

乡村治理共同体视角下农民集体决议 法治化的双重样态与实现路径

丁 文 陈源媛

摘 要 基层政府、人民法院、乡村自治主体形塑了乡村治理共同体。乡村治理共同体内部理应呈现出的行政行为介入规范自治、司法权力嵌入保障私权、自治主体纠偏回归法治等预设样态,是农民集体决议法治化的应然图景。然而,行政行为偏差、司法裁判冲突、自治秩序混乱等治理乱象表明,治理共同体内部存在的行政机关权责失衡、司法机关审理规则不明、自治主体落实约束制度缺位,已然成为农民集体决议法治化面临的现实困境。立足于村民自治与国家法治的融合发展,以细化权责清单、统一司法规则、完善制度保障为依托,厘清行政机关介入农民集体决议事项的权力限度与责任范围、明确司法机关处理农民集体决议纠纷的案由类型与撤销权客体、强化自治主体重作农民集体决议的内部约束与司法约束,是农民集体决议法治化的重要路径。

关键词 乡村治理;治理共同体;农民集体决议;乡村矛盾纠纷;法治乡村;村民自治;治理规则

中图分类号 D638;D921.8 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2024)04-0141-12

基金项目 国家社会科学基金重大项目(22&ZD021)

2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》指出要完善村民(代表)会议制度,推进民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督实践。2022年,党的二十大报告首次提出全过程人民民主的理念。在基层治理体系中,以村民自治为核心的基层群众自治在农村事务中发挥了群众的自我管理能力,属于全过程民主治理在基层领域的具体实践^[1](P28)。同年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《乡村建设行动实施方案》再次强调要依托村民会议、村民代表会议、村民议事会、村民理事会、村民监事会等,引导农民全程参与乡村建设。由此可见,当前以村民会议、村民代表会议等自治组织为载体的农民集体决议机制,已然成为激发农民参与乡村建设的主观能动性、夯实以农民为主体的乡村自治根基的重要举措。与此同时,随着《中华人民共和国乡村振兴促进法》(以下简称《乡村振兴促进法》)提出建立“自治、法治、德治相结合”的乡村社会治理体系以及确立“建设充满活力、和谐有序的善治乡村”的目标,承担着重要功能的农民集体决议机制逐渐成为学界较为关注的重要议题。揆诸当前的研究现状,学界对农民集体决议机制的探究多集中于以下两方面:一是从基层治理的角度来看,农民集体决议既是民主这一社会主义核心价值观在农村治理过程中的具体体现,也是健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系的重要抓手^[2](P129)。乡村振兴中各项事务的落地均需通过村民会议或村民代表会议讨论决定,故应当重视村级民主治理的法治保障^[3](P12)。二是从法教义学的角度来看,农民集体决议行为是村民自治中的核心法律行为,其自身具有的特殊性需要法律从成立、法律效力、瑕疵救济等方面对其进行特殊建构^[4](P100)。例如,有学者探讨了其效力基础应为程序正义还是

团体自治^[5](P6-8),决议行为不成立、可撤销、无效如何认定等问题^[2](P142-146)。此外,还有学者提出应当从外部建构民主决策机制、完善技术规则、保障少数成员权利等^[6](P92-93)。

概言之,上述两类研究的视角虽然不同,但其目的均在于通过丰富决议主体、强化法律供给、规范决议制度等方式,来破除乡村自治的沉痾积弊,以实现农民集体决议的法治化。事实上,农民集体决议法治化所内涵的自治与法治相互交融这一价值意蕴的实现,依赖于乡村法治建设多类主体协同、多元规范互纳、多重环节相洽^[7](P57)。其中,形塑乡村治理共同体是关键,即通过促进多元主体协同、确保所有主体利益相容且在制度框架下实现共赢。然而,若以共同体为视角去检视当前研究,则可发现以下两方面仍存在亟待完善之处:一是在关系共同体层面,多元治理主体的相互关系及其职责尚未厘清。在乡村社会基础边界、家庭结构组成、村民价值观念和行动逻辑急剧变动的现实背景下,乡村社会的自我调节和整合功能趋于弱化^[8](P95),国家开始通过政策建立、资源下乡、规则输入等手段增强村民自治的治理效能。当公权力主体介入农民集体决议事项后,如何厘定公权力机关各自的职责与边界,如何实现公权力机关与乡村自治主体之间的良性互动等问题,就显得尤为重要。二是在利益共同体层面,多元治理主体之间的利益冲突未能引起足够关注。伴随着农村集体经济的发展,农民、自治组织等治理主体之间从依靠传统血缘、地缘等社会关系纽带转变为依靠经济利益纽带进行联结^[9](P57)。当农民集体决议成为利益分配的重要方式后,便出现农民集体决议侵犯部分村民合法权益的现实问题,并进一步衍化为如何平衡坚守法治底线与尊重村民自治、如何保障个体合法权益不被集体意志所淹没等乡村治理难题。

中央全面依法治国委员会印发的《关于加强法治乡村建设的意见》对法治乡村建设提出了明确要求,强调“乡村治理共同体”建设应从深化农村基层行政执法体制改革、完善司法为民便民利民措施、健全群众自治制度等方面着手。因此,本文以“乡村治理共同体”为观察对象,将基层政府、人民法院、乡村自治主体在农民集体决议法治化中的应然行动逻辑置于实践场域,剖析其面临的现实困境并提出切实可行的解决方案,以期推动村民自治与基层法治的融合发展。

一、农民集体决议法治化的应然图景

在中国式现代化进程中,基层治理现代化的重要路径是将国家对基层的治理与社会自我治理结合起来,打造国家与社会良性互动的治理共同体^[10](P10)。从乡村治理共同体的角度来看,农民集体决议法治化既需要行政机关与司法机关通过行为介入、权力嵌入的方式积极作为,也需要以乡村自治组织为纽带将法治精神传达至全体村民,进而真正形成自治主体与国家机关相辅相成、自治与法治有机融合的乡村治理新格局。

