育服务需求。但调查显示,我国3岁以下婴幼儿入托率为5.5%左右,供需缺口还很大。

缺口巨大的托育行业,推动育婴员薪酬在近年来一路攀升,也吸引了众多从业者。但这些疯狂涌入的从业者,素质却是良莠不齐。

全国人大代表蔡细春是一名高级育婴师,她在工作时发现,当下,“零到二岁”托幼服务机构的育婴员,基本由农民工、城镇失业人员构成,初中文化人群占到60%以上,且大多没有受过专业培训,育婴员综合素质普遍较低。

法蒂玛在调研中也发现了这一问题,“育婴员行业的职称自己就能决定,可以随意给自己贴上‘金牌’的标签,有过几次带孩子的经验就说自己是‘高级育婴员’,如果还能读两首儿歌那就算是‘科学喂养’。很多对托育行业兴趣不足的妇女,仅仅冲着高工资就选择这份工作。从业者业务技能差、文化水平低,这也是造成很多悲剧的重要原因”。

其实,育婴员有明确的人行门槛。2019年3月26日,人力资源和社会保障部办公厅颁布了16个国家职业技能标准,其中包括育婴员。在《国家职业技能标准——育婴员》中显示,育婴员需要在普通受教育程度中拥有初中毕业(或相当文化程度),育婴员分为三个等级:五级/初级工,四级/中级工,三级/高级工。

“育婴员要想获得高级职称,需要通过包括职业道德、相关法律、生活照料、教育及保健等多项科目的考试,这些要求还是比较高的。”法蒂玛说。

中介机构质量参差不齐

育婴员质量的良莠不齐,与托幼服务机构、中介机构质量的参差不齐,有着密切关系。

育婴员认证行业认知标准不统一,专业研究机构缺失,社会培训机构资质混乱,社会培训时间短;行业内部管理流程还不规范;育婴场所经营主体缺少标



准……野蛮生长的育婴行业,乱象丛生。

法蒂玛指出,育婴员是个需要极强耐心、自制力及专业技能的职业,必须经过严格培训、考试后才能上岗。然而,目前行业的发展并不规范,这些工作也没有做到位。

“目前来看,这一行业的中介市场比较混乱,只有少数企业会做育婴员背景调查,但基本上也只是调查有无犯罪记录,并不会太深入。事实上,多数从业者也只是考取了母婴护理证或者初级育婴员证,甚至有的育婴员证件还是中介机构自己签发的,并随意评定等级提高收费。”法蒂玛说。

蔡细春在调研中发现,目前,“零到二岁”托幼服务机构鱼龙混杂,育婴员无证上岗、买卖上岗证的现象十分严重。一些家政公司为赚取中介费,把育婴员的准入门槛放得很低,“前期没有培训,后期没有管理,有的甚至连健康证都不要,只要有身份证就能上岗”。

除了在证件上弄虚作假,相关机构在场地环境、培训等方面也存在诸多问题。

全国人大代表、四川省广元市人大常委会副主任吴桂华注意到,托育主要对象是3岁以下的婴幼儿,家长对托育机构照护服务质量要求很高,但目前各类托育机构在资质标准、场地环境、卫生健康、安全管理、师资配备等方面良莠不齐,差距较大。

“特别是保教人员兼顾了育婴师、幼儿教师、医护人员三者的综合特点,虽有培训要求但缺乏统一规范,专业具体的评估、考核标准等,且保育人员流动性大,保障体系不完整,在一定程度上影响了服务质量提高。”吴桂华说。

建议院校增加育婴专业

近年来,随着人们生活水平的提高和育儿观念的提升,具备专业育儿知识和技能的育婴员越来越受欢迎。

“育婴这一行业关乎民生质量,关乎家庭幸福,各地应在贯彻落实国务院办公厅关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见及相关政策文件基础上,加快‘零到二岁’公益性托幼机构建设,重视幼儿早期发展服务。”蔡细春说。

法蒂玛认为,国家人社部应加大对育婴行业的培训及监管力度,定期抽查中介机构,监管其是否存在虚报广告、虚假证件等问题。严格管控评定制度,将种类细化,比如,必须有几年以上经验,好评,通过国家统一技能考试之后才可称为“高级育婴员”。同时,设立育婴行业黑名单制度,对于有犯罪前科,有精神类疾病,有虐待儿童史,执业技能差,不诚信及道德底线低的育婴员,一旦证据确凿,就要使其在全行业失信,禁止其在育婴行业执业。

吴桂华建议,逐步完善托育机构相关配套政策。卫健、教育、市场监管、环保等部门就托育机构的场地设施,安全管理、教育教学等尽快出台统一的标准要求,完善机构准入、注册、备案制度,严格规范托育机构建设国家标准,净化托育市场,强化机构规范管理,同时完善保育人员社会保障体系,促进行业健康有序发展。

一些代表建议,在通过建立黑名单制度,严格准入标准等措施加强行业监管的同时,还要出台相关政策鼓励人才培养,以此实现育婴行业的高质量发展。

“建议在大中专院校增加育婴专业,为年轻人提供专业的学习机会,该行业高就业率,高收入,既可有效解决就业问题,同时又为育婴行业增加更专业、更具有科学精神的年轻血液。”法蒂玛说。

