

农村集体经济组织的“决定”侵害成员权益的 救济机制体系化建构

郭瑶, 许明月

(西南政法大学 经济法学院, 重庆 401120)

摘 要:《中华人民共和国农村集体经济组织法》初步构建了农村集体经济组织的“决定”侵害成员权益的多元救济路径,但在该法实施过程中仍可能出现因司法救济规则模糊、行政机关救济机制性质不明、内部救济机制及多元救济衔接机制缺失等原因引起的适用困境。建构体系化的农村集体经济组织的“决定”侵害成员权益的救济机制,应当遵循法治前提下的村民自治原则,以多元协同救济促进为基本遵循,以实质性保护成员权益为最终目标,形成“自治权、行政权、司法权等多元权力介入”的救济体系。应通过细化司法救济规则、完善适用体系,健全司法救济机制;通过明确行政机关责令改正的法律性质与适用规则,健全行政机关救济机制;通过完善农村集体经济组织内部救济机制,弥补现行立法的缺失;通过建立多元救济有效衔接机制,充分发挥司法、行政和内部救济机制的协同效果。

关 键 词:农村集体经济组织的“决定”;成员权益;责令整改;体系化建构

中图分类号: D922; D923

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2025)04-0064-11

Systematic construction of a remedy mechanism for rights infringement by “decisions” of rural collective economic organizations

GUO Yao, XU Mingyue

(School of Economic Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China)

Abstract: *Law of the People's Republic of China on Rural Collective Economic Organizations* has preliminarily established multiple relief pathways for members whose rights are infringed by “decisions” of rural collective economic organizations. However, during its implementation, practical challenges may still arise, due to ambiguous judicial relief rules, unclear legal nature of administrative relief mechanisms, and the absence of internal relief mechanisms or coordinated multi-channel relief systems. To construct a systematic relief mechanism for members whose rights are infringed by “decisions” of rural collective economic organizations, the following principles should be followed: Adhering to villager autonomy under the rule of law as the foundation, promoting multi-stakeholder collaborative relief as the basic guideline, and ensuring substantive protection of members' lawful rights as the ultimate goal. This will form a relief system featuring “the intervention of multiple powers, including autonomy, administrative authority, and judicial power”. Specifically, the judicial relief mechanism should be refined by clarifying judicial relief rules and improving the applicable framework. The administrative relief mechanism should be strengthened by defining the legal nature and application rules of the “rectification orders” issued by administrative bodies. The internal relief mechanisms within rural collective economic organizations should be enhanced to address gaps in current legislation. Additionally, an effective coordination mechanism for multiple relief channels should be established to maximize the synergistic effects of judicial, administrative, and internal relief mechanisms.

收稿日期: 2025-04-15

基金项目: 重庆市教育委员会人文社会科学基地项目(重点项目)(25SKJD042); 西南政法大学2024年度学生科研创新项目(2024XZXS-017)

作者简介: 郭瑶(1999—),女,重庆万州人,博士研究生,西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心副研究员,主要研究方向为农村集体经济组织。

Keywords: “decisions” of rural collective economic organizations; members' rights and interests; rectification orders; systematic construction

一、问题的提出

农村集体经济组织成员权益作为集体所有制下成员与组织的核心联结点,本质上是成员基于身份权衍生的财产性权利与非财产性权利(或民主管理性权利)的复合体^[1]。农村集体经济组织的“决定”作为组织意志的表达形式,包括成员(代表)大会、理事会以及农村集体经济组织负责人作出的决定,其可能对成员权益造成的侵害主要表现为三类:一是程序失范侵害成员非财产性权利,二是内容实体违法侵害成员财产性权利,三是排除或变相排除成员权利^①。《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》)针对农村集体经济组织的“决定”侵害成员合法权益设计了“撤销诉讼+责令改正”的二元救济路径^②,看似清晰规则的背后,实则隐藏着必须直面的规范冲突与适用张力。第一,救济规则设置的矛盾,将导致司法权、行政权介入农村集体经济组织的“决定”存在张力。该法第57条成员撤销诉讼意蕴着农村集体经济组织的“决定”属于民事法律行为;而第61条规定违法性农村集体经济组织的“决定”可由行政机关责令改正,是否意味着农村集体经济组织的“决定”属于行政行为?由此可能会造成司法权与行政权相互推诿。第二,多元救济路径的衔接规则缺失,难以有效发挥各种救济机制的效能。尽管《农村集体经济组织法》已规定成员撤销诉讼的司法救济与行政机关责令改正的救济方式,但二者之间的联系并不明确,衔接机制缺失,可能导致救济路径协同不足引发权益救济的低效。

体系化的救济机制是回应农村集体经济组织的“决定”侵害成员合法权益的各种救济方法的集合体,是对全部救济方法进行科学化和规范化的系统性整合,它从体系化的逻辑起点出发,旨在保障成员权利救济与促进农村集体经济组织的“决定”法治化^[2]。目前学界主要聚焦于成员权益的司法救济或成员撤销诉讼方面^[3,4],缺少以体系化视角对农村集体经济组织的“决定”侵害成员权益救济路径间的关系与衔接机制进行系统和深入研究。实际上,成员撤销诉讼的实践效能一直较弱,近五年,农民集体成员撤销诉讼案件逐年减少^③,也变相说明单一的司法救济并非成员权益最有效或最优先的救济路径。

《农村集体经济组织法》试图为农村集体经济组织成员在其成员权益遭受“决定”侵害时提供多元化的救济路径,而多元救济路径需要以体系化的视野将存在张力、协同性不足的救济方法按照一定的标准整合并将其置于一个系统内进行认识 and 解读,这不仅可以为《农村集体经济组织法》的实施提供解释方向,为学理研究提供系统性的理论框架,更可以为法律适用提供分析的视角与工具。因此,探索构建体系化的农村集体经济组织的“决定”侵害成员权益救济机制,是推动《农村集体经济组织法》准确顺利实施,有效约束农村集体经济组织的“决定”侵害成员权益行为,促进农村集体经济组织的“决定”法治化,并使成员权益得到更好维护的必然要求。

