

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2025.07.002

欢迎按以下格式引用:许明月,郭瑶.论农村集体经济组织成员大会决定的效力认定[J].重庆大学学报(社会科学版),2025(5):260-274. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2025.07.002.



**Citation Format:** XU Mingyue, GUO Yao. On the determination of validity for resolutions of the membership assembly of rural collective economic organizations[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2025(5):260-274. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2025.07.002.

# 论农村集体经济组织 成员大会决定的效力认定

许明月,郭瑶

(西南政法大学 经济法学院,重庆 401120)

**摘要:**农村集体经济组织成员大会决定作为农村集体经济组织治理的重要工具,攸关成员权益与农村集体经济组织治理效能的实现,其效力认定是《农村集体经济组织法》实施过程中必须面对的问题。农村集体经济组织成员大会决定是农村集体经济组织的意思形成行为,其效力基础在于该行为是农村集体经济组织内部机构在团体自治基础上做出的行为。成员大会决定的效力认定包括判断决定效力状态的全过程,涉及决定是否成立、有效、可撤销及无效等。当前,在成员大会决定效力的认定上,仍存在诸多理论疑难与实践困境:其一,由于司法权介入成员大会决定边界不清,司法实践普遍将成员大会决定的效力认定排除在司法权主管范围之外;其二,由于成员大会决定成立认定没有直接法律依据,成员大会决定的成立生效与效力认定未进行明确区分;其三,由于成员大会决定撤销规则不明确,成员大会决定可撤销的认定不统一;其四,由于成员大会决定无效认定规则缺失,成员大会决定无效认定与适用的法律依据混乱。针对这些困境,亟须探索完善农村集体经济组织成员大会决定效力认定规则的逻辑进路,为司法实务提供理论借鉴:首先,应廓清司法权介入成员大会决定的边界,明确司法权能否介入、何时介入以及介入的适度性问题,以确保司法权干预的合法性与适度性。其次,应区分决定成立生效与效力认定,从主体和程序方面完善成员大会决定的成立要件,规范并准确认定决定效力形态。再次,应进一步完善成员大会决定的撤销规则,以侵害成员合法权益为撤销的正当事由;权衡自治与法治的要求并慎重撤销成员大会决定;以农村集体经济组织成员为撤销请求权的适格主体;以《农村集体经济组织法》规定为依据明确成员受侵害的权益范围;以已经生效的成员大会决定作为撤销对象;明确法院仅对成员大会决定是否撤销作出裁判,进而为成员权利救济提供明确指引。最后,应构建成员大会决定无效

**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)“推动农业新质生产力发展的法治保障研究”(25SKJD042);农业农村法治研究课题“撂荒地治理法律问题研究”(0320250035);西南政法大学2024年度学生科研创新项目“农村集体经济组织决议撤销制度的实证考察与完善进路”(2024XZXS-017)

**作者简介:**许明月,西南政法大学经济法学院教授,中国农村经济法制创新研究中心研究员,Email:xmy0045@163.com。

认定的法律适用规则,明确无效认定的法律依据。通过体系化建构成员大会决定效力认定的规则体系,提升农村集体经济组织治理效能。

**关键词:**农村集体经济组织;成员大会决定;效力认定;村民自治;农村集体经济组织法

**中图分类号:**D923 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2025)05-0260-15

## 一、问题的提出

《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》)作为规范我国农村集体经济组织法人治理的顶层设计,在第四章《组织机构》中规定了成员大会和成员代表大会的职权内容及会议召集、通知、表决等程序性规则,在第七章《争议解决和法律责任》中明确规定侵害成员合法权益的成员大会、成员代表大会决定可撤销<sup>①</sup>。成员大会决定作为农村集体经济组织治理的重要工具攸关成员权益与农村集体经济组织治理效能的实现,其效力认定是《农村集体经济组织法》实施过程中必须面对的问题。已有文献围绕农村集体经济组织决议、农民集体决议效力认定规则展开探讨,涵盖了农村集体经济组织决议的特别性<sup>[1]</sup>、效力瑕疵事由<sup>[2-3]</sup>等诸多方面。这些研究成果为深入系统研究成员大会决定的效力认定奠定了良好基础,但尚不足以为构建成员大会决定效力认定提供系统的理论支撑,并为认定成员大会决定效力的法律实践提供系统的理论指引。

本文拟采取案例研究与法教义学结合的研究范式,在厘清成员大会决定效力认定之理论基础的前提下,围绕司法实践现状、深入剖析成员大会决定效力认定存在的现实困境,通过典型案例的延展和普遍化,提炼成员大会决定效力认定的一般性问题,进而探寻建构成员大会决定效力认定规则的逻辑进路,为司法实务提供理论借鉴。需说明的是,根据《农村集体经济组织法》规定,成员代表大会与成员大会在成员数量、决定事项等方面的要求虽有不同,然二者作出的决定并无实质性差异,故本文所指的成员大会决定涵盖了成员代表大会决定;但由于理事会性质、设立目的、职责职能、决定事项、表决规则等与成员大会、成员代表大会存在本质上的区别,形成的决定在效力认定上也存在差异,因此,不属于本文讨论的决定范围。

## 二、农村集体经济组织成员大会决定效力认定的理论基础

### (一)农村集体经济组织成员大会决定的性质

成员大会决定的性质是探索其效力认定的前置性问题。对于成员大会决定的性质,理论上还存在不同的认识:其一,强调成员大会决定是成员的投票表决行为,将成员大会决定视为成员行使成员权的方式。如部分学者指出农民集体成员通过行使表决权形成的农民集体决议,是农民集体成员权行使的主要方式<sup>[2-4]</sup>,将农村集体经济组织成员在农村集体经济组织内部行使民主决策权的行为称之为决议行为<sup>[5]</sup>。其二,强调成员大会会议决策过程,包含“成员表决+会议程序”两个要素,认为其是成员团体决策的产物。有观点指出,成员大会决定是集体成员以集体会议的形式进行团体重大事项审议形成农村集体经济组织团体决议<sup>[6]</sup>。其三,强调成员大会的决定与农村集体经济组织意思的同一性,认为它是以成员大会会议形式作出的农村集体经济组织决定,常以决议文件为载体<sup>[7]</sup>。如有观点认为,成员大会决定是全体成员通过成员大会按照一定的民主议定程序形成集