全国人大代表、江苏省南京市浦口区霞光幼儿园园长蒋宇霞建议,把育婴员教育纳入人才培养和专业的教育当中来,鼓励有关院校开设托育专业与课程,鼓励相关院校、培训机构以及用人单位合作,开展订单式的培养或者人才培养,解决从业人员资质和技能方面的短板。

漫画/李晓军

人大动态

北京市人大常委会开展共享单车专项检查 总量调控和精准投放相结合

3月22日,北京市人大常委会副主任、《北京市非机动车管理条例》执法检查组组长杜飞进带队赴北京市交通委和朝阳区开展互联网租赁自行车专项检查。

执法检查组来到合生汇商圈和北京市交通委,察看共享单车入栏管理,重点区域快速外卖车辆规范停放及全市共享单车监管和服务平台运行情况,随后,在北京市交通委召开的座谈会上,市交通委副主任容军就落实监管服务职责情况进行了汇报。在北京市运营的美团、哈啰、青桔家互联网租赁自行车企业负责人、部分委员代表针对规范淤积车辆清理处置

流程、统筹推进慢行系统建设、科学施划停放区域等方面提出了意见建议。

杜飞进指出,要统筹处理好市场和政府关系,找准政府和市场相互补位、协调配合的结合点,让共享单车服务既便捷舒适又科学有序。要抓住停放秩序和运维调度两个“牛鼻子”问题,以重点突破带动整体工作推进,打好“总量调控”“精准投放”和“高效运维”政策组合拳。要用好信用评价这把“尺子”,在法治轨道上,切实构建起政府主导、企业自律、公众参与的多元共治格局,以首善标准提高互联网租赁自行车精细化管理水平。

广东省人大常委会召开审前代表专题询问会 关注专项债券资金闲置问题

为做好省人大常委会3月底听取和审议省政府关于2020年度审计查出突出问题整改情况报告的相关工作,近日,广东省人大常委会召开审前代表专题询问会,省人大代表就审计查出的突出问题,面对面询问向政府相关部门负责人。其中,专项债券资金闲置“屡审屡犯”是代表关注问题之一。

广东省财政厅有关负责人表示,存在这一问题的主要原因是部分债券项目储备不扎实,前期准备工作不完善,或在执行过程中征拆遇阻,规划调整等影响项目建设进度。目前,广东省财政厅通过建立项目常态化储备机制,支持

合规办理调整等方式,审计指出的22亿元专项债券闲置资金问题已全部整改。

广东省财政厅有关负责人透露,将进一步优化健全专项债券管理机制,建立支出进度通报预警机制,压实相关各方资金使用主体责任。同时优化闲置资金调整安排,分类采取暂停发行、强制调整、市县主动调整项目等措施,提升债券资金使用效益。此外,将健全违规使用专项债券问题反馈制度,将债券使用管理情况与债券资金额度分配挂钩,并通过重点审计与督办落实等方式加强监督,倒逼各地改善“重资金争取,轻后续管理”情况。

江苏省人大常委会召开有关立法监督决定工作座谈会 强化应急管理体系能力建设

近日,江苏省人大常委会就推动安全生产条例、消防条例修改等事宜,在江苏省应急管理厅召开应急和消防等有关立法监督决定工作座谈会,听取有关方面情况汇报。

江苏省人大常委会副主任樊金龙重点对安全生产条例和消防条例修订工作提出要求。他指出,安全生产条例和消防条例是江苏省安全领域的两部重要地方性法规,事关全

省经济社会高质量发展和人民生命财产安全,对法规中一些重点制度设计要体现江苏特色,把安全生产专项整治“三年大灶”的好做法好经验加以巩固和转化。对于强化应急管理体系与能力建设决定,不能空泛着笔,要更加聚焦人、财、物三个关键要素,拿出务实管用的举措,通过人大决定的形式固定下来,真正推动今后的工作。

上海市人大常委会助力疫情防控 号召人大代表发挥表率作用

上海市人大常委会近日召开主任会议,通过《关于充分发挥人大职能作用 坚决打赢新冠肺炎疫情防控阻击战的意见》,号召全市各级人大代表牢记职责使命,带头在本职岗位上发挥表率作用,体现人大代表在特殊时期的担当作为,戮力同心共抗疫情。上海各个区人大常委会也先后发出倡议书,号召人大代表认真践行“人民选我当代表,我当代表为人民”的初心使命,积极投身疫情防控工作,助力打赢疫

情防控阻击战。

各级人大代表积极响应,或奔赴一线,或坚守岗位,或慷慨解囊,在抗击疫情中履职尽责,以实际行动共筑上海疫情防控的铜墙铁壁。

今年3月以来,截至23日,有6位代表提交了6件关于疫情防控的代表建议,目前已经请政府部门立即分办,要求相关部门及时采纳代表提出的意见建议,尽快答复代表。

本报记者 张红兵 整理