二、成员权益救济机制的适用困境

体系化的农村集体经济组织的“决定”侵害权益救济机制,不仅要求法律救济规则的明确性、协调性,更重要的是强调多元救济路径的融贯与衔接。《农村集体经济组织法》作为规范农村集体经济组织法人治理的顶层设计,是成员寻求法律救济的核心规则框架。该法对于成员权益受农村集体经济组织的“决定”侵害的救济规定了司法与行政两条渠道,从法理上说,权利侵害的救济渠道是多元的,总体上包含公力救济和私力救济。以上两种公力救济渠道是否为成员权益受侵害时仅有的两种渠道,如果不是,还有哪些渠道?如何实现不同救济路径的有效衔接?这些问题的解决,是构建体系化的成员权益救济机制的前提。

(一) 司法救济规则模糊引起的适用困境

《农村集体经济组织法》第57条为农村集体经济组织的“决定”侵害成员合法权益供给了直接的司法救济依据,但其规定较为抽象,导致司法适用仍存在解释论争议,难以形成有效的司法救济机制。

一是司法救济是否仅限于撤销诉讼。《农村集体经济组织法》针对农村集体经济组织的“决定”侵害成员合法权益的司法救济,仅设计了撤销诉讼以救济成员权益。事实上,侵害成员合法权益的农村集体经济组织的“决定”,可能是因为会议程序严重瑕疵侵害成员程序性权利而未成立,或内容违

反法律、行政法规的强制性规定侵害成员实体性权利而无效^[1,5]。当前《农村集体经济组织法》并未规定成员可对农村集体经济组织的“决定”提起无效诉讼或不成立诉讼,农村集体经济组织的“决定”侵害成员合法权益的司法救济如果仅局限于成员撤销诉讼,不足以实质性保护成员权益。因此,以《农村集体经济组织法》第57条为核心的成员权益司法救济规则存在成员权益救济形式单一的局限,势必会掣肘成员权益的司法救济。

二是撤销诉讼的具体构成是什么?成员撤销诉讼包含撤销对象、撤销主体、撤销事由等基本要件,尽管《农村集体经济组织法》在审议稿的基础上进一步明晰了“撤销对象”,回应了《中华人民共和国民法典》中有关农民集体决议撤销制度适用中撤销对象模糊的争议^④,但其中撤销主体、撤销事由的表述仍较为抽象、模糊。一方面,对于撤销主体,即“农村集体经济组织成员”,是否限定为“具有农村集体经济组织成员资格的主体”,仍存有不同观点。一种观点认为撤销诉讼的主体可不必拘泥于“农村集体经济组织成员”,对于农村集体经济组织作出的确认身份的决定,未被确认成员身份的主体、相关利害关系人亦能提起撤销诉讼^[6];另一种观点则认为撤销主体须具有成员资格^[7,8]。实际上,撤销诉讼的主体资格认定问题,本质上是当事人适格理论在农村集体经济组织法领域的投射。规则中“农村集体经济组织成员”的表述,在文义解释与目的解释维度引发了学理分歧,实质映射出“成员权绝对主义”与“利益衡平主义”的价值冲突,亟须以法律救济理论解释说明。另一方面,针对撤销事由,即“侵害农村集体经济组织成员合法权益”,在理论上存在不同观点。有学者主张将撤销事由限定于成员自益权受损^[1];也有论者认为农村集体经济组织的“决定”撤销,除了因为成员权利的自益权与共益权受侵害,还会因“决定”的程序违法或内容违章而被撤销^[9]。实际上,学者对撤销事由的不同解释,根源于《农村集体经济组织法》与《中华人民共和国公司法》(以下简称《公司法》)对决议撤销标准的规定不同:前者以“损害性标准”规定农村集体经济组织的“决定”撤销,后者对公司决议撤销采取“违法性标准”^⑤。损害性标准本质就是一种实质性认定思路,必将会带来概念的模

糊和解释的多元。但不同的解释进路会导致同案异判的矛盾等困局,因此在撤销诉讼的具体事由上,还需要结合实践进一步明确。

(二) 行政机关救济机制性质模糊引起的适用困境

《农村集体经济组织法》第61条规定的行政机关责令改正的行政处理机制性质不明,会与成员撤销诉讼的司法救济产生冲突,造成行政权与农村集体经济组织自治权之间的张力,阻滞行政处理机制功能的有效发挥。依主流观点,行政救济的对象是违法或不当行政活动对相对人合法权益的侵害,行政救济的内容是补救、纠正或者恢复行政行为所导致的权利侵害^[10]。而《农村集体经济组织法》赋予行政机关对违法性农村集体经济组织的“决定”责令改正的权力,行为对象即农村集体经济组织的“决定”。根据学者的界定,数个当事人以多数决形式达成合意的民事法律行为被定性为决议行为^[11],基于此,农村集体经济组织的“决定”应属于民事法律行为。农村集体经济组织成员通过成员(代表)大会、理事会等形式,依据多数决原则作出“决定”,本质上是一种集体合意的表达,符合民事法律行为的构成要件。因而行政机关责令改正的法律性质当然不属于规范意义上的行政救济范畴。在理论上,行政机关责令改正的行为性质,仍存在行政指导、行政命令、行政处罚等争议^[12]。成员撤销诉讼制度则属于典型的司法救济,体现了司法权对民事法律行为的监督和纠正功能,而行政机关责令改正违法性农村集体经济组织的“决定”存在法律性质模糊问题。这种模糊可能会导致行政权与司法权之间权责不清,进而引发二者在处理农村集体经济组织的“决定”时相互推诿、互不作为,还会导致行政权与司法权之间的张力,影响成员权益救济机制的有效运行。

同时,责令改正的救济方式适用于实践,仍存在行政权与自治权的张力。行政机关以责令改正方式纠正农村集体经济组织的违法性“决定”,实则是行政权力介入农村集体经济组织自治领域,是行政权对农村集体经济组织行使自治权的内容和范围的限制,二者之间固然存在一定的张力。该张力在实践中表现为行政机关“不干预”或“过度干预”农村集体经济组织的“决定”的两种极端情况。具