(一) 行政行为介入规范自治

中国所具有的浓重国家主义传统文化表明,行政权介入私法自治领域具有难以否定的正当性^[11](P49),而就现代乡村治理共同体这一微观场域而言,政府对农村社会自上而下的治理是不可规避的^[12](P7)。《中共中央、国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》明确提出要推动政府治理同社会调节、居民自治良性互动;《乡村振兴促进法》第45条规定:乡镇人民政府应当指导和支持农村基层群众性自治组织规范化、制度化建设,健全村民委员会民主决策机制。因此,通过行政行为规范农民集体决议既是建立健全乡村治理机制的本质要求,也是全面推进乡村振兴的题中之义。依据《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》)第5条、第27条、第31条、第36条的规定,基层政府原则上不得干预农民集体决议,但存在下列三类情况的,其有权在调查核实后责令改正或公布:一是决议内容与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触,或者侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利;二是村民委员会不及时公布决议内容及实施情况,或公布的内容不真实;三是村民委员会不依照法律规定召开村民会议或村民代表会议。

(二) 司法权力嵌入保障私权

国家能力理论中国家与社会的治理性相互依赖模型强调,应当将司法嵌入社会系统中,推动国家与社会关系的正和博弈^[13](P31)。从法治维度与实践维度来看,司法作为维护社会公平正义的最后一道防线,具有嵌入乡村自治体系的正当性与必要性。2020年,中央全面依法治国委员会印发的《关于加强法治乡村建设的意见》强调:坚持用法治思维引领乡村治理,严格依照法律法规和村规民约规范乡村干部群众的行为,让依法决策、依法办事成为习惯和自觉。此外,在自我治理存在局限、行政监管存在边界、信息披露未能达成制度预期等风险面前,司法也应当介入团体法人治理并建立有效的干预机制^[14](P343-344)。在农民集体决议法治化建设进程中,司法嵌入主要表现为司法机关通过行使撤销权的方式,实现保护少数群体合法权益的治理目标。就嵌入手段而言,为实现司法对个体合法权益的有效救济,《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)第265条第2款与《村民委员会组织法》第36条第1款均规定,人民法院对于村民委员会或其负责人作出的侵害村民合法权益的决定享有撤销权。就嵌入目标而言,正如制定政策的“民主”方法对于少数者的权利而言并不总是友好的那样^[15](P135),2018年,《最高人民法院关于为实施乡村振兴战略提供司法服务和保障的意见》强调,人民法院应当“审慎处理尊重村民自治和保护农民基本财产权利的关系,防止简单以村民自治为由剥夺村民的基本财产权利”“依法依规保护农村外嫁女、入赘婿的合法权益”。

(三) 自治主体纠偏回归法治

村民自治与法治之间具有互补性,即自治必须以法治这一理性制度对其边界作出安排,而基层社会治理中的法治精神则体现为群众对社会规范的共识,这应以自治为基础^[16](P67)。推衍开来,虽然行政机关与司法机关可以通过行为介入、权力嵌入的方式规范农民集体决议,但基层治理具有的复杂化、不确定性等特点表明,涉及村民利益的农民集体决议事项需要结合历史、现实等因素对其进行综合衡量,行政机关与司法机关较难比照法律法规、政策性文件从客观角度直接改变违法决议,且该类纠纷涉及的利益群体较多,牵一发而动全身,若相关部门利用强制性手段对涉案决议直接进行纠正,势必会加剧不同利益主体之间的矛盾,甚至会诱发大量群体性事件,导致乡村社会秩序的混乱。由于当前司法实务界普遍认为基层政府不能直接改变、撤销农民集体决议,也无权直接命令自治组织就决议重新进行表决(浙江省杭州市中级人民法院[2016]浙01行终117号行政判决书、江苏省海门市人民法院[2017]苏0684行初16号行政裁定书、广东省佛山市顺德区人民法院[2018]粤0606行初964号行政裁定书),故对农民集体决议的纠偏往往由司法机关通过“重作判决”作出间接处理。例如,人民法院在撤销违法决议后,责令村民委员会组织村民重新召开村民会议或村民代表会议对征地补偿款分配、集体收益分配等涉案问题进行重新表决,形成新的合法决议。因此,农民集体决议能否真正回归法治轨道,往往取决于村民会议或村民代表会议能否顺利重新召开、村民能否依据生效文书重新作出合法决议等因素。

二、农民集体决议法治化的现实困境

相较于传统乡村治理模式,新时代乡村治理共同体中所蕴含的治理权责、治理规则、治理制度等关键治理要素,往往通过协调国家机关与自治组织之间的关系、稳定乡村社会秩序等方式,推动乡村治理结构朝着法治化、规范化的方向转变。但若以“权责—规则—制度”三要素作为分析工具,就会发现行政机关权责失衡、司法机关审理规则不明、自治主体落实约束制度缺位等现实问题,使得农民集体决议事实上处于法治乡村建设的真空地带,严重阻碍了乡村治理体系与治理能力现代化。

(一) 权责困境:行政机关权责失衡

在政府与社会的互动关系中,权力小责任大、放责不放权等问题直接影响了国家治理能力和治理绩效^[17](P32)。而聚焦基层政府与农民集体决议主体的互动过程,囿于现行法律规范的抽象性、司法裁判的差异性、政治考核标准的零容错性等多重因素,行政机关往往面临权力边界模糊、法律责任泛化、政治

责任严苛化的难题。

其一,行政权介入农民集体决议的边界模糊。从现行法律法规的相关规定上看,体系解释的冲突性与文义解释的宏观性模糊了行政权介入农民集体决议的边界,导致其处于“形式有权、实质无权”的状态。一方面,《村民委员会组织法》第5条第1款规定:乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助;其中第27条第3款也针对性地指出:村民会议或者村民代表会议的决定违反前款规定的,由乡、民族乡、镇的人民政府责令改正。另一方面,《村民委员会组织法》第5条第1款与第36条第3款均强调,乡、民族乡、镇的人民政府不得干预依法属于村民自治范围内的事项。由此可见,《村民委员会组织法》第27条第3款与第5条第1款、第36条第3款之间的冲突,事实上造成了行政机关陷入能否介入以村民自治为核心的农民集体决议事项的两难境地。退一步讲,即使认为行政机关有权介入,但其在农民集体决议审查中所享有的“责令改正权”的范围、方式等也尚未明确。