<sup>①</sup> 最终通过的《农村集体经济组织法》将草案一次审议稿中“决议”的表述全部修改为“决定”,“决议”与“决定”性质上本无差异,都是对重大事项作出决策和安排,因此,为表述的规范性,本文遵从现行立法一般使用“决定”的表述,但在引用学术文献或梳理学术观点时,为尊重原意,也使用“决议”的表述。

体意思即农村集体经济组织意思的决定<sup>[8]</sup>。

上述观点从多元视角解读了成员大会决定,虽侧重点有所不同,但实质都根源于对决定性质的不同理解。长期以来,我国民商法学界针对决定行为(决议行为)性质一直存在“法律行为说”与“意思形成说”两种对立学说,近年来“法律行为说”逐渐成为主流学说<sup>②</sup>。法律行为说认为,决议行为性质上属于多方民事法律行为。有学者认为,决议内含多个意思表示,属于团体法上的多方民事法律行为<sup>[9]</sup>;有学者指出,决议符合法律行为外在特性,是组织法中的特殊法律行为,并主张通过增加“区分决议行为效力瑕疵与表决权人行为效力瑕疵”的具体规范,明确决议适用法律行为一般规则的特殊性<sup>[10-11]</sup>;还有学者在论证“意思形成说”存在视角偏差的基础上,提出要从团体内部治理视角审视决议行为的法律性质<sup>[12]</sup>。而意思形成说则认为,决议是参与决议的成员在决议过程中作出意思表示并通过多数决议形成意思互动的“化合物”,该意思互动是意思形成的过程,即社团形成最终意思的过程<sup>[13-14]</sup>;也有学者在讨论公司决议时指出,决议行为是个体股东在决议事项上形成的偶然结合,是由股东意思表示和公司意思形成的多种行为结合体<sup>[15]</sup>;还有学者主张,决议是法律行为之外社团依赖意思机关形成的社团意思行为<sup>[16]</sup>。以上两种学说的分歧在于,决议是否直接按照当事人(于此情境下特指农村集体经济组织成员)意思表示创设、变更或消灭具体的权利义务关系。法律行为说秉持意思自治原则,强调决议以成员意思表示为核心要素并产生私法效果;意思形成说侧重团体的意思形成,但并不构成完整的团体意思表示。

本文更倾向于意思形成说的立场,认为成员大会决定作为典型的团体决议现象,是成员行使参与形成集体意思权利的结果<sup>[17]</sup>,是农村集体经济组织的意思形成行为<sup>③</sup>。尽管成员大会决定包含了成员的意思表示,形式上与法律行为有类似之处,但最终并未按照每一位成员的意思直接转化为具体权利义务关系。依据团体法中分离性与区分性原则,成员大会决定涉及多层次主体关系:一是与农村集体经济组织之间的组成机构与团体整体的关系;二是与作为内部权力机关的成员大会的关系;三是与具体成员个体,以及乡镇(街道)、村党组织之间的关系。在此框架下,成员大会决定于农村集体经济组织而言,是团体意思的形成过程;于成员大会这一非民事主体而言,是对内部其他组织机构(如理事会)发出的内部指令;于个体成员而言,则是通过表决权将个人意思融入并转化为团体意思的过程。由此观之,法律行为说过多关注成员的意思表示,实属个人法思路;以团体法思维剖析成员大会决定,它是成员通过团体内部权力机关依据议事规则作出的内部机构的意思,但不能直接形成农村集体经济组织之意思表示。因为,农村集体经济组织的意思表示是以农村集体经济组织的名义对其他主体表示的意思,而成员大会决定是成员通过成员大会中的表决行为形成的成员大会的意思。尽管如此,由于成员大会的权力机构性质,其形成的意思对农村集体经济组织意思形成往往有决定的意义。因此,成员大会决定性质上应被界定为农村集体经济组织的意思形成行为。也正因为如此,对成员大会决定不能直接适用一般民事法律行为规则对其进行效力认定。

## (二)农村集体经济组织成员大会决定效力依据的理论阐释

关于成员大会决定的效力依据,在理论上存在“程序正义”和“团体自治”两大对立阵营。持“程序正义”的学者认为,程序是团体意志形成合法性的核心保障<sup>[18]</sup>;有学者认为,正当程序是决议产生约束力正当性的重要来源,农村集体经济组织作出集体决议的根本特征是根据程序正义要求采取

② 关于决议行为的性质,我国民商法学界存在共同行为说、特殊法律行为说以及意思形成说等学说,目前法律行为说、意思形成说为主流学说。法律行为说项下又包括多方民事法律行为说、特殊法律行为说及共同法律行为说等学说。

③ 通说认为法律行为应具有两大特征:一是意思表示要素,具体包括效果意思、表示意思与表示行为;二是按照当事人的意思产生权利义务关系。参见:王利明《民法总则研究》(中国人民大学出版社,2012年版第513-518页);朱庆育《民法总论》(北京大学出版社,2016年版第80-87页);李建伟《决议的法律行为属性争议与证成——民法典第134条第2款的法教义学分析》(《政法论坛》,2022年第2期74-86页)。



多数决的意思表示形成机制<sup>[13,19]</sup>。持“团体自治”的学者认为,决议效力的伦理基础是团体自治,程序合法仅是决议有效要件之一而非统帅决议效力规则的核心<sup>[16]</sup>;也有学者主张,团体自治是农村集体经济组织决议产生效力的基础,它纠正了私法上程序正义仅作为工具理性而存在,只能证成多数决议之正当性,而无法解释决议拘束力之正当性的局限<sup>[1]</sup>。

