

农村集体经济组织成员大会决定不成立及无效的司法认定

文/李圣瑞

内容提要 农村集体经济组织法未对成员（代表）大会决定不成立及无效（以下简称决定不成立及无效）认定作出规制。考察近年来决定不成立及无效认定的司法实践，相关法律适用难题亟待解决。应坚守决定的民事法律行为定性。疏通决定不成立及无效认定的司法实现路径。对于明确提起决定不成立及无效确认之诉和决定撤销诉讼中衍生的决定不成立及无效认定诉讼，适用民法典和农村集体经济组织法相关规定，判决确认决定不成立或无效，并责令在判决指定期限内重新作出决定；如一并提起给付之诉请求的，原则上一并判决；如未在判决指定期限内重新作出决定，径行给付。

关键词 农村集体经济组织 成员大会决定 决定不成立 决定无效 司法认定

一、问题的提出

据统计，截至2024年底，全国农村集体经济组织约98万个，共计确认成员9.3亿人。集体经济组织资产总额9.61万亿元，人均超过1万元。^①农村集体经济组织的负责人和治理机构，借助“决定”行使法律赋予的经营管理职权，开展内部治理推动农村集体经济繁荣昌盛。依法科学决策下的高质量“决定”，促推农村集体经济高质量发

展；而违法违章下的瑕疵“决定”，侵害农村集体或成员甚至第三人的合法权益。农村集体经济组织法第五十七条确立了农村集体经济组织决定撤销规则（以下简称决定撤销规则），对决定撤销作出规制，赋予农村集体经济组织成员在决定侵害其合法权益时请求人民法院予以撤销的权利，进步意义极大。

然而，相较于公司法对公司决议效力瑕疵的“三分法”

^① 国家发展改革委农村经济司：“深化农村改革持续加大惠农富农政策力度”，载 https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzUzNDQ3MjQ0MA==&mid=2247608783&idx=1&sn=1ba17093276d5f2304dd0d5f8ab63a0d&chksm=fbe19d7958943ed62caf03199b721fd05389cb78d5d24160a1f3c632d75165b94eee8d65f1e4&scene=27，2025年9月4日访问。

认定模式，农村集体经济组织法对决定效力瑕疵认定的规制，封闭限定在决定撤销唯一领域，未对农村集体经济组织成员（代表）大会决定不成立及无效（以下简称决定不成立及无效）认定作出规制。由于农村集体经济组织负责人、理事会的决定与成员（代表）大会的决定在作出程序、职权内容和效力认定上的差异，本文围绕成员（代表）大会决定不成立及无效问题展开讨论。司法实践中，当事人确认决定不成立及无效的诉求真挚急切，决定撤销诉讼中衍生决定不成立及无效认定诉讼问题，因农村集体经济组织法中欠缺加以调整的针对性法律规则，遭遇法律适用难题。如何在正确理解把握决定撤销规则封闭性的基础上，稳妥找法适用，为决定不成立及无效认定找寻行权出路和安身空间，考验着司法智慧。

二、决定不成立及无效认定诉讼的实践考察

以农村集体经济组织、成员大会决定或决定效力或村民会议决定等为关键词，通过中国裁判文书网检索民事案件共 345 件。通过法信网，以村民大会决定效力为关键词，检索民事案件 146 件。经合并同类项整理，提取案件裁判要旨或主文说理，考察近年来决定不成立及无效认定的司法实践，相关法律适用难题亟待解决。

（一）明确提出确认决定不成立及无效诉讼的情形

1. 决定不成立。在经筛选甄别的 7 件匹配案件中，有的明确直接提出确认决定或决议不成立的诉请，有的诉请上虽未明确但诉讼中陈述着或表达了决定或决议不成立的主张或意见，而司法裁判多以应由政府责令改正或干涉农村集体经济组织自治为由，而裁定驳回起诉，导致行权失败。例如，在李某云与某居委会侵害集体经济组织成员权益纠纷一案中，李某云明确提出确认某居委会关于“老有所养问题”的决议不成立的诉请，该案以应由乡镇政府责令改正、不属于人民法院民事案件受理范围为由，裁定驳回起诉。