体地说,一方面,囿于责令改正的实施程序、法律后果等方面规定较为笼统,行政机关(主要是基层政府)难以把握行政管理权与农村集体经济组织自治权的界限,往往直接以“无权干预”为由拒绝对农村集体经济组织自治事项进行审查,因而其不干预行为造成责令改正救济的实质性虚设。另一方面,由于乡村行政化治理长期存在^[13],政府已然跃升为村级组织自治的积极实践主体,行政权介入农村集体经济组织自治的现象较为常见,此时如果受侵害的成员寻求行政机关救济,行政机关则既充当了运动员,又担任了裁判员角色,成员权益无疑无法获得实质性救济。

(三) 内部救济机制缺失引起的适用困境

农村集体经济组织的“决定”作为农村集体经济组织行使自治权的基本方式,其产生的侵害成员合法权益问题由农村集体经济组织内部解决而非外力介入应是农村集体经济组织自治的理想状态。但现行立法并未对农村集体经济组织内部救济机制作完整的明确规定,内部救济机制缺失可能带来以下两方面的结果。

一方面,既有的村民自治解纷机制失效。解纷机制本质上就属于权利救济机制^[14],因而村民或成员的权益受农村集体经济组织的“决定”侵害理应能够通过寻求村民自治解纷机制维护其权益,但当前村民自治解纷机制存在主体结构单一、效能弱化等问题^[15]。其中,村民自治解纷主要由村干部、民间权威、村级自治组织等主体构成,而这些解纷主体存在明显的个人主义倾向与机会主义行为^[16],往往不能有效调解成员与农村集体经济组织之间的矛盾纠纷。由此造成解纷机制的效能逐渐减弱^[17],实践中频繁出现解纷主体不作为现象。例如,在“申某芳、王某旺等侵害集体经济组织成员权益纠纷”案中,上诉人的财产分配权被农村集体经济组织的“决定”剥夺后,欲寻求村委会主任、村党组织书记、村民小组组长等集体内部协商解决,上述解纷主体却直接告知其无法解决,只能通过诉讼解决^⑥。综上可印证的是,当前农村集体经济组织的“决定”侵害成员合法权益的内部救济实属缺位状态。

另一方面,农村集体经济组织的“决定”内部合法性审查机制缺失^[18]。农村集体经济组织的“决定”是由成员按照法定会议程序和议事规则行使表

决权形成^[1],因而遵守相关程序规则是农村集体经济组织自治的逻辑必然。不过,当前农村集体经济组织的“决定”程序合法性审查机制存在实质性缺失。《农村集体经济组织法》虽设置“监事会”为农村集体经济组织内部的监督机构,但仅明确监事会监督理事会执行成员(代表)大会决定,“成员(代表)大会、理事会决策的程序和内容的合法性监督”规定却尚付阙如^⑦。此外,2017年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》将“监督村务决策和公开情况”作为村务监督委员会的首要职责,要求村务监督委员会或监督机构监督村务决策是否按照规定程序进行。然而,村务监督机构在实践中普遍处于虚化状态,监督的人员组成、组织运行以及村民参与等方面流于形式^[19],因此可以认为,成员(代表)大会、理事会作出决定的内部监督不仅形式上缺失,且实质性缺位。

(四) 多元救济衔接机制缺失引起的适用困境

当前成员撤销诉讼与行政机关责令改正之间的适用顺位及必要的衔接规则不明,势必会造成司法机关与行政机关相互推诿、互为前置程序,形成司法权与行政权在救济权限范围间的张力,最终导致成员权益救济制度体系难以发挥预设的功能作用。根据以往的实践情况,成员寻求行政机关或司法机关救济时,二者往往相互推诿、互不作为。例如,在“王某丽、李某等侵害集体经济组织成员权益纠纷”一案中,原告的成员分配权因被村民自治组织的“决定”剥夺而去寻求相关政府部门救济,相关政府部门要求其通过诉讼途径解决;而在司法诉讼中,法院认为相关争议属于村民自治范围内的事项,不属于法院受案范围^⑧。同样在“阙某昌、何某娇等侵害集体经济组织成员权益纠纷”案中,法院认为农村集体经济组织的“决定”侵害成员财产分配权问题应由政府相关部门先行处理^⑨。成员撤销诉讼的司法救济与行政机关责令改正的本质是公权力介入农村集体经济组织自治领域,前者以审判权为核心,具有被动性、中立性、价值导向的公平优先性;后者以行政管理权为核心,具有主动性、倾向性、价值导向的效率优先性^[20]。故此,在农村集体经济组织“决定”侵害成员权益的救济场景中,司法救济与行政机关责令改正此两类救济措

施各具特征与应用优势,但也可能存在边界冲突。这便需要构建清晰的衔接规则,对上述两种救济途径的适用顺位、处理结果能否互认、救济责任转移等事项作出解释安排,从而发挥多元救济机制的协同作用。

三、建构体系化成员权益救济机制的理论逻辑

建构体系化的农村集体经济组织的“决定”侵害成员权益救济机制,应当遵循法治前提下的村民自治基本原则,以多元救济协同促进为基本遵循,以实质性保护成员权益为最终目标,形成“自治权、行政权、司法权等多元权力介入”的体系化救济体系,使成员权益的救济机制能够形成有机、高效的统一体。

(一) 以法治为前提的村民自治为基本原则

在农村基层社会实行村民自治是我国宪法确立的一项基本制度。农村集体经济组织是农村基层社会成员对集体资产的管理和利用实现自治的组织形态,农村集体经济组织自治即成员(代表)大会、理事会在职权范围内享有决定农村集体经济组织内部事务的自由,但此种自由并非无边界的自由。农村集体经济组织的“决定”侵害成员合法权益的法律救济本质上是关于国家权力与自治权之间的平衡问题^[21],这一关系同时揭示农村集体经济组织自治存在法定的边界。而边界的把握在于法治对村民自治的限制。法治通过制止和惩处越界和逾矩行为,弥补乡村治理中自治和德治的不足^[22]。法治对农村集体经济组织自治的边界设置应从农村集体组织自治的程序化和规则化双重维度考量:(1)农村集体经济组织自治程序化,要求农村集体经济组织的“决定”应当符合《农村集体经济组织法》和农村集体经济组织章程规定的召集程序、通知程序、公布讨论“决定”的事项及执行实施“决定”的情况等程序性规定,即符合“法定和章程规定”的程序标准。(2)农村集体经济组织自治规则化的实质是“私法自治”与“公共治理”的辩证统一。一方面,农村集体经济组织作出成员(代表)大会、理事会的“决定”的过程的规则化,即对农村集体经济组织自治过程提出程序化和规范化的规则要求;另一方面,农村集体经济组织作出决定