综上,“程序正义”强调民主和正当程序之于团体治理的意义,“团体自治”观点强调团体自治优先于民主程序,可治愈民主与程序瑕疵。实质上,程序正义与团体自治均是决议应当遵循的基本价值理念,当二者在成员大会决定效力认定中存在抵触时,必然会涉及利益取舍和排序的价值判断问题<sup>[12]</sup>。基于农村集体经济组织的自治性团体属性,按照团体法自治性的基本思维<sup>[20]</sup>,成员大会决定应当是成员大会在其职权范围决定集体内部事务的自由,该自由是一种程序化、规则化的团体自治。换言之,正当程序或程序正义为成员大会决定规定各种内容上的规则和限制,以保障团体自治在法律固有框架内产生特定效力<sup>[21]</sup>,其作为成员大会决定效力要件之一,缺乏正当程序或程序瑕疵将可能导致成员大会决定效力瑕疵,但其并非成员大会决定的效力依据。实际上,在我国,以村民自治为重要内容的农村基层群众自治制度是《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)确立的重要基层民主政治制度。农村集体经济组织是基层群众按照宪法精神自我管理、经营集体财产,发展集体经济,实现共同富裕的基本组织形式。根据《农村集体经济组织法》第26条规定,制定、修改农村集体经济组织章程和内部管理制度,属于成员大会依法行使的基本职权。第27条规定,即便在通过成员大会决定法定同意票数要求这一重大程序问题上,如果章程有更严格的要求,也应当按照章程规定的要求执行。而章程的制定、修改则属于成员大会的职权。这充分体现了农村基层群众(在这里表现为农村集体经济组织的成员集体)自治对于农村集体经济组织治理的决定性作用。就农村集体经济组织而言,程序问题本身或至少程序的某些方面,也属于团体自治(即成员集体自治)的范围。团体自治才是成员大会决定效力的产生基础。

### (三)农村集体经济组织成员大会决定效力认定的核心内容

成员大会决定的效力基础在于团体自治,而团体自治是成员大会职权范围内的一种程序化、规则化自治。自治是法律规定范围内的自治,而不是无限的自治。由此,认定成员大会决定的效力首先必须对决定程序及决定内容的合法性进行审查,以判断其是否按照《农村集体经济组织法》及其他法律法规有关召集、通知、议事表决等程序性规定形成农村集体经济组织的意思,以及最终形成农村集体经济组织的决定内容(以文件为载体)是否违反法律、行政法规、农村集体经济组织章程等规定。其次,准确判断成员大会决定的效力形态是认定成员大会决定效力的关键。成员大会决定是农村集体经济组织依法召开成员大会会议,由成员按照法律规定的议事方式和表决程序对涉及集体财产、成员权益等事项进行投票表决而形成的农村集体经济组织团体意思,其按照一定程序形成团体意思后,才能对其效力进行判断。因此,应当遵循决定“成立—效力判断”的逻辑链条,结合决定的程序和实体要件,依法对成员大会决定的成立与否、有效、可撤销或无效作出准确认定。认定成员大会决定效力形态既是成员大会决定效力认定规则之重要构成部分,也是认定之关键,需要结合程序、内容的合法性,以及利益平衡等多种因素进行综合考量,才能确保认定的准确性和公正性。

## 三、农村集体经济组织成员大会决定效力认定存在的问题与原因分析

为考察法律实践中农村集体经济组织成员大会决定效力认定的实际情况,笔者通过“威科先行·法律信息库”“北大法宝”等数据库,以“农村集体经济组织成员(代表)大会”“村民(代表)会议”

“决定(决议)”等为关键词检索,共获取2020年至2024年的相关案例556件,经过筛选和排除,最终确定与成员大会决定效力认定有强相关的案例382件<sup>④</sup>。需要说明的是:本文所选取的案例虽是《农村集体经济组织法》实施前的既有案例,这些案例所涉决定也大多以农村自治组织(村民委员会或村民小组)成员大会的名义作出,但囿于当前农村集体经济组织并未在全国普遍建立,村民自治组织与农村集体经济组织所形成的决定尽管在会议程序、表决规则等形式上与成员大会(成员代表大会)决定存在不同,但并无本质差别。因此,通过对这些案例的分析,揭示成员大会决定效力认定存在的现实问题与原因,仍然具有解释力和说服力。

### (一)农村集体经济组织成员大会决定效力认定存在的问题

#### 1. 未将成员大会决定效力认定纳入司法权主管范围

司法实务认定成员大会决定效力的前提,是法院有权对成员大会决定进行评价和干预,即应将成员大会决定效力认定问题纳入司法权主管范围。但通过实证分析发现,有一定数量的法院认为成员大会决定(村民会议决定)效力问题不属于民事案件受案范围。囿于我国农村集体经济组织建设发展不平衡,集体范围内政治行政事务和经济管理事务普遍由村民自治组织(村民委员会)承担,对村民自治组织通过村民会议作出的有关集体财产利益分配、集体成员权益实现等相关事项的决定,法院往往直接适用《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27条第2款<sup>⑤</sup>排除司法审查。如有法院,针对上诉人有关“村民会议形成的决议并未进行公示、告知成员”构成程序违法的主张,直接以“村民自治条款”认定该争议属于村民自治范畴,不属于民事案件受案范围<sup>⑥</sup>。在有的案件中,法院均认为村民(代表)会议决定的无效问题不属于法院受理范围,只能由乡镇人民政府责令改正<sup>⑦</sup>。从典型案例可以发现,成员大会决定(村民会议决定)涉及程序违法、内容违法等效力问题往往被法院以《村民委员会组织法》第27条<sup>⑧</sup>“村民自治条款”排除司法审查。此外,在检索的382份有效案例中,村民会议决定侵害集体成员权益纠纷以村民自治为由进行处置的约121件,占比近32%。将本属法院主管的案件排除在司法管辖权之外,可能剥夺成员通过司法救济维护自身权益的机会,导致成员在合法权益受到侵害时不能及时获得司法救济。