2. 决定无效。在经筛选甄别的 22 件匹配案件中，有 14 件均判决确认决定无效，有 5 件裁定驳回起诉。对这些案件进行梳理，可以发现此类案件审理中存在以下问题：一是，仍有裁判以不属于人民法院民事案件受理范围为由而驳回起诉，如在李忠某等与某村委会侵害集体经济组织成员权益纠纷一案中，李忠某等提出确认某村民大会决定无效的诉请，该案以案涉决定不属于可撤销的事项、

应由乡镇政府责令改正、不属于人民法院民事案件受理范围为由，裁定驳回起诉。二是，有的裁判虽然在实体上作出了决定无效与否的裁判，但在法律适用方面却语焉不详或简略说理带过，没有指明适用法律的具体规定。三是，确认决定无效后，在对一并提出的给付诉请能否径行裁判上做法不一。有的裁判认为对于给付诉请在未作出新决定前无法处理或法院不宜理涉；有的裁判认为在认定决定无效的同时可直接判决给付，如，在徐某泽与某村民组侵害集体经济组织成员权益纠纷一案中，该案判决认为，案涉决定侵害非婚生子合法财产权益，认定为无效；徐某泽应认定为集体成员，享有案涉款项分配权，判决支付诉请款项。甚至，有的裁判认为决定无效后作出新决定属于农村集体经济组织的自治事项，人民法院对如何作出新决定不应指引或干涉。

（二）决定撤销诉讼中衍生决定不成立及无效认定诉讼的情形

在经筛选甄别的 27 件匹配案件中，有 18 件均支持撤销决定，7 件驳回起诉。在 18 件支持撤销决定的案件中，有的将内容违反法律行政法规强制性规定应归属无效的判决予以撤销，导致决定无效和决定撤销认定混同，如，在某涉及侵害外嫁女权益纠纷案件中，将农村集体经济组织成员大会作出的内容违背公序良俗原则的本归属无效的判决却判决予以撤销；有的在决定撤销诉讼中未区分审查决定不成立或无效的可能效力瑕疵形态，大而化之地认为只要决定侵害成员合法权益的决定即可撤销；还有的案件当事人因确认决定不成立及无效诉讼师出无名，便转向提起决定撤销诉讼来借道认定决定不成立或无效，致使确认之诉侵入决定撤销诉讼中来。

在决定撤销案件审理中，司法确已遇到衍生决定不成立及无效认定的适法难题。以农村集体经济组织为关键词，通过法答网检索审判实务疑难问答共 1436 条。其中，有法官于 2024 年 10 月 30 日提问：村民认为农村集体经济组织成员（代表）会议决议违法，起诉要求村民委员会赔偿其所受损失，法院是审查决议效力还是告知其应提起撤销决议之诉？某法官答复：即使经过民主程序议定，以村民会议的形式作出决议，违反基本国策和法律规定的应为无效。有法官于 2025 年 8 月 12 日提问：村委会未经民主议事程序作出的决议，是否属于民事受案范围？某法官答复：因未经

民主议事程序讨论,无论从程序还是实体方面均侵害了村民对于承包土地的处分权,应属可撤销的决定。可见,见解并不统一。

三、决定不成立及无效认定诉讼的司法应对

笔者认为,应坚守决定的民事法律行为定性,以民法典和农村集体经济组织法为主体,妥善找法适用,疏通决定不成立及无效认定的司法实现路径。

(一) 坚守决定的民事法律行为定性

长期以来,对于农村集体经济组织成员(代表)大会决定的性质,存在着“意思形成说”和“法律行为说”之争。持意思形成说的观点认为,决议行为是团体意思形成行为,而非法律行为;^①持法律行为说的观点认为,决议行为是数个当事人之间以多数决形式达成合意的民事法律行为。^②两种观点均有一定的道理,各有侧重,难以调和。决定性质的两种主流观点之争,直接影响着决定不成立及无效认定的诉讼实现,是进行实体裁判适用法律的先决问题,必须加以厘定。