其二,行政机关承担的法律 responsibility 与政治责任异化。基于权力与责任的相互关系,行政权介入农民集体决议的限度与范围的模糊性也引发了法律责任泛化、政治责任严苛化的责任异化现象:首先,就法律责任而言,司法机关在行政诉讼中所依据的“实质性解决纠纷”判断标准,远远超出了行政机关所承担的法定职责与义务范围,导致政府不作为法律责任被无限放大。纵观当前的行政诉讼裁判,有些法院以结果为导向,认为即使当事人提出的“对违法农民集体决议作出行政处理”“监督农民集体重新作出合法决议”等请求尚无明确的法律依据,行政机关也应当积极作为,否则必须承担不作为的法律责任。例如,在“高某等与济宁高新区H街道办事处不履行行政处理法定职责纠纷”案中,虽然一审法院依据《村民委员会组织法》第5条认为,人民政府对于村民自治事项仅有指导、支持和帮助的权力,无权直接作出处理决定,但二审法院认为,乡镇人民政府应当对村民(代表)会议的决定进行实质性审查,进而作出责令改正或不予处理的决定。而对于行政机关作出处理决定后的监督管理问题,也有法院认为,即使法律对于行政机关作出的整改通知如何履行的问题并无明确规定,但涉案行政机关实施的监督管理行为应当实质解决当事人所反映的问题,否则视为不作为(山东省济宁市中级人民法院[2021]鲁08行终88号行政判决书、山东省济南市中级人民法院[2021]鲁01行终47号行政判决书)。其次,由于政治责任与法律责任在范围上存在交叉关系,即法律责任可能引发政治责任^[18](P20),故依据严格的政府绩效考核标准,行政机关不仅需要承担超过权力范围的法律责任,还需要承担因行政复议纠错或行政诉讼败诉而引发的政治责任。自《关于加强法治乡村建设的意见》首次提出“将法治乡村建设纳入基层政府绩效考核”之后,不少地区就将依法化解乡村矛盾纠纷等内容纳入乡镇政府政绩考核指标体系。例如,本文对河北康保县、云南姚安县、浙江青田县与三门县制定的相关文件进行分析,发现云南姚安县、浙江青田县与三门县均对乡镇政府行政诉讼败诉率与行政复议纠错率秉持零容忍态度,即每发生一件被纠错或败诉的案件扣0.5分。其中,浙江青田县还对行政复议调撤率与行政诉讼撤诉率进行了额外规定。虽然河北康保县没有对行政诉讼与行政复议的扣分项进行详述,但也明确了应当从行政复议案件数量与纠错率、行政诉讼胜诉率与实质性化解数量等方面进行考核(如表1所示)。

由是观之,行政机关在介入农民集体决议的过程中,面临行政权力缩小化、法律责任扩大化、政治责任严苛化的现实冲突。为了规避未来可能面临的一系列风险,其往往以“必须通过司法途径解决”“涉及人数众多无法调处”“没有独立裁判权”等作为其逃避法定职责的挡箭牌(广东省蕉岭县人民法院[2022]粤1427民初328号民事判决书、广东省蕉岭县人民法院[2018]粤1427民初355号民事判决书、广东省封开县人民法院[2014]肇封法民一初字第52号民事判决书),出现不作为、不担当的行为偏差。事实上,这也是权责失衡下的无奈之举。

(二) 规则困境:司法机关审理规则不明

在社会治理体系的构成要素中,治理规则是治理主体形成治理关系的形式载体^[19](P143)。纵观当前农民集体决议的司法治理规则,虽然《民法典》第265条第2款与《村民委员会组织法》第36条第1款均

表1 河北康保县、云南姚安县、浙江青田县与三门县法治政府建设考核文件

文件名称	考核内容	考核标准
《2022年度康保县依法行政考核指标及评分标准》	行政复议	在2022年度中根据复议案件数量和纠错率评定,此项得5分
	行政诉讼	根据县法院提供的行政诉讼胜诉率,实质性化解行政诉讼代理人案件数量和比例等情况进行评定,此项得5分
《姚安县乡镇人民政府依法行政暨法治政府建设绩效考核评分标准》	行政诉讼	行政决定、行政执法案件经诉讼后,被撤销、变更或确认违法,每件扣0.5分
《2022年度乡镇(街道)法治青田(法治政府)建设依法行政考核评价细则》	行政复议	行政复议调撤率低于50%的,扣2分
		行政复议案件被复议机关纠错的,每件扣0.5分基本分
	行政诉讼	一审行政诉讼代理人案件协调撤诉率低于全县平均值的,扣3分
		本单位一审行政诉讼代理人案件发生败诉的,每发生一起扣0.5分基本分
《2022年度法治三门(法治政府)建设考核评价指标及评分标准[适用于各乡镇(街道)党(工)委、政府(办事处)]》	行政复议	行政复议案件,每被纠错1件扣0.5分
	行政诉讼	行政诉讼案件,每败诉1件扣0.5分

赋予人民法院撤销权,但其在受理阶段与审查阶段仍然面临农民集体决议纠纷受理条件不一致、农民集体决议撤销权适用对象存在争议等问题。

其一,农民集体决议纠纷受理条件不一致。由于农民集体决议纠纷并非独立的案件类型,故法院大都将其具象为土地承包经营纠纷、土地所有权与使用权纠纷、征地补偿费分配纠纷等。但从纠纷受理条件上看,不同纠纷因在时间维度上存在明显差异,这既给当事人维护自身合法权益设置了障碍,也导致司法机关在处理农民集体决议纠纷时出现“同案不同权”的困窘。例如,依据《中华人民共和国农村土地承包法》第55条、《中华人民共和国土地管理法》第14条,在土地承包经营纠纷中,协商、调解、仲裁、诉讼四种救济方式处于同一位阶,当事人可以选择任一方式维护自身合法权益;而在土地所有权与使用权纠纷中,诉讼却被后置于协商与行政处理方式。换言之,当事人只有在协商不成或对行政处理决定不服时,方能进入诉讼程序。此外,即使在同一类案件中,因规范性文件内容的相悖也使得司法介入农民集体决议纠纷的时间有所差异。例如,2001年《最高人民法院研究室关于人民法院对农村集体经济所得收益分配纠纷是否受理问题的答复》指出:农村集体经济组织与其成员之间因收益分配产生的纠纷,属平等民事主体之间的纠纷。当事人就该纠纷起诉到人民法院,只要符合《中华人民共和国民事诉讼法》第108条的规定,人民法院应当受理。但2006年《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若干问题的意见》在明确村集体经济组织收益分配纠纷可诉性的基础上,同时也规定了司法后置于协商、调解的处理原则。