#### 2. 未区分成员大会决定的成立生效与效力认定

司法实务缺少对“决定不成立”的认定,法院往往直接预设成员大会决定(村民会议决定)成立,径行判断决定的效力。如在有的案件中,一审、二审和再审法院并未判断未经法定会议程序作出的决定是否成立,直接对该决定进行合法性审查<sup>⑨</sup>。同时,司法实务对成员大会决定(村民会议决定)有效的认定,主要通过程序合法性认定路径判断决定的有效性,即决定的程序合法,则决定有效。在有的案件中,法院认为成员代表大会重新作出的集体资金分配决定虽未经原告表决同意,但决定程序符合法律规定,因而该决定形成的集体资产分配方案有效<sup>⑩</sup>。当然,也有法院从决定程序合法性和决定内容真实性两个层面认定决定是否有效<sup>⑪</sup>。事实上,决定的成立与有效本质上是两个不同

④ 农村集体经济组织成员大会决定(或村民自治组织决定)效力认定纠纷数量年度分布情况:2020年254件,2021年50件,2022年44件,2023年24件,2024年10件。

⑤ 《村民委员会组织法》第27条第2款规定,“对违反规定的决定由乡镇人民政府责令改正”。

⑥ 参见辽宁省沈阳市中级人民法院(2023)辽01民终6537号民事裁定书。

⑦ 参见山东省济南市中级人民法院(2020)鲁01民终7875号民事判决书,四川省达州市中级人民法院(2020)川17民终1555号民事判决书。

⑧ 该条第2款实际上是对违反法律法规及国家政策的村民自治章程、村规民约及村民会议或者村民代表会议决定的处理。

⑨ 参见陕西省延安市宝塔区人民法院(2021)陕0602民初2051号民事判决书,陕西省延安市中级人民法院(2022)陕06民终628号民事判决书,陕西省高级人民法院(2023)陕民再184号民事裁定书。

⑩ 参见重庆市江北区人民法院(2019)渝0105民初18644号民事判决书。

⑪ 参见陕西省延安市中级人民法院(2020)陕06民终1660号民事判决书,二审法院认为成员大会作出的决定程序合法、内容真实,为有效决定。

的法律问题。决定的成立主要是事实问题,即决定是否完成了法律规定所要求的行为过程;决定的效力则涉及决定是否符合法定的有效条件,并不局限于决定程序要件。决定尚未成立,如果其中存在侵害成员合法权益等可能影响其效力的内容,应当由作出决定主体的自己的行为进行补救。对未成立的决定直接进行效力认定,会剥夺农村集体经济组织自我补救的机会,也超越了司法干预的权力范围,构成对团体自治的侵害。

### 3. 对成员大会决定可撤销的认定不统一

《农村集体经济组织法》颁布前,实务以《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)第265条第2款作为认定成员大会决定(村民会议决定)可撤销的直接依据,但该款规定所针对的是农村集体经济组织、村民委员会或者其负责人作出的决定,以此为依据认定成员大会决定的效力,难免会出现对成员大会决定是否可撤销形成不同的认识。有法院仅支持农村集体经济组织与村民委员会的决定可撤销,认为《民法典》第265条第2款仅规定农村集体经济组织、村民委员会的决定可撤销,成员大会、村民会议形成的决定只能由政府责令改正,法律并未赋予对集体成员决定的撤销权,进而排除决定可撤销的认定<sup>⑫</sup>。但也有法院依据《民法典》第265条第2款认定农村集体经济组织、村民委员会的决定与成员大会、村民会议的决定均属于可撤销范畴<sup>⑬</sup>。由此观之,实务中存在以严格的文义解释割裂农村集体经济组织决定(村民委员会决定)可撤销与成员大会决定(村民会议决定)可撤销,使受成员大会决定侵害的受害人难以通过撤销之诉得到有效救济。

### 4. 成员大会决定无效认定与适用的法律依据混乱

现行立法没有认定成员大会决定、村民会议决定无效的直接依据,司法实务普遍存在基于决定“侵犯集体成员权益”而认定其无效的现象,将“集体成员权益损害”作为认定决定无效的构成要件,混淆了可撤销与无效的界限。如在上述列举的无效决定案件中,法院除认定决定内容违法外,还审查了决定内容是否“侵犯集体成员合法权益”。在有的案件中,“侵犯集体成员合法权益”被作为决定无效认定的主要依据。譬如,有法院根据决定的内容“侵犯集体成员的合法权益”,认定决定违反法律的强制性规定而无效<sup>⑭</sup>,或基于村民会议形成的分配方案部分内容“侵害集体成员合法权益”以及违背国家政策无效<sup>⑮</sup>。总言之,司法实务对于成员大会决定无效认定的混乱状态,势必会严重影响法律适用的统一性,造成同案不同判,甚至侵害农村集体经济组织成员合法权益的结果。

## (二)农村集体经济组织成员大会决定效力认定困境原因剖析

### 1. 司法权与农村集体经济组织自治、村民自治的边界不清

认定成员大会决定效力的前提即成员大会决定纠纷属于司法权主管的范围,实务中将成员大会决定(村民会议决定)的效力问题排除在民事案件受案范围之外,其问题根源在于司法权与农村集体经济组织自治、村民自治的边界不清。具体地说,造成这一问题的原因主要有二:其一,对村民自治的绝对化认识。根据《宪法》规定,农村集体经济组织享有经济活动的独立自主权以及民主管理决定权<sup>⑯</sup>。理论界和实务界偏向基于村民自治权是一种宪法权利,认为农村内部产生的村民自治争议不属于基于财产关系和人身关系产生的纠纷,不属于民事案件受案范围<sup>[22]</sup>。因此,长期以来村

⑫ 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。

⑬ 参见广西壮族自治区隆安县人民法院(2023)桂0123民初1386号民事判决书。

⑭ 法院在认定决定无效时,主要从成员权益是否受侵害的角度判断。参见广西壮族自治区百色市(地区)中级人民法院(2020)桂10民终516号民事判决书,广西壮族自治区南宁市(地区)中级人民法院(2020)桂01民终10717号。

⑮ 参见湖南省永州市中级人民法院(2022)湘11民终3915号民事判决书。

⑯ 《宪法》第17条规定,“集体经济组织在遵守有关法律的前提下,有独立进行经济活动的自主权。集体经济组织实行民主管理,依照法律规定选举和罢免管理人员,决定经营管理的重大问题”。