过程的公共性,是集体所有制本质属性在自治程序中的体现,要求农村集体经济组织的“决定”的程序既要平衡成员利益与农村集体经济组织整体利益,还要受集体内部规范(自律)以及外部规范(他律)的双重约束^[23]。

农村集体经济组织自治必须在法治框架内行使,司法权与行政权作为法律实施的重要工具,在自治偏离法治的轨道时,就应当依法介入,通过司法裁判、行政监督等方式,使自治重新回归法治的轨道。但应注意的是,司法权、行政权介入农村集体经济组织自治也存在一定的范围和限度。一方面,司法权、行政权应依法介入农村集体经济组织的“决定”,介入的范围不仅包括实体性事项,还包括程序性事项。另一方面,司法权、行政权介入农村集体经济组织自治的限度受制于权力属性的本质差异。司法权严格遵循“不告不理”原则,仅对成员诉请的特定“决定”开展个案式有限审查;行政权则依照《农村集体经济组织法》第61条,既可以基于法定监督职责,依职权主动审查违法性农村集体经济组织的“决定”,亦可依成员申请介入。同时需要警惕的是,司法权、行政权以“实质正义”之名架空农村集体经济组织自治的“介入异化”现象,即要求多元救济主体不能代替农村集体经济组织直接作出“决定”或修改“决定”内容,相关“决定”的重作或修正仍应由农村集体经济组织通过自治的方式处理。

(二) 以多元救济协同促进为基本遵循

“多元救济协同促进”源于现代社会治理理论中的“多元共治”模式,强调政府、社会组织、公民等多元主体共同参与纠纷化解,这一理论在建构体系化的农村集体经济组织的“决定”侵害成员权益救济机制时同样适用。体系化建构成员权益救济机制具有促进农村集体经济组织的“决定”法治化、保护成员权益的作用^[24],其中“体系”强调的是多维度、多层次的“中心-边缘结构”^[25],这就意味着农村集体经济组织的“决定”侵害成员权益的多元救济机制是以成员权益救济为中心、由多元主体参与,形成多层次权益救济路径的救济系统。由于当前内部救济机制缺失,司法救济与行政机关救济之间缺乏必要的衔接,不同救济路径存在差异化的功能定位以及协同张力,必然制约多元救济协同机

制在成员权益保护上的制度效能。因此,多元救济协同促进成为缓解救济路径失衡、内在张力,实现农村集体经济组织内部救济、行政机关救济与司法救济功能互补、程序衔接、有效保护成员合法权益的必要遵循。多元救济协同促进,并不是仅将自治主体内部救济与外部行政机关救济、司法救济等简单组合,形成“一揽子”救济路径,而是需要以互嵌、合作、协同的视角审视、重塑农村集体经济组织内部救济、行政机关救济、司法救济等多元救济之间的关系,推动自治权、司法权、行政权协同运作,实现体系化的成员权益救济效能^[26]。

从救济责任主体的角度,建构多元救济协同促进要求救济机制以“独立效能-结构耦合”的双重逻辑为基础。农村集体经济组织内部救济、行政机关救济与司法救济必须形成权责清晰、功能完备的独立运行救济机制,确保每一救济路径都能发挥其应有效能。从救济对象的权益保障维度,多元救济协同促进意味着受侵害成员可自主选择启动内部救济、申请行政机关处理或提起司法诉讼任一程序;若成员在选择某一特定救济路径后未能获得有效的权益救济,其选择其他救济路径的权利不受限制或阻碍。从救济程序的角度,多元救济协同促进要求救济机制的有效运行遵循“平行选择-动态衔接”的复合型程序规则。其一,针对程序竞合困境,在明确成员享有自由选择权的基础上,确立“无强制前置、无程序排斥”的平行救济原则,即内部救济、行政机关救济与司法救济之间不存在任何前置程序或排斥性。其二,针对程序空转^⑩风险,需注意以下问题:一是制定完善的内部救济主体、程序规则;二是明确行政机关的处理依据可直接作为司法审查依据;三是司法救济中认定的事实对后续的行政机关救济程序具有约束力,从而消解程序重复启动的系统性风险,最终实现救济程序并行、救济结果动态衔接的体系化救济效果。

(三) 以成员权益实质性保护为最终目标

实现农村集体经济组织成员权益的实质性保护是体系化建构农村集体经济组织的“决定”侵害成员权益救济机制的最终目标。所谓成员权益实质性保护,主要是指通过体系化的成员权益救济机制对农村集体经济组织的“决定”侵害成员权益的纠纷进行整体性、彻底性的一揽式解决,以实现对成

员权益及其正当诉求的有效保护。《农村集体经济组织法》的相关救济规则蕴含着成员权益实质性保护的内涵。从第57条成员撤销诉讼的立法目的来看,其以“损害性”作为侵害成员合法权益的判断标准,实则意蕴着“成员权益的实质性保护”要求。我国公司决议撤销主要以“会议程序违反法律、行政法规或者公司章程,或者内容违反公司章程”为判断依据,这是以法治化、形式化的手段保护公司利益以及股东利益^⑪。第57条虽未直接类推《公司法》第26条规定农场集体经济组织“决定”的撤销,但并不意味着法院救济成员权益可以突破法律的形式约束。合理的解释是,其考虑到成员权益的实质性保护,即除了违法的农村集体经济组织的“决定”侵害成员合法权益外,合法但不公正、不合理的农村集体经济组织的“决定”也可能涉及侵害成员合法权益(这两种情况,本文将其称为农村集体经济组织的“决定”法治化脱轨)。事实上,行政机关责令改正也不例外。从目的解释的角度,《农村集体经济组织法》第61条主要是为实现农村集体经济组织的“决定”合法性控制、维护受违法“决定”侵害的成员利益,它回应了农村集体经济组织的“决定”法治化脱轨。因而行政机关以责令改正的方式能够预防成员权益受侵害,促进农村集体经济组织的“决定”程序与内容符合法治化标准,进而实现从源头保护成员权益的实质性救济目的。