从理论上讲,传统法律行为概念以“意思表示”为核心,强调行为人内心的效果意思对其行为后果的决定性作用。^③笔者认为,决定是农村集体经济组织的治理机构或负责人依照法律和章程规定而形成团体意思表示,并依据团体意思表示发生法律效力行为,因此应属于民事法律行为的范畴。从立法上看,民法总则(现已失效)在第六章民事法律行为中通过第一百三十四条,把法人、非法人组织作出的决议纳入民事法律行为加以规定,民法典承继这一立法精神,作出同样规定。民法总则和民法典中的“民事法律行为”与比较法上大陆法系中通行的“法律行为”一词本质相同。^④民法典又将农村集体经济组织作为特别法人规定在第三章法人中。在团体法语境下,农村集体经济组织的决定与公司的决议并无本质区别,正如学者所指出,在含义范围上,“决定”是大于“决议”的,“决议”是“决定”的一种。^⑤对“决议”与“决定”,基于集体经济组织具有自治组织属性使然,本质上没有差异。^⑥由此,农村集体经济组织

的决定应依法定性为民事法律行为。

(二) 妥善审理应对确认决定不成立及无效的认定诉讼

1. 诉请确认决定不成立及无效的应否受理

尽管现行民事案件案由规定中尚无决定不成立及无效确认之诉的案由,但当事人的急切需求倒逼司法供给、司法应对。其一,村民委员会决定不成立及无效的确认之诉的理论和实践与此类同,同样是民事诉讼中尚无案由,村民委员会组织法中尚无针对性法律规则供给,但司法实践应诉而裁判;其二,从民事案件纠纷起诉的法律规定和实践看,根据民事诉讼法第一百二十二条规定,确认决定不成立及无效的,起诉符合“原告适格、被告明确、诉讼请求及事实理由明确”这3个要件,在“属于人民法院受理民事诉讼的范围和受诉人民法院管辖”第四个要件上,并不存在法定不予受理的情形,同时,目前司法实践中驳回起诉或裁定不予受理的主要理由是:不属于可撤销事项或干涉农村集体经济组织自治或者应由乡镇人民政府责令改正。关于不属于可撤销事项,显然是将决定撤销问题与决定不成立及无效问题混淆。关于干涉农村集体经济组织自治,自治是农村集体经济组织的正常形态,但其作出的决定如存在违法违规事由极易侵害农村集体经济组织成员合法权益,法律干预非但不会干涉自治,恰恰是为农村集体经济组织高质量发展提供法治护航。关于应由乡镇人民政府责令改正,根据农村集体经济组织法第六十一条规定,农村集体经济组织决定违反该法或者其他法律法规规定的,由乡镇人民政府、街道办事处或者县级人民政府农业农村主管部门责令限期改正。这是对瑕疵决定进行行政救济的法律规则,并非对民事诉讼救济的排斥,而是并行救济,当事人显然有选择权。由此,符合民事诉讼法第一百二十二条规定的第四个条件。对于诉请确认决定不成立及无效的民事案件,人民法院应予受理,不宜裁定驳回起诉或不予受理。