民自治组织或其代行农村集体经济组织经济职能作出的村民会议决定被法院以“村民自治”为由排除在司法主管范围之外。其二,对自治问题的解决方式存在不同的认识。农民集体内部治理存在自治主体的自治权、行政机关的行政权以及司法机关的司法权等多元权力治理结构,行政权介入规范农村集体经济组织自治、村民自治,一定程度上阻碍了司法权介入。《农村集体经济组织法》第56条规定了农村集体经济组织内部纠纷、争议由行政机关调解,但并未直接明确农村集体经济组织内部因成员(代表)大会决定效力产生的纠纷,可以由成员向法院提起诉讼;第61条照搬《村民委员会组织法》第27条规定了成员(代表)大会决定违反法律法规的行政监督<sup>①</sup>,一定程度上为司法权的介入形成了阻碍。同时,村民自治组织主要具有公法性质<sup>[5,23]</sup>,因村民会议决定产生的效力纠纷往往由行政机关进行调整、规范。由此造成解决农民集体内部治理问题几乎由行政权垄断。综合言之,在当前村民自治组织全覆盖、农村集体经济组织逐渐建立的情况下,村民委员会代行农村集体经济组织经济职能的现象至少在短期内仍是常态,为避免今后成员大会、村民会议的决定陷入“以自治治理自治”的循环困境,亟须明确司法权介入成员大会决定的边界。

## 2. 成员大会决定成立认定没有直接法律依据

对成员大会决定成立认定的缺失以及决定成立与有效认定混淆问题的致因是现行立法中缺乏认定成员大会决定成立与否的直接依据。成员大会决定作为农村集体经济组织意思形成行为,是农村集体经济组织通过召开成员大会,由成员按照法律规定的议事方式和表决程序对涉及集体财产、成员权益等事项进行投票表决而形成的农村集体经济组织团体意思。形成会议决定即意味着成员大会决定依法成立,此时,它仅对农村集体经济组织及其成员产生形式约束力<sup>[24]</sup>。若成员大会决定未依法成立,则不存在决定效力认定问题。因此,有必要区分成员大会的成立与效力认定,进一步明晰成员大会决定成立要件与有效要件。

## 3. 成员大会决定撤销规则不明确

最终通过的《农村集体经济组织法》第57条明确规定“成员大会、成员代表大会、理事会的决定侵害成员合法权益的,受侵害成员可以申请撤销”<sup>②</sup>,回应了实务中成员撤销权依据不明问题。但其中“侵害农村集体经济组织成员合法权益”的撤销事由仍不够明确,司法实务依据成员权利平等原则,往往仅考虑成员财产性权利,进而判断决定是否可撤销。事实上,关于“侵害农村集体经济组织成员合法权益”的判断,多数学者主张通过分解集体成员权中的自益权和共益权<sup>[25]</sup>,根据权利平等原则,判断成员权利是否受到侵害进而认定决定是否可撤销。如有学者主张,决议侵害成员的征地补偿费分配权、土地承包经营权等自益权应予以撤销,决议侵害集体成员的知情权、表决权等共益权应根据个案具体考量是否予以撤销<sup>[1-2]</sup>。这种判断实质是基于成员资格(成员身份)生成权利内容而形成的个人主义标准。农村集体经济组织成员权的边界在不断拓展<sup>[26]</sup>,其权利内容构成多元,且随着农村集体经济组织市场化而发展,会受到实质平等、实质公平等价值导向及共同富裕等政策要求而突破以成员资格为基础的形式平等<sup>[27-28]</sup>。在实务层面,以“村民自治原则”为依据判断决定是否可以撤销,过度强调农村集体经济组织的集体利益,侧重维持农村集体经济组织决定的安定性与稳定性,故对其干预较为谨慎甚至出现不予干预现象。这种实践倾向过于强调成员大会决定非个人主义的决议行为,而是整体主义的“农村集体经济组织决议”<sup>[29]</sup>,一定程度上忽视了对成员个人

① 《农村集体经济组织法》第61条规定,“农村集体经济组织章程或者农村集体经济组织成员大会、成员代表大会所作的决定违反本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”。

② 《农村集体经济组织法》一次审议稿和二次审议稿均未直接明确“农村集体经济组织成员大会、成员代表大会、理事会作出的决定可以由受侵害的成员申请撤销”;最终通过的《农村集体经济组织法》明确上述治理机构通过会议形式作出的决定可以成为农村集体经济组织成员撤销的对象。

权利的保护。总之,农村集体经济组织成员合法权益内涵多元,决定侵害成员合法权益的可撤销事由需要结合农村集体经济组织自治性质与成员个体权利保护进一步明确。

#### 4. 成员大会决定无效认定规则缺失

《农村集体经济组织法》仅规定成员大会决定可撤销,缺乏关于成员大会决定无效的直接规定。司法实务中一般类推适用《中华人民共和国公司法》第25条“公司决议无效条款”认定成员大会决定无效。从列举的典型案例分析,法院对村民会议决定内容违法性判断的依据不仅有法律、行政法规,还有地方性法规、国家政策等,不仅涉及实体性内容,还涉及程序性内容,裁判依据呈现多元性和复杂性,已经超越了“决议内容违反法律、行政法规的规定无效”之限定<sup>①</sup>。学界通说认为适用该条款,要求决议内容有违反法律、行政法规的效力性强制性规定<sup>[30]</sup>。但在实务中,法院认定村民会议形成分配方案等无效的依据除了法律,还有地方性法规和地方政府规章,且对条文依据是否为“效力性强制性规定”未进行说明<sup>②</sup>。囿于成员大会决定无效规则缺失,“侵犯集体成员权益”的损害性标准适用决定无效认定有泛化之趋势<sup>[31]</sup>。分析认定决定无效的典型案例,可以发现司法实务认定决定无效基本上都采用了“侵犯集体成员权益”这一侵权行为表述,而“侵害成员合法权益”往往是判断成员大会决定可撤销的基本依据,法院倾向将“集体成员权益受到侵害”作为认定成员大会决定无效的重要判断依据,将可能导致成员大会决定可撤销与无效的效力认定混淆。