其二,农民集体决议撤销权的适用对象存在争议。在当前的司法实践中,虽然法院通常援引《村民委员会组织法》第36条第1款作为其行使村民会议、村民代表会议等决议撤销权的法律依据,但村民委员会与村民会议、村民代表会议是分属两类不同性质的机构。而就村民会议、村民代表会议决议与村民委员会决定而言,两者在内容、性质方面也存在本质区别:一是内容不同。村民会议、村民代表会议的决议内容包含所有涉及村民权益的事项,而村民委员会的决定一般不涉及村民权益,如村民委员会通过司法程序行使救济权利的行为(中华人民共和国最高人民法院[2020]最高法民再216号民事裁定书)。二是性质不同。在直接民主与间接民主制度中,村民会议与村民代表会议决议反映和体现了全体村民的

意志,而村民委员会决定只是村民委员会成员意志的集中表现。是故,学界也存在“人民法院只能撤销村民委员会及其成员的决定,而无法撤销村民会议或者村民代表会议的决议”的观点^[20](P76-77)。

由是观之,农民集体决议纠纷法院受理规则与撤销权规则之间存在的冲突性与争议性,不仅阻碍了乡村司法权威的树立与乡村治理法治化水平的提升,也诱发了同案不同判的实践乱象。例如,在“成都市龙泉驿区S村第八合作社与卢某等侵害集体经济组织成员权益纠纷”案中,若依据《村民委员会组织法》第36条第1款,法院应当受理并对涉案决议是否存在侵害村民合法权益的事项进行审查,但若依据决议内容将该案认定为土地所有权和使用权纠纷,则应当遵循行政处理前置原则;在“杨某等与W社区居委会侵害集体经济组织成员权益纠纷”案、“淮安盐化新区Q村村民委员会与阮某等侵害集体经济组织成员权益纠纷”案中,前一法院认为,《民法典》第265条与《村民委员会组织法》第36条所规定的撤销权只适用于农村集体经济组织、村民委员会或者其负责人、成员作出的决定,不包括村民会议、村民代表会议或村民小组会议、村民小组代表会议作出的决定,故驳回撤销权之诉,而后一法院则将“村民委员会或其成员作出的决定”等同于“村民代表会议形成的决议”,从而撤销了村民代表会议形成的《原七组溢出土地分配方案》(四川省成都市中级人民法院[2020]川01民终17995号民事裁定书、陕西省咸阳市中级人民法院[2022]陕04民终1179号民事判决书、江苏省淮安市中级人民法院[2016]苏08民终2290号民事判决书)。

(三) 制度困境:自治主体落实约束制度缺位

在治理共同体中,需要一整套内在约束的规范制度,才能形成安全稳定、有活力有效率的秩序。在农民集体针对违法决议执行重作判决的过程中,以村务监督委员会为主体的内部约束制度和以司法机关为主体的外部约束制度的缺位,限制了村民自治力与司法强制力的发挥。

其一,自治主体落实内部约束制度缺位削弱了村民自治作用的发挥。民主监督作为村民自治的重要内容之一,其目的在于通过民主程序解决农村基层社会中干群间和村民间的矛盾,维护社会的和谐稳定。然而,当前村务监督委员会面临的监督对象单一、监督内容过窄等问题,使以村民为决议主体、以内容合法性为决议重点的农民集体决议重作过程难以受到有效的内部监督。具言之:首先,村务监督委员会的监督对象单一。依据《村民委员会组织法》第32条的规定,在多元主体共同参与的乡村治理共同体建设中,村务监督委员会应当以村民民主理财,监督村务公开制度落实等具体事务为中心,将监督职能辐射至村民、村干部、法律顾问、企业等各类主体。但从中央政策的具体规定来看,其更侧重于村务监督委员会对村干部的单一监督,而忽视了对村民这一村务管理重要主体的监督。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》提出的五类监督内容,实质上均是对村干部履职情况的监督。其次,村务监督委员会的监督内容过窄。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》指出,村务监督委员会的监督内容包括村务决策是否按照规定程序进行。各地制定的规范性文件中通常也只要求村务监督委员会对决策程序进行形式化监督,并不涉及决策内容是否合法合规等实质性监督内容。例如,《广东省村务监督委员会工作规则》第8条规定,村民监督委员会成员列席村务和经济事务各类会议、村民小组会议等,及时发现违反决策程序的行为。当然,形式化监督遵循了村民自治原则,体现了内容自治与程序合法的有机结合。但问题是,在法院已经确认原有决议侵犯村民合法权益并撤销的情形下,若仍然将民主决策的监督内容囿于程序合法性,显然已无法满足乡村治理的现实需要,最终极易导致不合法决议的再次生成。

其二,自治主体落实司法约束制度缺位削弱了司法强制力。司法强制执行既是司法权威的根基所在,也是保护公民合法权益不受侵犯的关键要素。然而,中国司法的现状是一个从司法万能主义到司法保守主义的连续体^[21](P119),维持特别法人自主性与保护成员个体合法权益之间的张力,使得其在面对农民集体决议纠纷时通常采取谦抑的姿态。纵观当前的司法判例,在第一次诉讼中,法院通常秉持着司法克制主义,对于违法决议采取“撤销决议、责令重作”的裁判方式。此种裁判方式虽然是尊重村民自