2. 确认决定不成立及无效诉讼的实体裁判

(1) 成员(代表)大会决定不成立。对于当事人诉请确

① 李永军:“从《民法总则》第143条评我国法律行为规范体系的缺失”,载《比较法研究》2019年第1期。

② 王利明:《合同法分则研究》(下卷),中国人民大学出版社2013年版,第434页。

③ 薛波:“决议‘入典’对法律行为概念的冲击与法律行为概念重勘”,载《学术界》2024年第3期。

④ 王文胜:“《民法典》第133条(民事法律行为的定义)评注”,载《法治研究》2022年第1期。

⑤ 张洪波:“农村集体经济组织成员的撤销权”,载《法学杂志》2025年第2期。

⑥ 冷传莉:“集体成员撤销权的构造缺陷及弥补”,载《法律适用》2011年第3期。

应用

认成员(代表)大会决定不成立的,经审理查明,如决定未按照农村集体经济组织法或章程规定的程序作出,存在以下4种情形之一的,成员(代表)大会决定不成立:第一,会议未对决定事项进行表决。虽依法依章通知会议并如期召开,但会议仅热议讨论由于分歧极大等原因议而未决,或者虽充分讨论且高下已分,但因疏忽而欠缺关键性的表决程序,使会议流于形式、有议无决。此情形下,会议停留于“会”与“议”,缺失最核心的“决”与“定”。第二,出席会议的人数未达到农村集体经济组织法或者章程规定的人数。会议虽依法依章通知并如期召开,但出席人数未达到农村集体经济组织法或章程的规定要求,因仓促或强行或疏忽等作出决定的,实质违背会议团体意思表示的真实性,丧失会议民主性,直接减损决定的公正公平公开性。此情形下,会议的决定违背集体意志。第三,同意决定事项的人数未达到农村集体经济组织法或章程规定的人数。会议依法依章通知并如期召开,经讨论后进入表决环节,但同意决定事项的人数未达到法律或章程规定,因仓促或强行或疏忽等作出决定的,不仅在程序上直接剥夺持反对意见成员的议事权利,而且在结果上压迫欺凌反对者的合法权益。此情形下,成员合法权益侵害时常发生。第四,未召开会议作出决定。由于管理漏洞或规避法律、规章等原因,在实际未召开有关会议的事实下,直接制作纸面形式上的会议记录及会议决定。这种情形直接架空集体成员参与管理的权利,由少数人实际操控农村集体经济组织,极易造成农村集体经济组织及其成员的权益损害。此情形下,决定涉嫌造假。

司法应对是:农村集体经济组织法和公司法均为相对于民法典的特别法。农村集体经济组织作为特别法人,首先不能适用公司法关于营利法人的法律规则,其次,村民委员会组织法也无针对性法律规则供援引,最后就近锁定民法典找法。因决定与决议并无本质不同,根据民法典第九十六条“本节规定的机关法人、农村集体经济组织法人、城镇农村的合作经济组织法人、基层群众性自治组织法人,为特别法人”和第一百三十四条第二款“法人、非法人组织依照法律或者章程规定的议事方式和表决程序作出决议的,该决议行为成立”的规定,前述四种情形的决定未依照法律或章程规定的议事方式和表决程序作出,可据此判决确认决定不成立,反之则驳回诉请。在确认决定不成立后,

裁判不应简单止步于此,而是要根据《最高人民法院关于在审判工作中促进提质增效 推动实质性化解矛盾纠纷的指导意见》第1条“人民法院在审判工作中应当坚持依法履职,通过必需的审判、执行程序,依法及时准确回应诉求,切实保障当事人诉讼权利,促进矛盾纠纷实质性化解、一次性解决,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的规定,探究当事人提起确认之诉的诉讼目的,为减少讼累,做实定分止争,一并判决责令被告在指定期限内重新作出决定,同时在裁判主文说理部分对重作的未来决定,开展针对性地释法说理,从程序和内容上开展裁判指引,避免决定效力二次瑕疵出现。如当事人在决定不成立确认之诉中,又一并提起给付之诉请求的,如支付集体收益分配款项,应一并查明相关案件事实,原则上一并审理,一并判决:如未在判决指定的期限内重新作出决定的,由被告径行支付给付之诉的有关款项。反之,则驳回给付之诉的请求。