### 四、农村集体经济组织成员大会决定效力认定的逻辑进路

#### (一)明确司法权介入农村集体经济组织成员大会决定的边界

明确司法权介入的边界,应着重解决好三个问题:一是司法权能否介入,即成员大会决定纠纷是否属于司法权主管范围的问题;二是司法权何时介入,涉及司法权与行政权介入成员大会决定的界限问题;三是司法权介入的程度,即司法权介入农村集体经济组织团体自治的适度性问题。

##### 1. 司法权能否介入成员大会决定的效力认定

首先必须明确自治与法治的关系。笔者认为,任何自治都不是毫无边界的自治。要实现自治,需要对自治权进行合法界定,明确治理主体在治理过程中依靠什么样的外部规则进行乡村治理,以带动现代化外部规则体系的形成<sup>[32]</sup>。法治是乡村治理的底线,也是村民自治的根本准则。法治通过制止和惩处越界和逾矩行为,弥补乡村治理中德治化的不足<sup>[33]</sup>。自治不是随性的自我治理,其受到特定政治框架的约束。自治受到内部规范(自律)与外部规范(他律)的双重约束<sup>[34]</sup>。自治只能是法治框架内的自治,司法权作为法律实施的重要工具,在自治偏离法治的轨道时,就应当介入自治,通过法律适用和裁判的执行,使自治重新回归法治的轨道。

成员大会决定虽然体现了成员的集体意志,但这种意志并不一定符合法律的基本要求,可能侵害国家、社会、集体及他人的利益。实际生活中,涉及非法占用耕地、破坏生态环境、剥夺少数人权益甚至实施违法犯罪行为的成员大会决定,并不鲜见。对于这些成员大会决定难道可以听之任之,或以自治为由不管不问?因此,将成员大会决定效力认定纳入司法权主管范围,通过司法权介入对成员大会决定进行司法审查,依法认定其效力,是依法自治的必然要求,也是法治框架下团体自治的应有之义。

<sup>①</sup> 参见辽宁省兴城市人民法院(2023)辽1481民初654号民事判决书。

<sup>②</sup> 参见广东省广州市中级人民法院(2024)粤01民终948号民事判决书。



## 2. 司法权何时介入的问题

回答这个问题,必须首先明确自治的空间。在法律划定的自治空间范围内,应由农村集体经济组织按照自治原则进行自我管理、民主决策。作为公权力的司法权和行政权,都不应介入。当自治行为逾越法律划定的界限,侵害个人基本权益、国家或社会公共利益时,作为公权力的司法权和行政权都应当介入。

与此相关的另一问题是,同属公权力的行政权和司法权介入成员大会决定的时机和界限问题。《农村集体经济组织法》第61条与《村民委员会组织法》第27条第3款均规定“农村集体经济组织成员大会(村民大会)决定违反法律法规规定的,由基层人民政府或政府主管部门责令限期改正”。对此规定,笔者认为,不能简单地理解为,对成员大会决定的违法性问题,只能通过行政机关处理。如果这样理解,就必然与《农村集体经济组织法》第57条的规定冲突。按照第57条的规定,司法机关也可以介入成员大会决定的效力认定和处理。实际上,侵害成员合法权益的行为属于私法性质的问题,因而司法权的介入,必须以成员请求(即提起诉讼)为条件<sup>[35]</sup>。但这并不意味着司法权对成员大会决定的介入只限于这类侵权案件。成员大会决定侵犯成员权益虽违法,但这种违法相对于侵占耕地、破坏环境或实施违法犯罪的严重违法行为而言,并不具有严重的社会危害性,故根据不告不理的原则由司法机关处理。既然这类轻违法行为司法权可以介入,根据举轻以明重的原则<sup>②</sup>,对于成员大会决定严重违法的案件,司法权介入就更有必要了。因此,即便现行法律对违法性成员大会决定的无效认定没有专门的规定,但通过司法权的介入,认定其效力并依法处理,仍是必要的,只是在司法权介入和处理的方式上与侵害成员权益的成员大会决定撤销案件有所不同而已。

## 3. 司法权介入的适度性问题

笔者认为,把握司法权介入的适度性,应主要遵循自治范围内事务应依法通过自治方式解决的原则,司法权介入应主要基于对农村集体经济组织自治权行使的合法性管控。适度性既包括对介入条件的要求,也包括对介入方式的要求。一方面,为保障农村集体经济组织自治权行使的合法性,在自治结果即成员大会决定违反法律时,进行司法干预是必要的。这意味着,当自治权行使可能产生违法的后果时,法院都有权进行干预,不能以自治为由随意将有关案件拒之门外。另一方面,司法干预的目的主要在于管控农村集体经济组织自治权行使的合法性<sup>[36]</sup>,即便进行司法干预,属于团体自治范围内的事务仍然需要通过农村集体经济组织以自治的方式决定,否则就会构成司法权对自治权的不当干预。如法院撤销成员大会决定只能发生相关成员大会决定不生效或不继续有效的结果,但法院不能直接裁判决定内容应当如何确定,决定撤销后,需要对决定内容进行调整的,仍需由农村集体经济组织通过法定程序予以调整<sup>[37]</sup>。

基于以上分析,笔者认为,农村基层社会自治只能是法治轨道上的自治,成员大会决定必须接受司法机关的合法性审查。成员大会决定的效力认定关涉成员大会决定的违法性问题,应当纳入司法权的主管范围。

### (二)区分农村集体经济组织成员大会决定生效与效力认定

成员大会决定成立与否主要是事实判断,有效与否系价值判断,二者的构成要件并非等同。因此,有必要区分成员大会决定的成立要件与有效要件。目前部分学者对农村集体经济组织决定的成立要件进行了探讨,如有学者从法教义学视角提出农村集体经济组织决定的成立要件包括决定主体、决定程序、决定事项等<sup>[2]</sup>;还有部分学者在类推适用公司决议不成立事由的基础上,结合农村