治与发挥司法保障作用反复权衡下产生的较为妥善的选择,但司法执行保障措施、拒绝执行惩罚措施等约束制度的缺位也削弱了司法强制力与威慑力,使得重作判决在执行过程中举步维艰。有些法院关注到这一现实问题,并在裁判文书中载明,若村民委员会拒不召开村民(代表)会议重新作出相关决议,当事人仍可就此提起民事诉讼。然而,此种救济方式并未从根源上对自治主体的执行行为起到约束作用,且极易引发法院在二次诉讼中较难裁判的问题。例如,在“张某等与重庆市荣昌区Y社区1组侵害集体经济组织成员权益纠纷”案中,一审法院认为,征地补偿费分配方案属于村民自治范畴,且涉案村民小组至今没有重新作出新的集体组织分配方案,故原告的诉讼请求无充分证据,不予支持;但二审法院认为,涉案村民小组至今未作出新的分配方案,对法院生效判决置之不理,不仅侵犯了成员的权利,对司法也不尊重,故应当按照二次诉讼的原则直接判决主张相关费用,不再依赖集体作出新的决议(重庆市第五中级人民法院[2018]渝05民终3233号民事判决书)。由此可见,法院在二次诉讼中往往陷入两难困境:若法院一味坚持村民自治原则,将会导致“司法是维护社会公平正义的最后一道防线”沦为纸上空谈;若法院积极作为判令自治组织负担给付义务或直接变更违法决议,则会面临过度干预村民自治的诘问。

由是观之,在自治主体落实双重约束制度缺位的情形下,自治往往脱离法治陷入任意状态,滋生出大量拒绝执行、无效执行的情况(北京市昌平区人民法院[2009]昌民初字第10458号民事判决书)。这不仅使农民集体决议陷于法治无能、法治混乱的境地,也容易再次激化村民之间、村民与基层自治组织之间的矛盾,并最终诱发基层社会失序的乱象。

三、农民集体决议法治化的实现路径

2020年,中共中央印发的《法治社会建设实施纲要(2020-2025年)》指出:建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体是全面提升社会治理法治化水平的重要路径。农民集体决议法治化应当在坚持“共建共治共享”原则的基础上,细化行政机关的权责内容,统一司法机关审理规则,构建自治主体执行双重约束制度,从而对标治理权责对等化、治理规则统一化、治理制度刚性化,既在微观上保障个体合法权益不被民主决策所侵犯,又在宏观上助力法治乡村建设向纵深推进。

(一) 细化权责:厘清行政权力边界与责任限度

矗立于权责一致基础上的法治政府,面临着建立健全权力约束机制和责任奖惩机制的制度建设任务,而这两项制度也是保障权责一致的重要基础^[22](P203)。2021年,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》指出,“依法厘清基层政府与基层群众性自治组织的权责边界”的方式之一在于“制定县(区)职能部门、乡镇(街道)在城乡社区治理方面的权责清单制度”。故而,为了防止权力模糊与问责风险成为束缚政府行动的枷锁,应当依托政府权责清单制度,规范行政机关介入农民集体决议事项的权力限度与内容、明确行政机关介入农民集体决议事项的追责与免责边界,从而实现尊重自治与规范自治的有机衔接、自治为基与法治保障的有机融合。

其一,以“权力清单”规范行政机关介入农民集体决议事项的权力限度与内容。厘清行政机关介入农民集体决议事项的法定权力是建立政府权力清单的基础。因此,应当在《村民委员会组织法》修订过程中,通过增加除外条款、赋予地方政府决议审查权、监督执行权、调查处理权等方式,对政府介入村民自治的合法限度进行明确。具体而言,在宏观层面,建议将《中华人民共和国村民委员会组织法(修订草案征求意见稿)》(以下简称《村民委员会组织法(修订草案)》)第5条修改为“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,及时回应村民委员会反映的村民诉求和建议,但是无正当理由,不得干预依法属于村民自治范围内的事项,除本法另有规定的外”,从而与《村民委员会组织法(修订草案)》第36条中所规定的“责令改正”、第46条所规定的“调查核实”等行政行为进行有效衔接。在微观层面,为了强化法律条款的保障力与执行力,针对农民集体决议审查环节,建议将《村民委员会组织法(修订草案)》第32条第3款修改为:“村民会议、村民代表会议的表决结果,应当及时报乡、民族乡、镇的

人民政府备案。人民政府有权对备案内容进行合法性审查。”针对农民集体决议纠正环节,建议将《村民委员会组织法(修订草案)》第36条第2款修改为:“村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会议的决定违反前款规定的,由乡、民族乡、镇的人民政府责令改正并监督执行。”针对农民集体决议纠纷化解环节,建议在《村民委员会组织法(修订草案)》第12条中新增一款,即“对村民委员会无法调解的矛盾纠纷,村民委员会应当及时向乡、民族乡、镇的人民政府反映,人民政府应当调查核实,依法作出处理意见。”事实上,结合地方实践可以发现,政府权力清单的本质在于将行政权力置换为行政行为,按行政行为类型规范行政权力类型^[23](P31),因而,依照上述《村民委员会组织法(修订草案)》修改意见,地方政府介入农民集体决议的权力清单应当包含以下五种行政行为:行政备案、行政审查、行政强制、行政监督、行政调解。其中,对于农民集体决议合法性审查主体、对象、程序,以及监督执行参与主体、方式、流程等具体内容,各地可因地制宜进行细化,以确保权力清单不流于形式。