为实现成员权益实质性保护的目标,在构建体系化成员权益救济机制时应注意以下问题。一是在行政机关救济与司法救济中,行政机关审查的范围仅限于实质审查,即判断农村集体经济组织的“决定”内容或程序是否违反法律法规规定。而司法审查的范围不局限实质审查,还应适用利益平衡原则、比例原则等基本原则对农村集体经济组织的“决定”公正性进行合理性审查。这是因为,农村集体经济组织的“决定”的事项涉及全体成员或多数成员,因而涉及团体的整体利益,在司法救济中需要对团体利益与成员利益进行平衡;同时,对于合法但不公正、不合理的农村集体经济组织的“决定”,也可能因侵害成员合法权益而被撤销,因此行政机关、司法机关对农村集体经济组织的“决定”侵害成员权益应实行实质审查为主,合理审查为辅的审查标准。二是成员权益的多元救济程序中,每

一救济程序尽可能实质性救济成员权益,且救济结果不局限于本案的程序终结,应延伸到对受侵害成员的切实有效保护,突破传统“程序终结即救济完成”的形式主义窠臼。换句话说,成员一旦选择了特定救济路径,该救济责任主体应尽可能将农村集体经济组织与成员之间的矛盾纠纷实质化解在基层或消弭在当前所处的救济程序中^[27]。这意味行政机关作出责令改正后,还应采取特定措施,督促农村集体经济组织积极调整或修改相关“决定”,司法机关对拒不履行司法裁判的农村集体经济组织及其负责人采取列入失信名单等惩戒措施。最后,成员权益实质性保护要求农村集体经济组织内部救济主体、行政机关、司法机关应注重解决成员的实质诉求,避免法律救济“程序空转”。

四、成员权益救济机制体系化的建构进路

(一) 健全司法救济机制: 细化司法救济规则适用体系

1. 明确司法救济的范围与方式

司法救济是实质性保护成员权益的最后一道防线,因此,一方面,其救济范围的界定应以权益保护的实质需求为核心基准,避免救济标准的机械固化和范围的遗漏缺失。这就要求司法机关在处理此类纠纷时,不能仅局限于形式上的程序审查,而应关注成员的实质诉求,深入探究成员权益受损的实质内容与救济的必要性、可行性。另一方面,司法救济的方式应涵盖决定撤销诉讼、决定无效诉讼与决定不成立诉讼,确保救济的周延性与精准性。如果成员通过请求法院确认该决议不成立或无效来救济自己的合法权益,而法院不予受理或审理时,成员权益的实质性保护目标难以实现。尽管《农村集体经济组织法》未就农村集体经济组织的“决定”无效、不成立作出规定,但这并不意味着侵害成员合法权益的农村集体经济组织的“决定”一定是成立且有效。侵害成员合法权益的实质是农村集体经济组织的“决定”法治化的脱轨,即农村集体经济组织的“决定”违法或不公正。农村集体经济组织的违法“决定”,可能因会议程序严重瑕疵侵害成员程序性权利而未成立,或因内容违反法律、行政法规的强制性规定侵害成员实体性权利而无效^[1,5]。因此,农村集体经济组织的“决定”侵害成

员合法权益的司法救济的范围和方式,必须锚定权益保护的实质需求这一核心基准,周延地涵盖决定撤销诉讼、“决定”不成立、“决定”无效诉讼(可统称为农村集体经济组织的“决定”效力诉讼),以满足不同成员权益受损情况下的实质性救济需求。

2. 明确农村集体经济组织的“决定”撤销诉讼的适用条件

进一步明确撤销主体、撤销事由等基本要件的内容,以减少司法适用中的解释论争议。(1)在明确撤销主体资格方面,需要平衡“成员权绝对主义”与“利益衡平主义”的价值冲突。首先应明确撤销诉讼的适格主体原则上是具有农村集体经济组织成员资格且受农村集体经济组织的“决定”侵害的个体成员或部分成员。同时,适当拓宽“利害关系人”的范围并设立前置程序。一方面,允许成员身份确认纠纷中未被确认成员身份但与“决定”有直接利害关系的主体提起撤销诉讼;另一方面,通过设立前置程序,要求受“决定”侵害的成员向农村集体经济组织或相关机构申请确认成员身份,如果申请被拒绝,再允许其提起撤销诉讼。这既保障了成员权的绝对性,又兼顾了利益衡平的需求,能够有效保护实际受到侵害的主体合法权益。(2)明晰农村集体经济组织的“决定”侵害成员合法权益的撤销事由。《农村集体经济组织法》未采用公司决议撤销的“违法性标准”,而是以“损害性标准”作为农村集体经济组织的“决定”撤销的依据,这就意味着不能直接以“决定”的内容或程序违法作为“决定”撤销的事由。更为妥当的做法是,回归成员权益的实质性救济,即除了内容和程序违反法律法规或农村集体经济组织章程,要求司法机关除了审查“决定”的内容和程序是否符合法定的形式要求,还需要基于利益平衡原则、比例原则等方式实质判断“决定”的内容是否公正合理、是否对成员造成实际性损害。例如“决定”的内容是否违反公平原则,对成员造成了不合理的差别待遇或不公正影响,以确定是否对成员权益造成实质性损害。这就意味着,“侵害农村集体经济组织成员合法权益”不仅需要从形式上判断内容或程序是否违反法律法规或农村集体经济组织章程,还需从实质上判断决定内容是否合理,将不合理侵害成员合法