② 举轻以明重意指在法无明文规定但待决行为比法定当罚行为的违法性、危害性更重时,依据“以小推大”的逻辑对待决行为进行处罚,而不应当因为法无明文规定而对之放任不管。参见:柳砚涛《论举轻以明重在行政处罚中的应用》(《政治与法律》,2015年第8期62-74页)。

集体经济组织决定的特别性,主张限缩解释农村集体经济组织决定不成立事由<sup>[1]</sup>。上述学者从正反两面探讨农村集体经济组织决定的成立要件与不成立事由,对区分成员大会决定成立与否有一定参考价值,笔者认为,可从如下方面完善成员大会决定成立要件。

### 1. 主体要件

成员大会决定是农村集体经济组织的意思形成行为,决定主体限定为农村集体经济组织的成员大会,而非农村集体经济组织负责人、理事会或其他主体;决定的参与表决主体应为本农村集体经济组织具有完全民事行为能力的全体成员,对于《农村集体经济组织法》第15条规定“非农村集体经济组织成员长期在农村集体经济组织工作,对集体作出贡献的”其他组织成员,尽管能够享有部分成员权益,但不能成为成员大会决定的参与表决主体。

### 2. 程序要件

成员大会决定成立,会议召集程序和会议表决程序是关键<sup>[15]</sup>,只有完成了法律规定的作出成员大会决定的全部程序,成员大会决定才合法成立。根据《农村集体经济组织法》规定,程序要件包括:(1)会前通知要件,即召开成员大会,应当将会议召开的时间、地点和审议的事项于会议召开十日前通知全体成员;(2)参会成员要件,即要有三分之二以上具有完全民事行为能力的成员参加(包括线上参加或依法委托参加);(3)表决通过要件,即按照一人一票的表决方式,经成员大会全体成员三分之二以上同意,或在法律法规、章程有更严格规定时,有符合规定要求更高比例的成员同意。不符合程序要件要求的,成员大会决定将不能合法成立。

依法成立的成员大会决定将产生法律效力,即生效。不符合成员大会决定成立要件的成员大会决定,不能产生法律效力,即不能生效。对没有成立的成员大会决定,为使其依法成立生效,应通过内部程序处理,如重新召开大会、对决定草案进行修改后重新表决通过等。成员大会决定撤销和无效的认定都只能在成员大会成立的前提下进行,因为未成立的成员大会决定实际上并不存在,撤销或无效的认定因缺乏合格的对象因而无法进行。

### (三)细化农村集体经济组织成员大会决定的撤销规则

成员大会决定是体现农村集体经济组织团体意思的决定,并能够体现使决定合法通过的多数成员的意思,它不同于体现独立民事主体实施法律行为的意思表示,也不同于仅体现农村集体经济组织负责人意思或理事会意思的决定。在进行效力认定时,首先应明确成员大会决定不同于其他决定的性质,不能与撤销其他决定混淆。成员大会决定是农村集体经济组织成员权利与农村集体经济组织整体利益实现的重要载体,判断成员大会决定“侵害农村集体经济组织成员合法权益”,需要协调个人主义与整体主义<sup>②</sup>,进行体系化建构。

#### 1. 以侵害成员合法权益为撤销的正当事由

《民法典》关于基于重大误解、欺诈、胁迫、乘人之危情况下实施的法律行为的可撤销规定<sup>③</sup>,都不应作为成员大会决定可撤销的事由。成员大会决定仅仅是农村集体经济组织内部机构作出的决定,而不是独立民事主体通过意思表示设立、变更、终止民事法律关系的行为,因而不能适用一般民事法律行为可撤销的规定。成员大会决定的可撤销事由只能适用法律为此作出的特别规定。而现行立法中,《农村集体经济组织法》只规定成员大会决定侵害成员合法权益的情形,受侵害成员可请

<sup>②</sup> 方法论个人主义强调抽象的平等人格及一般共性,主要解决个体之间的权利或利益冲突,不注重个体权利行使的外部性对社会造成的损害;方法论整体主义要求从社会整体即制度、组织、群体等非个体的关系、事实等出发去说明或解释问题。参见:刘水林《经济法基本范畴的整体主义解释》(厦门大学出版社,2006年版第10页);夏庆锋《〈民法典〉合同编中的个人主义与整体主义及应有定位》(《中国政法大学学报》,2021年第3期215-227页)。

<sup>③</sup> 参见《民法典》第146-151条。

求人民法院予以撤销。因此,成员大会决定存在程序性瑕疵等不能直接成为撤销的正当事由。

## 2. 权衡自治与法治的要求,慎重撤销成员大会决定

农村集体经济组织的治理以团体自治为原则,若司法实务动辄以“侵害农村集体经济组织成员合法权益”为由而撤销成员大会决定,不仅罔顾了多数成员的表决权,还会加剧农村集体经济组织整体意志的不稳定性<sup>[38]</sup>。因此,一方面,不能基于对自治绝对化的认识,将一切涉及成员大会决定的案件拒之门外;另一方面,也不应仅仅因为成员大会的决定使某个成员的利益受损或某个成员不能获得与其他成员相同的利益,而轻率地予以撤销。应基于成员权利实质平等原则,考量决定是否存在多数人滥用表决权优势侵害少数人的合法权益,尤其是弱势成员群体是否被歧视<sup>②</sup>,从决定的内容和程序是否公平对待成员权利、是否以歧视性方式或不公平方式作出等方面进行综合判断<sup>[39]</sup>。同时,还应根据具体场景分析决定所涉及的多元利益,平衡农村集体经济组织团体利益、个体成员利益、外部第三人信赖利益等多元利益,以实现自治、平等与效益价值层面的内在统一<sup>[20]</sup>。基于此,对自治范围内成员大会公正作出的决定,即使对不同成员的权益做不同安排,也不应予以撤销;但如果成员大会决定形成过程中明显存在多数成员对个别成员或少数成员的压制,致使最终作出的决定明显对某个或少数成员不公,说明自治权已被滥用,成员大会已经沦为多数成员压制少数人员的工具,对于这类成员大会决定,法院当然应予撤销。