其二,以“责任清单”明确行政机关介入农民集体决议事项的追责与免责的边界。2018年,中央机构编制委员会办公室、国务院法制办公室印发的《关于深入推进和完善地方各级政府工作部门权责清单制度的指导意见》提出:应当在权力清单基础上,逐项明确责任主体、问责依据、追责情形及免责情形等。其中,追责情形与免责情形的确定既可以有效遏制以“尊重村民自治”为由逃避法定职责的行政不作为,也可以给予基层政府积极参与法治乡村建设的信心。首先,针对政府介入农民集体决议行为的追责情形,各地应对照地方政府介入农民集体决议权力清单,对乡、民族乡、镇的人民政府怠于履行、越权行使法定权力等行为进行追责。例如,当乡镇人民政府在农民集体决议纠纷中存在以下四种不作为情形的,应由上一级人民政府向相关部门与主要负责人追责:(1)乡镇人民政府对农民集体决议没有尽到合法性审查职责,导致违法农民集体决议侵害村民合法权益的;(2)乡镇人民政府受理责令改正违法农民集体决议申请后,没有通过走访调查等方式尽到审慎管理职责,导致违法农民集体决议未得到及时纠正,侵害村民合法权益的;(3)乡镇人民政府责令改正违法农民集体决议后,没有对后续的执行情况进行跟踪,导致违法农民集体决议仍然长期存在的;(4)对于村民委员会反映的难以解决的农民集体决议纠纷,乡镇人民政府拒绝受理的。其次,针对政府介入农民集体决议行为的免责情形,依据2018年中共中央办公厅印发的《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》的相关规定,应当将纠纷性质、客观依据、主观动机等要件作为重要考量因素。亦即:(1)该类纠纷是否属于农村改革进程中出现的新问题。为了维护行政机关在农村改革进程中“先行先试”的积极性与创造性,对所涉争议焦点属于新问题、新情况的农民集体决议纠纷,调查机关应当审慎对待行政机关在处理该类纠纷时存在的过失,在结合其他因素综合判别的基础上酌情将其纳入容错纠错机制。(2)该类纠纷是否具有明确的法律法规和政策文件规定。在“基层探索—充分试点—顶层设计—因地制宜”的农村改革路径中,农民集体决议内容往往受制于法律法规缺位、政策文件相互矛盾等客观因素,导致在合法性判断等问题上难以达成共识。是故,在法律法规和政策文件较为模糊或存在冲突的情形下,因对于法律法规或政策文件的理解不同而造成行政败诉或纠错的案件,应当适用容错纠错机制。(3)针对该类纠纷的行政行为是否基于化解基层矛盾纠纷、维护社会稳定的目的。对于行政机关基于化解基层矛盾纠纷、维护社会稳定等目的主动作为,且并未造成不良影响或后果的行政诉讼、行政复议案件,若存在败诉或纠错情况,调查机关应在结合纠纷性质、客观依据等因素进行综合考量的基础上,酌情将其纳入容错纠错机制。

(二)统一规则:明确农民集体决议纠纷独立案由与撤销权客体

习近平指出,“如果人民群众通过司法程序不能保证自己的合法权利,那司法就没有公信力,人民群众也不会相信司法”^[24](P22)。司法机关应坚持立足于法、着眼于民的治理原则,从确立农民集体决议纠纷独立案由、扩大农民集体决议撤销权适用对象等方面着手,统一司法审判规则,完善司法治理体系,进而真正实现“案结事了人和”的治理目标。

其一,确立农民集体决议纠纷为独立案由。将农民集体决议纠纷确立为独立案由,不仅有利于统一

农民集体决议纠纷案件的受理规则,也是应对利益导向转变下农民集体决议纠纷激增的应然选择。随着农村集体经济的发展壮大以及农民土地财产权益的不断显化,农民集体决议机制的重要目的是希望表决者从公共利益的角度出发,公平、合理地处理好征地补偿费分配、集体财产收益分配等事项。然而,从利益角度上考量,落实集体土地所有权中个人利益的凸显,必然使得个体在决议过程中从预设的“公共利益导向”转变为现实的“自利导向”,而在法律规范缺失、救济渠道不畅等多重因素的叠加下,外嫁女、非成员继承人等少数人群体与多数人群体之间的利益冲突往往愈演愈烈。有学者通过对法院大数据平台分析发现,当前诉讼增加体现在两个方面,一是土地纠纷数量的上升,二是土地纠纷上升到诉讼层面的事件增多,而这两者均与乡村自治规范性有关^[25](P51)。此外,随着相关研究的深入进行,农民集体决议效力规则正在不断地完善,故除了单一的农民集体决议撤销纠纷外,农民集体决议效力确认纠纷也将逐渐增多。是故,最高人民法院应适时将农民集体决议纠纷确立为一项独立案由,条目下可包含农民集体决议撤销纠纷、农民集体决议效力确认纠纷等。同时,应明确该类案件既可以通过调解、行政处理的方式进行解决,也可以直接向法院提起诉讼。

其二,扩大农民集体决议撤销权的适用对象。依据当前乡村治理实践的现实需求,有必要将农民集体决议纠纷撤销权的适用对象适当扩大。首先,农民集体决议纠纷撤销权的适用对象应涵摄村民会议、村民代表会议形成的决议。从现行立法规定以及尊重村民自治主体地位等维度上看,实际上,《村民委员会组织法》第36条第1款的规定,其立法意旨并不包含村民会议等自治组织主体形成的决议。因该项条款位于“民主管理与民主监督”章节,而该章以村民委员会为主体建构起了包含民主管理与民主监督职责内容与规制措施在内的运行规则。是故,该条款所规制的对象应当为村民委员会未经法定程序擅自作出的涉及村民利益的决定。例如,私自处分村集体财产、私自确定征地补偿费分配方案等。从村民自治的主体地位上看,村民(代表)会议表决已经成为当前乡村治理中各项事务的必经程序。村民自治既不是村民个人自治,也不是村民委员会自治,而是作为自治主体的全体村民的自治^[26](P129)。而受到团体关系的制约,个体村民作为村民自治主体的组成部分,主要依托村民会议、村民代表会议,通过决议这种沟通个人与团体的自治机制来实现。值得肯认的是,为了回应现实需求,《村民委员会组织法(修订草案)》将村民会议、村民代表会议决议与村民委员会决定区分开来,在第36条第2款中既沿袭了村民会议或村民代表会议决议侵权的行政救济途径,也增设了关于村民会议、村民代表会议决议撤销权的内容。但依照该项条款的表述,农民集体决议纠纷撤销权在行使过程中可能面临行使顺位的问题,即对于侵害村民合法权益的农民集体决议,司法撤销权是否需要后置于行政处理权?对此,必须予以明确。建议将《村民委员会组织法(修订草案)》第36条第2款后段内容修改为:“村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会议的决定违反前款规定的,既可以由乡、民族乡、镇的人民政府责令改正,也可以由受侵害的村民依法向人民法院申请撤销。”其次,农民集体决议纠纷撤销权的适用对象应扩大至村民小组会议作出的决议。事实上,当前的改革重点并不在于村民自治的有效实现层级到底是村还是村民小组,其根本目的是通过村民自治的村民小组试点来加强乡村治理,最终实现有效治理^[27](P57)。实践亦表明,以村民会议与村民代表会议为主要载体的民主决策机制长期受制于人口较多、地域范围较大、居住分散等客观因素,面临管理难、召开难等现实问题,而新时代背景下以“扩大民主范围、实现治理有效”为特点的村民小组治理模式,一定程度上激发了村民参与民主大会的积极性,使得民主决策从形式化走向实质化。《关于开展乡村治理体系建设试点示范工作的通知》与《关于加强法治乡村建设的意见》均明确指出,应“探索建立村民小组议事协商机制”“探索村民小组协商和管理的有效方式”。是故,在治理重心下移的改革背景下,为建立健全村民小组民主决策、民主协商制度,防止村民小组会议决议游离于法治之外,应当在《村民委员会组织法(修订草案)》第37条关于“村民小组会议召开程序”的规定中增设第3款,即“村民小组会议作出的决定侵害村民合法权益的,受侵害的村民可以申请人民法院予以撤销”。