权益的“决定”也纳入可依法撤销的决定范围。

（二）健全行政机关救济机制：明确责令改正的法律性质与适用规则

1. 明确行政机关责令改正的法律性质及其救济功能

行政机关责令改正的法律性质模糊，不利于成员寻求行政机关救济其权益。笔者认为，《农村集体经济组织法》第61条规定的行政机关责令改正应属于一种行政命令行为。行政命令是行政主体（如行政机关或其授权的组织）为实现行政管理目标，依据法律法规或行政职权，对特定或不特定相对人作出的具有强制力的具体行政行为。农村集体经济组织作为成员集体与集体所有的法定代表主体，其“决定”的事项攸关集体财产利益的实现、内部秩序的稳定、集体经济的发展，因而农村集体经济组织的违法性“决定”会影响上述目标的实现。赋予行政机关责令改正的权力有利于保障农村集体经济组织决策的合法性，从而促进上述目标的实现，以实现行政管理目标。

明确行政机关责令改正兼具监管纠错与权利救济的双重功能。尽管行政机关作出责令改正并非法定行政救济程序，但责令改正在处理违法性农村集体经济组织的“决定”中具有多元功能与动态特征。第61条虽没有“侵害成员权益”的表述，但“违反法律法规规定”的范围显然比“侵害成员权益”的范围要广泛得多，理应包含违法侵害成员权益的情形。更进一步地说，行政机关的责令改正具备双重功能：一是监管纠错，纠正违法决定、控制农村集体经济组织的“决定”法治化的“监督管理功能”；二是“侵权预防和权利救济功能”，客观上能够产生阻却侵权持续的预防效果。该救济功能（作为事前救济）与司法救济（作为事后救济）形成“阻断+修复”的功能互补。因此，行政机关责令改正虽不属于规范意义上的“行政救济”，但因其实际救济效果，应与司法救济并列作为农村集体经济组织的“决定”侵害成员权益的救济制度体系的重要组成部分。

2. 明确责令改正的实施程序与法律后果

行政机关责令改正的实施程序应是一个规范化、系统性的过程，具体包括：（1）启动行政监督。农村集体经济组织的“决定”侵害成员合法权

益具有事后性、隐蔽性，行政权作为法律执行权，具有主动性等特征^[10]，能够积极介入和干预实施救济监督。另外，在明确行政机关可以单方面行使救济监督权的同时，赋予成员申请行政机关救济的权利。（2）组织调查。行政机关在作出处理结果前，需对所涉农村集体经济组织的“决定”内容、程序、主体等方面进行合法性审查，其中组织调查的具体方式包括调阅农村集体经济组织会议记录、询问当事人等。（3）作出处理结果，并采取适当方式通知相对人或申请人。行政机关作出“责令限期改正”或“维持原决定”的处理结果，应采取妥当方式确保相对人或申请人知悉。（4）明确责令改正的法律后果。行政机关责令改正的性质并非是行政处罚，而是一种行政命令，因而其内容具有强制性，如果相对人不履行行政命令，行政机关可以采取相应的强制措施，如行政处罚、行政强制执行等。但第61条采取“无约束单一责令结构”形式，未对责令改正的法律后果进行明确，对相对人的约束力度较小。为此，明确行政机关应监督农村集体经济组织限期改正的情况，若未在指定期限内重新作出或修正“决定”，应依法给予行政处罚，以期实现行政机关责令改正的成员权益救济功能。

（三）完善农村集体经济组织内部救济机制

农村集体经济组织的“决定”侵害成员合法权益，实则也是农村集体经济组织与其成员产生的内部纠纷，由内部进行源头解纷、自我纠正，具有救济成本较低、救济效率高等私力救济优势^[28]，更是践行村民自治基本原则的必然要求。针对当前农村集体经济组织内部救济机制缺失问题，亟须设计以自治权自我纠正为基础的成员权益内部救济机制。

1. 构造农村集体经济组织内部纠纷解决机制

一是明确解纷责任主体与参与主体。首先应坚持基层党组织的解纷责任主体地位。基层党组织对新型农村集体经济组织的全面领导是中国特色社会主义基层组织治理的本质特征^[29]。农村集体经济组织内部救济不仅涉及成员权益的保护，还攸关农村集体经济组织内部治理的稳定性、安全性。因而农村集体经济组织内部纠纷解决需要坚持基层党组织的主体地位^[15]。其次，多元救济协同促进要求内部救济机制以成员权益救济为中心，由多元主体参与救济。鼓励基层党员、基层政府部门行政人员、

女性成员、妇联等多方主体,与村委会主任、书记等村干部群体共同参与村民自治解纷机制,以增强解纷主体的专业性与多元性。二是确立法治化、多元化的解纷方式。既往的农民集体内部解纷具有个体权威依附性和程序非正式特征,成员救济诉求一定程度上遭受了挤压而未得以实质性救济,因而需进行方式上的调整。法治前提下的村民自治要求内部救济程序化、规则化。如,通过农村集体经济组织章程明确内部调解规则与调解程序,以内部调解责任主体、多元主体参与的方式,形成调解合意建议,促进调解方式的科学化、法治化。同时,坚持多元的解纷方式,包括调解、和解、协商、重新作出“决定”等方式^②,有效解决成员和农村集体经济组织之间的“决定”纠纷,实质性保护成员权益。

2. 建立农村集体经济组织的“决定”内部合法性审查机制

一是设置专门的程序合法性监督机制,及时纠正农村集体经济组织的“决定”法治化的脱轨。当前村务监督委员会等监督制度因监督范围局限、监督流于形式而陷入效能弱化困局^[30],难以实现成员权益保障功能。相比之下,农村集体经济组织监事会作为内生性监督机构,通过对权力机构决策与执行机构履职的持续性监督,能够实现内部权力有效制衡、保障成员权益^[31]。因此,建议未来出台的《农村集体经济组织法实施条例》或农村集体经济组织章程通过拓宽监事会的监督范围、延展监督链条,形成农村集体经济组织的“决定”内部监督闭环,从而有效保护成员合法权益,确保农村集体经济组织决策的合法性和公正性。二是明确农村集体经济组织成员有权向监事会反映并要求其积极履行监督职责。若成员认为成员(代表)大会或理事会在决策过程中存在侵害其知情权、表决权等程序性权利,其有权向监事会反映。监事会应积极履行监督职责,通过检查、指令改正、监督执行等方式确保成员(代表)大会、理事会的决策程序合法,从而有效保护成员权益。