(2)成员(代表)大会决定无效。实际上,人民法院案例库入库 2023-11-2-044-001 案例走在关于决定无效的理论与实践的前列,为决定无效的司法认定提供裁判参照与指引。其裁判要旨是,虽然村民会议决议是村民自治的表现,但是村民会议决议无权剥夺农村集体经济组织成员的资格,也无权剥夺村民应当享有的农村集体经济组织成员权益,村民会议或者村民代表会议讨论决定的事项不得与宪法、法律、法规和国家政策相抵触,不得有侵犯村民人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。否则,即使经过民主程序议定、以村民会议的形式作出决议,亦因违反基本国策和法律规定而应为无效决议。

对于当事人诉请确认成员(代表)大会决定无效的,经审理查明,如诉请的会议决定依照法定和章程规定程序作出,在程序上并无明显瑕疵,但内容违反法律、行政法规的强制性规定或者违背公序良俗的,诉请的决定应为无效或部分无效。

司法应对是:因决定是一种民事法律行为,根据民法典第一百五十三条“违反法律、行政法规的强制性规定的民事法律行为无效。但是,该强制性规定不导致该民事法律行为无效的除外。违背公序良俗的民事法律行为无效”和第一百五十六条“民事法律行为部分无效,不影响其他部分效力的,其他部分仍然有效”的规定,可据此判决确认决定无效或部分无效。反之,则驳回诉请。(下转第 075 页)

(上接第065页)同样也应一并判决责令重新作出决定。如当事人一并提起给付之诉请求的,具体裁判做法与成员(代表)大会决定不成立相同。

(三)妥善审理应对决定撤销诉讼中衍生的决定不成立及无效认定诉讼

如当事人向人民法院提起撤销成员(代表)大会决定的民事诉讼的,经审理查明:

异常情形一。如诉请撤销的会议决定未按照农村集体经济组织法或章程规定的程序作出,存在决定不成立情形的。因撤销决定的前提是决定成立并生效,撤销决定已不可能,决定撤销诉讼衍生为决定不成立确认。

司法应对是:根据《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第53条规定,此时当事人诉请主张的决定撤销,与人民法院根据案件事实作出的认定不一致,应把决定的效力形态作为案件审理的焦点问题,由当事人充分进行法庭辩论。如当事人根据法庭审理情况变更诉讼请求为决定不成立的,应当准许并可以根据案件的具体情况重新指定举证期限,最终依法作出确认决定不成立的裁判。如当事人未根据法庭审理情况变更诉讼请求为决定不成立的,结合查明事实依法裁判认定决定不成立。具体裁判做法与

成员(代表)大会决定不成立相同。

异常情形二。如诉请撤销的会议决定严格依法依章作出,在程序上并无明显瑕疵,但内容违反法律、行政法规的强制性规定或者违背公序良俗的。与异常情形一同理,决定撤销诉讼衍生为决定无效确认。

司法应对是:根据《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第53条规定,在作出与异常情形一相同的诉讼审理指引的基础上,结合查明事实依法裁判决定无效。至于具体裁判做法,与成员(代表)大会决定无效相同。

需要说明的是,决定撤销诉讼中,对于诉请的决定存在轻微程序瑕疵的,如通知对象、通知参会的时间及方式、会议的议题等存在瑕疵的,通常不会对决定效力产生实质性影响,尤其在未侵害成员合法权益的情形下,一般不宜认定决定不成立。同理,对于诉请的决定内容违法程度不严重,或不足以导致决定无效的,尤其在未侵害成员合法权益的情形下,一般不宜认定决定无效。总之,在当前决定效力瑕疵认定规则限定供给的情形下,司法裁判应尽可能地使决定成立和有效,走决定撤销诉讼路径,防止因机械司法而自陷决定撤销诉讼中衍生决定不成立及无效认定的困境。

(作者单位:贵州省高级人民法院)