(三) 强化制度: 建立自治主体落实双重约束制度

各地应当在尊重村民自治的基础上,通过建立自治主体执行内部约束制度与司法约束制度,充分发挥村民自治的维稳作用,强化司法强制力,从而将法治要素贯彻到农民集体决议的重作过程中,切实维护村民的合法权益。

其一,建立自治主体落实内部约束制度。2021年,《农业农村部、国家乡村振兴局关于在乡村治理中推广运用清单制有关工作的通知》中强调,各地应充分认识清单制在乡村治理中的重要作用,有序推进清单制在乡村治理中的应用。是故,在农民集体决议重作过程中,各村级组织可以依托小微权力清单、小微权力监督清单等,明确农民集体决议重作程序,细化村务监督委员会监督职责,如此既可以通过“限权”的方式规制村民自治权的任意性,也能通过“赋能”的方式提升农民集体决议重作的效率。首先,明确农民集体决议重作程序。在以司法机关为主体的裁判场域中,村民委员会依据村民自治原则享有重新召开村民会议的权利,但在以全体村民为主体的执行场域中,事实上形成了村民委员会的“权力”与受侵害村民的“权利”相互博弈的现象。此时,村民委员会的自治权必须受到一定限制,方能符合法治精神。故而,在乡村治理实践中,有必要参照村级重大决策“四议两公开”的程序,明确农民集体决议重作流程:(1)村党支部依照生效判决提议;(2)村“两委”依照生效判决修改违法决议;(3)党员大会审议合法性;(4)村民会议或村民代表会议表决;(5)二次农民集体决议公示;(6)二次农民集体决议执行结果公示。其次,细化村务监督委员会监督职责。各地既要在小微权力监督清单中明确村务监督委员会对农民集体决议重作流程的全程监督权,也要通过扩大监督对象、扩充监督内容等方式强化组织功能,提升监督成效,进而强化对农民集体决议重作过程的约束能力,确保自治主体执行行为的合法性与有效性,避免相关纠纷再次进入诉讼、信访等渠道。为此,一方面,村务监督委员会应将参与农民集体决议的所有主体纳入监督对象。例如,有些村民是否假借民主程序恶意串通剥夺他人合法权益、法律顾问是否在民主决策过程中疏于职守等情形。另一方面,村务监督委员会的监督内容应扩充为形式化与实质化的双重监督。为了防止大部分人的趋利性驱逐少数人的私利性,应当通过事前防范、事后提议的方式,将农民集体决议实质化审查纳入村务监督委员会的监督内容。具体而言,一是事前防范。村民会议或村民代表会议召开之前,村务监督委员会应当依照生效判决文书内容对决议草案进行法治审查,并有权要求村“两委”对与法律法规相悖的内容进行修改。二是事后建议。农民集体决议形成后,村务监督委员会应当依照生效判决文书内容对农民集体决议内容进行法治审查。若重新作出的农民集体决议仍然存在违法情形,村务监督委员会应当向人民政府提出意见,要求其依法行使监督、管理职能。

其二,建立自治主体落实司法约束制度。司法机关对自治主体执行行为的约束制度既包括前端审理环节中的细化并限制农民集体决议内容、期限、权利,也涵盖后续执行环节中的正向监督与反向约束协同措施。首先,在审理阶段,法院应当通过裁判文书对自治主体重新作出的农民集体决议的内容、期限、权利进行约束。一是释明农民集体决议的重作内容。法院应当从最大限度地保护当事人合法权益的角度出发,结合案件实际情况,在裁判文书中对当事人享有集体收益分配权资格等具体内容予以明确,从而引导自治主体通过民主程序对原有决议中的违法部分进行纠正。二是明确农民集体决议的重作期限。为防止自治组织无故拖延重新作出决议的时间,法院应在裁判文书中规定农民集体决议的重作期限。若自治组织在重作期限内没有作出合法决议或决议内容仍然存在侵害村民合法权益的情形,当事人有权再次提起诉讼。三是限制自治主体重作决议的权利。在二次诉讼中,法院应当充分发挥司法能动主义的补位作用,通过责令自治组织履行给付义务等方式直接纠正违法决议。其次,在执行阶段,为切实解决重作判决在实践层面普遍存在的执行难问题,法院应当强化与乡镇等基层行政部门的衔接,运用其扎根基层、贴近群众的特殊优势,创新司法执行监督联动机制。为此,在立法层面,《村民委员会组织法(修订草案)》可以在第36条“村民会议或者村民代表会议决议撤销权”规定后明确,“村民委员会不依照法律、法规的规定执行判决的,由乡、民族乡、镇的人民政府责令改正,监督执行”。而在实施层

面,地方政府也应当从正向监督与反向约束两方面入手完善重作判决的执行保障措施。具体来说,一是建立执行判决正向监督协同机制。例如,在思想层面,地方政府可以通过普法宣传等活动告知自治组织,其具有履行生效法律文书的义务;在行动层面,地方政府可以通过审查农民集体决议草案、列席村民(代表)大会等方式,积极践行指导、监督职能,确保重作判决得到有效执行。二是建立执行判决反向约束协同机制。就目前的实践来看,法院对于重作判决暂无切实有效的强制执行措施,自治组织能否依据生效判决重新作出合法的农民集体决议,在很大程度上取决于村干部、全体村民的法治意识。但事实上,法治意识的提升尚需时日。故而,地方政府应积极探索建立反向约束机制,将自治组织是否重新召开了村民(代表)会议、新农民集体决议是否符合判决精神等内容纳入民主法治示范村考核标准体系、村干部年度考核评价体系等,通过扣分制倒逼自治组织积极履行法院生效判决,从而有效控减二次诉讼。