(四) 建立多元救济有效衔接机制

1. 明确多元救济机制的平行关系

建立多元救济有效衔接机制的前提是明确多元救济机制之间的关系。首先,基于规范授权逻辑与成员权益实质性救济原则,《农村集体经济组织

法》在“争议的解决和法律责任”一章中分别设置“农村集体经济组织成员撤销诉讼”和“农村集体经济组织的‘决定’的监督”条款,其规范意旨在于提供多元、互补的救济方式,赋予成员径行选择适用撤销诉讼或行政监督程序的权利,保障成员权益获得实质性救济,因而这两种救济路径并不存在任何前置性条件。其次,根据《农村集体经济组织法》规定,监督农村集体经济组织活动,提出意见或建议是成员的基本权利,因此,受侵害成员有权利提出意见要求农村集体经济组织修改、调整相关的“决定”。在农村集体经济组织对成员提出的要求置之不理或处置不当时,成员会向行政管理机关反映,或向人民法院提起诉讼。但尽管如此,法律并未规定成员在“决定”侵害其权益时只能先通过内部救济途径维护自己的权益。这就意味着受侵害成员可自主选择启动内部救济、申请行政机关责令改正或提起司法诉讼任一程序,每一救济程序应切实有效保护成员权益。如果不同救济程序存在适用顺位关系或排斥性关系,成员的救济时效则会进一步延长,存在程序不同的处理结果以致成员无法得到有效救济的可能。基于上述理由,受侵害的成员既可以选择农村集体经济组织内部解决,也可直接请求司法机关救济其权益,还可直接选择行政机关行使监督权救济其权益,各救济方式之间属于平行关系,不存在适用顺位关系。

2. 明确司法救济与行政机关责令改正的衔接规则

在明确司法救济与行政机关责令改正的平行关系基础上,应明确司法救济与行政机关责令改正的具体衔接规则。尽管司法救济与行政机关责令改正之间没有程序性前置要求,但实践中司法权与行政权往往出现相互推诿现象,因而需要明确:(1)同一案件在行政与司法程序竞合时,应终止行政程序,由司法机关处理。这是因为,根据司法最终解决原则,行政裁决不具终局效力,当事人如果不服,仍然可以向人民法院提起行政诉讼,改变行政机关的决定。同时,这样处理也有利于避免行政机关的处理决定与法院判决的冲突。(2)行政机关现行处理的案件,若当事人一方不服行政机关作出的处理决定,应允许对行政机关的决定提起行政诉讼。(3)对司法机关已经作出的生效判决,行政机关应

当执行。行政机关应当以司法判决为依据,督促农村集体经济组织依照法定程序,修改、调整相关“决定”。

3. 建立司法判决与行政决定的落实机制

侵害成员权益的“决定”往往涉及土地承包、宅基地使用、集体收益分配等固有性、生存保障性的权益,此类权益的实现具有不可替代性与持续性特征,因而司法机关的判决和行政机关责令改正的处理决定的执行,需要农村集体经济组织通过修改、调整相关的“决定”,才能终局性实现成员权益。因此,司法判决和行政决定作出后,仍须通过农村集体经济组织内部程序予以落实。为确保成员权益保护能够落到实处,建议建立以下机制:(1)司法与行政监督机制。由作出判决或行政决定的机关监督农村集体经济组织按照判决、决定的要求,对侵害成员权益的“决定”进行修改、调整。(2)司法与行政指导机制。由于农村集体经济组织在相关内部事务处理上享有自治权,因此,无论是司法判决,还是行政决定,都不宜直接修改、调整农村集体经济组织的“决定”,而应由农村集体经济组织按照法律规定和判决、决定的要求予以修改、调整。但这并不意味着司法、行政机关不能指导相关“决定”的修改、调整。建立司法、行政指导机制,由作出判决或行政决定的法院或行政机关派员指导相关“决定”的修改、调整。这既能够确保“决定”修改、调整严格按照法律规定和判决、决定的要求进行,又可避免因农村集体经济组织通过的新“决定”再度侵害成员合法权益,引起新的纠纷。

注释:

- ① 具体涵盖集体成员撤销权、决议撤销的具体类型、决议撤销制度的设计等方面。朱金东.农村集体成员撤销权制度的实证分析——基于107份裁判文书的整理[J].烟台大学学报(哲学社会科学版),2013(3):41;杨萍.农民集体决议撤销制度的实证考察与制度完善[J].广西社会科学,2021(7):112.
- ② 《农村集体经济组织法》第57条规定“农村集体经济组织成员(代表)大会、理事会的决定侵害成员合法权益的,受侵害的成员可以请求人民法院予以撤销”,在规范层面,成员撤销诉讼已然作为农村集体经济组织的“决定”侵害成员合法权益的司法救济方式。《农村集体经济组织法》第61条针对违法的成员(代表)大会决定,为成员提供了责令改正的行政监督救济路径。
- ③ 笔者在“威科先行·法律信息库(中国大陆法律信息库)”

“北大法宝”等数据库,通过设置“侵害集体成员合法权益”“成员大会(成员代表大会)”“村民会议(村民小组会议)”“撤销”等关键词进行检索,共获取2020—2024年的相关案例557份。为契合本文研究的核心问题,排除重复案例并进行筛选,最终确定强相关的有效案例211份,梳理农村集体经济组织的“决定”侵害成员合法权益可撤销的相关案例历年分布情况:2020年153件,2021年21件,2022年13件,2023年19件,2024年5件。

- ④ 一直以来实务中以严格的文义解释将农村集体经济组织的“决定”(或村民委员会的“决定”)撤销与农村集体经济组织成员(代表)大会的“决定”、村民会议的“决定”割裂开来。参见江苏省盐城市中级人民法院(2021)苏09民终5334号民事裁定书。
- ⑤ 违法性标准是大陆法系国家普遍适用的一种法治化、形式化认定思路;损害性标准是英美法系国家更为关注的一种习惯性、实质性认定思路。
- ⑥ 陕西省高级人民法院(2023)陕民申2417号民事裁定书。
- ⑦ 参见《农村集体经济组织法》第32条。
- ⑧ 参见浙江省仙居县人民法院(2023)浙1024民初2730号民事判决书。
- ⑨ 参见广东省梅州市梅县区人民法院(原广东省梅县人民法院)(2023)粤1403民初2329号民事裁定书。
- ⑩ 所谓“程序空转”,概念最早可见于最高人民法院、中央政法委等机关单位的工作文件,例如《中央政法委出台三个文件解决涉法涉诉信访突出问题》, <https://www.gjxfj.gov.cn/gjxfj/zfxxgk/fdzdgknr/zcjd/webinfo/2014/09/1590610484195913.htm>. 在本文中,“程序空转”特指成员权益救济程序虽形式上启动,但因救济主体消极履职、程序衔接断裂或规则适用失范,导致救济流程无法实质推进或解决争议的异化现象。
- ⑪ 我国公司决议撤销诉讼具有客观的合法性控制与维护受违法决议侵犯的少数股东利益的个体权利保护的双重功能。丁勇.公司决议瑕疵诉讼:历史、功能与规则改进[M].上海:上海人民出版社,2020:29.
- ⑫ 《农村集体经济组织法》第56条规定的调解,为行政调解,属于外部救济范畴,而非农村集体经济组织内部调解。房绍坤,管洪彦主编.中华人民共和国农村集体经济组织法理解与适用[M].北京:中国法治出版社,2024:195.

参考文献:

- [1] 王雷.农民集体成员权、农民集体决议与乡村治理体系的健全[J].中国法学,2019(2):128-147.
- [2] 陈衍桥.民事执行救济制度体系化的逻辑基础与路径选择[J].河南大学学报(社会科学版),2022(6):66-70.
- [3] 赵新龙.集体成员诉权的组织法配置:法理、实践和解释性构造[J].南京农业大学学报(社会科学版),2024(5):121-134.
- [4] 张洪波.农村集体经济组织成员的撤销权[J].法学杂志,2025(2):81-94.

- [5] 徐银波. 决议行为效力规则之构造[J]. 法学研究, 2015(4): 170-173.
- [6] 房绍坤, 管洪彦. 中华人民共和国农村集体经济组织法理解与适用[M]. 北京: 中国法治出版社, 2024: 203.
- [7] 管洪彦. 关于农民集体成员撤销权的几点思考[J]. 法学论坛, 2013(2): 153-160.
- [8] 朱金东. 农村集体成员撤销权制度的实证分析——基于107份裁判文书的整理[J]. 烟台大学学报(哲学社会科学版), 2013(3): 35-42.
- [9] 房绍坤, 张泽嵩. 农村集体经济组织决议效力之认定[J]. 法学论坛, 2021(5): 5-17.
- [10] 黄启辉. 行政救济构造研究: 以司法权与行政权之关系为路径[M]. 北京: 武汉大学出版社, 2012: 11-39.
- [11] 王利明. 合同法分则研究(下卷)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013: 434.
- [12] 夏雨. 责令改正之行为性质研究[J]. 行政法学研究, 2013(3): 37-69.
- [13] 文军, 陈雪婧. 国家介入与地方行动: 乡村内生发展的张力及其化解[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2024(1): 1-13.
- [14] 周继业, 周成. 社会治理现代化视域下矛盾纠纷多元化解路径[J]. 法治现代化研究, 2024(3): 15-28.
- [15] 郑容坤. 从村级自治到多元共治: 乡村纠纷调解的逻辑转向及其优化——基于“结构—行动”视角的分析[J]. 求实, 2023(3): 95-112.
- [16] 王留鑫, 何炼成. 农村集体经济组织的制度困境与治理之道——基于制度经济学分析视角[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2017(3): 59-82.
- [17] 江岚, 黄博健. 法治乡村背景下人民调解的实践困境与优化路径——基于H省五地的经验考察[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2024(8): 114-125.
- [18] 丁国民, 马芝钦. 多数决下村民集体决议内容违法的克服——以“外嫁女”土地权益保护为中心[J]. 北京化工大学学报(社会科学版), 2019(2): 44-49.
- [19] 高其才, 池建华. 村组治理中的自治、管治与共治: 规范依据、实践现状与制度优化[J]. 清华法学, 2024(4): 70-87.
- [20] 孙笑侠. 司法权的本质是判断权——司法权与行政权的十大区别[J]. 法学, 1998(8): 34-36.
- [21] 徐昕. 论私力救济[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2005: 254.
- [22] 黄君录, 何云庵. 新时代乡村治理体系建构的逻辑、模式与路径——基于自治、法治、德治相结合的视角[J]. 江淮学刊, 2019(4): 226-232.
- [23] 张丹丹, 杨华. 规则化自治的实践机制和内在逻辑——基于“四议两公开”工作法的考察[J]. 中国社会科学院大学学报, 2024(3): 68-85.
- [24] 陈柏峰. 促进乡村振兴的基层法治框架和维度[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2022(1): 3-17.
- [25] 熊万胜. 体系: 对我国粮食市场秩序的结构性解释[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2013: 22.
- [26] 耿玉基. 乡村矛盾的实质治理: 以“三治融合”为阐释对象[J]. 河北法学, 2021(11): 155-170.
- [27] 耿宝建. 行政争议实质化解理论与实践探索[J]. 中国法律评论, 2024(3): 41-52.
- [28] 侣传振. 嵌入式治理: 协商民主推进乡村治理有效的内在机理——以浙南H村“百家会议”实践为例[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2024(2): 38-48.
- [29] 管洪彦. 新型农村集体经济组织的法律地位: 法理争辩与规范表达[J]. 理论学刊, 2023(3): 140-149.
- [30] 熊兢, 卢福营. 全过程人民民主视域下的村务监督委员会制度——写在村务监督委员会制度诞生二十周年之际[J]. 党政研究, 2024(6): 94-101.
- [31] 郭祥. 农村集体经济组织的特征、发展趋势及监督机制建构[J]. 农村经济, 2022(4): 45-51.

责任编辑: 黄燕妮