本文采用规范分析与案例分析的方法对农民集体决议法治化的应然图景与现实困境进行了剖析,并以此为基础提出了相应的完善建议。研究表明:第一,从现行法律法规的制度预期来看,农民集体决议法治化建设共同体之间理应形成“行政行为介入规范自治、司法权力嵌入保障私权、自治主体纠偏回归法治”的共治格局。第二,从乡村治理的实践呈现来看,农民集体决议法治化建设共同体已然陷入“行政机关权责失衡、司法机关审理规则不明、自治主体落实约束制度缺位”的治理困局。第三,从善治乡村的建设层面来看,农民集体决议法治化的实现要遵循“厘清行政机关权责边界、统一司法受理与撤销规则、建立自治主体落实双重约束制度”的治理路径。当然,乡村治理是一个复杂的系统工程,善治乡村的实现更不可能一蹴而就。作为自治、法治、德治相结合的乡村社会治理体系的关键环节,农民集体决议机制的建立健全仍是一个较为艰巨的任务,但这也为后续相应的理论研究提供了较大的探讨空间。

参考文献

- [1] 桂华.国家资源下乡与基层全过程民主治理——兼论乡村“治理有效”的实现路径.政治学研究,2022,(5).
- [2] 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.中国法学,2019,(2).
- [3] 陈柏峰.促进乡村振兴的基层法治框架和维度.法律科学(西北政法大学学报),2022,(1).
- [4] 陈志.乡村振兴背景下村民自治程序化的法治路径.学术交流,2022,(12).
- [5] 房绍坤,张泽嵩.农村集体经济组织决议效力之认定.法学论坛,2021,(5).
- [6] 管洪彦,傅辰晨.农村集体经济组织法人民主决策的异化与匡正.求是学刊,2020,(3).
- [7] 高其才,张华.乡村法治建设的两元进路及其融合.清华法学,2022,(6).
- [8] 张云生,张喜红.行政与自治均衡互促的村级治理模式建构——基于结构功能主义的视角.湖湘论坛,2022,(4).
- [9] 丁波.乡村振兴背景下农村集体经济与乡村治理有效性——基于皖南四个村庄的实地调查.南京农业大学学报(社会科学版),2020,(3).
- [10] 徐勇.中国式基层治理现代化的方位与路向.政治学研究,2023,(1).
- [11] 章剑生.作为介入和扩展私法自治领域的行政法.当代法学,2021,(3).
- [12] 徐勇,赵德健.找回自治:对村民自治有效实现形式的探索.华中师范大学学报(人文社会科学版),2014,(4).
- [13] 郑智航.国家建构视角下的中国司法——以国家能力为核心.法律科学(西北政法大学学报),2018,(1).
- [14] 蔡立东,田尧,李海平.团体法制的中国逻辑.北京:法律出版社,2018.
- [15] 乔恩·皮埃尔, B.盖伊·彼得斯.治理、政治与国家.唐贤兴、马婷译.上海:格致出版社,上海人民出版社,2019.
- [16] 郁建兴,任杰.中国基层社会治理中的自治、法治与德治.学术月刊,2018,(12).
- [17] 唐亚林,刘伟.权责清单制度:建构现代政府的中国方案.学术界,2016,(12).
- [18] 张贤明.政治责任与法律责任的比较分析.政治学研究,2000,(1).
- [19] 姜晓萍,阿海曲洛.社会治理体系的要素构成与治理效能转化.理论探讨,2020,(3).
- [20] 张红.农地纠纷、村民自治与涉农信访——以北京市调研为依据.中国法学,2011,(5).
- [21] 吴英姿.司法的限度:在司法能动与司法克制之间.法学研究,2009,(5).
- [22] 陈国权,李院林.论责任政府的基本属性.社会科学战线,2008,(2).

- [23] 罗亚苍. 权力清单制度的理论与实践——张力、本质、局限及其克服. 中国行政管理, 2015, (6).
- [24] 习近平. 论坚持全面依法治国. 北京: 中央文献出版社, 2020.
- [25] 孙晓勇. 涉农地案件的诉源分析——以司法大数据为基础的考察. 环球法律评论, 2021, (4).
- [26] 崔智友. 中国村民自治的法学思考. 中国社会科学, 2001, (3).
- [27] 吴理财. 村民小组的历史变迁及其基本逻辑. 社会学评论, 2021, (4).

The Dual Pattern and Implementation Path of Legalization Of Farmers' Collective Decision-making from the Perspective Of A Community of Rural Governance

Ding Wen, Chen Yuanyuan (Central China Normal University)

Abstract Grass-roots government, people's court, and rural autonomous entity constitute a community of rural governance, in which the intervention of administrative acts in regulating autonomy, the embedding of judicial power to protect private rights, and autonomous entity's deviation-rectification to return to the rule of law, are the preset patterns that should present and the natural landscape of the legalization of farmers' collective decision-making. However, the governance failures such as deviation in administrative acts, conflicts in judicial rulings, and disorder in autonomous conducts reveal the imbalance between rights and responsibilities among administrative agencies, indistinct rules in judicial practices, and absence of constraint mechanism among autonomous entities, which has already become a challenge to the legalization of collective decision-making by farmers. Based on the integration and development of village autonomy and national rule of law, and supported by the refinement of the list of rights and responsibilities, the unification of judicial rules, and the improvement of institutional guarantees, to clarify the power limit and responsibility scope of administrative organs in intervening in farmers' collective decision-making, pinpoint the types of cases and objects of revocation rights for judicial organs in handling disputes over collective resolutions of farmers, and strengthen the internal and judicial constraints of autonomous entities in redoing their collective decision-making, will be an important path to the legalization of farmers' collective decision-making.

Key words rural governance; governance community; farmers' collective decision-making; rural disputes; rule of law in rural areas; village autonomy; governance rules

-
- 作者简介 丁 文, 华中师范大学法学院教授, 湖北 武汉 430079;
陈源媛, 华中师范大学法学院博士研究生。
- 责任编辑 李 媛