## 3. 以农村集体经济组织成员为撤销请求权适格主体

根据《农村集体经济组织法》第57条规定,撤销成员大会决定应以该决定侵害成员合法权益为条件,只有成员才是该撤销之诉的适格原告。非成员利益受到侵害时,可通过其他方式解决。如农村集体经济组织执行成员大会决定侵害非成员利益,可按照一般民事纠纷进行处理。若作为实施侵害行为依据的成员大会决定确实需要调整,可通过启动成员大会决定修改程序对相关决定进行修改。利益受到侵害的非成员当事人不能直接启动撤销成员大会决定的诉讼。

## 4. 以《农村集体经济组织法》规定为依据明确成员受侵害的权益范围

《农村集体经济组织法》第13条对成员权益进行了列举性规定,成员权益既包括作为成员应享有的财产性权益,也包括非财产性权益;既包括实体性权利,也包括程序性权利。只有当这些权益受到侵害时,才能依法请求撤销成员大会决定。但需注意的是,也存在因农村集体经济组织团体利益直接受到损害而间接侵害成员权益的情形,如成员大会决定不当处理集体资产,个体成员合法权益并未直接受损害,但集体资产兼具经营性与公共性,涉及集体整体利益与成员个人利益<sup>[40]</sup>,因而判断决定“侵害农村集体经济组织成员合法权益”也需考量农村集体经济组织的整体利益<sup>[41]</sup>。

## 5. 以已经生效的成员大会决定作为撤销对象

尚未生效的成员大会决定,由于没有发生效力,应通过内部程序处理,如对决定草案进行修改、调整,重新表决通过等。若法院收到请求撤销的成员大会决定尚未生效,应不予受理,同时告知当事人通过内部决策程序处理。

## 6. 法院仅对成员大会决定是否撤销作出裁判

成员大会决定是农村集体经济组织团体自治的结果,不应以法院的意思替代农村集体经济组织团体意思。法院仅享有撤销权,但不能代替农村集体经济组织作出决策。即便被诉的决定被撤销,相关的事项的处理仍需由农村集体经济组织通过形成新的决定的方式处理。

②农村集体经济组织弱势成员是指由于各种主、客观原因不能充分行使其成员权利或行使权利存在障碍的留守老人、妇女、儿童,残障人士等。参见:沈丽飞《当前农村弱势群体法律援助面临的问题和对策》(《河北法学》,2020年第5期117-125页)。



#### (四) 弥补农村集体经济组织成员大会决定无效认定的制度缺失

《农村集体经济组织法》对成员大会决定的无效事由没有作出明确规定,然这并不意味着成员大会决定没有无效的可能或没有进行无效认定的必要。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<sup>[42]</sup>。鉴于我国立法和实践普遍采用违法性标准认定行为效力的模式,成员大会决定无效的认定似乎也不应例外。因此,基于违法性标准构建成员大会决定无效认定规则,需特别注意以下方面。

##### 1. 关于违法性成员大会决定无效的司法认定权

《农村集体经济组织法》第61条规定了违法性成员大会决定的行政监督<sup>⑤</sup>,笔者认为,这一规定并不意味着违法的成员大会决定,只能由基层人民政府及相关执法部门依法处理。农村集体经济组织在经营活动中,并不能绝对排除违反土地用途管制、非法占用耕地、严重污染环境甚至开展法律禁止的经营活动等情形,也不能排除相关违法活动不是通过成员大会决定安排的。如成员大会可决定集体经营性建设用地使用、出让、出租方案以及集体资产投资等重大事项,如果集体土地利用或集体资产投资涉及违法活动,无论案件因何种诉讼途径进入司法程序,法院都应认定相关决定无效,而不应只追究相关人员的责任,置违法的成员大会决定于不顾,并继续支持农村集体经济组织及其成员实施相同的行为。鉴于此,通过司法程序认定成员大会决定无效实际上是不可避免的。据此,对《农村集体经济组织法》第61条规定的合理解释应当是:被责令改正的决定包括无效和违法但并非无效的决定。基层人民政府及相关执法部门只根据决定的违法性对其进行处理,可以不考虑违反的规定是效力性强制性规定还是管理性强制性规定,只要违反法律法规规定,就可责令限期改正。但这并不排斥法院可认定成员大会决定是否无效,成员大会决定无效认定的司法管辖权不应受该条规定而受到影响。

##### 2. 关于无效认定的法律依据

成员大会决定是农村集体经济组织团体意思的形成行为,直接适用一般民事法律行为效力认定规则存在一定的张力。无效的决定不同于可撤销的成员大会决定,它往往涉及对法律强制性规定和公序良俗的违反,而并非仅仅是对成员个人私益的侵害。对仅侵害个人私益的成员大会决定,非受害者请求,不应启动公法程序,而当违反法律强制性规定或公序良俗时,作为司法机关的法院就有义务主动介入。因此,《农村集体经济组织法》没有就此专门规定,应理解为对此可以参照适用法律的一般规定。《民法典》第144、146、153、154条对民事法律行为无效的情形进行了规定,但相关规定对成员大会决定并非都可适用。如关于无民事行为能力人实施的民事法律行为、以虚假的意思表示实施的民事法律行为,以及恶意串通损害他人合法权益的民事法律行为无效的规定,显然不能适用于成员大会决定。为此,有关成员大会决定无效的认定,应主要参照适用《民法典》第153条的规定,即主要审查成员大会决定是否违反法律、行政法规的强制性规定或是否违背公序良俗,进而对其作出是否无效的认定。

此外,成员大会决定应当是成员大会履行法律或章程规定职权作出的决定。成员大会不能对其职权外的事项作出决定,否则便构成越权行为。由于法人代表和成员大会都具有法人内部机构的属性,因此对于成员大会越权作出的决定,可参照《民法典》第504条法定代表人越权行为的规定对成员大会决定的效力进行认定。成员大会的职权除可由法律规定外,还可由农村集体经济组织

<sup>⑤</sup> 《农村集体经济组织法》第61条“农村集体经济组织章程或者农村集体经济组织成员大会、成员代表大会所作的决定违反本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(本文简称为“相关执法部门”)责令限期改正。”

章程作出规定<sup>②</sup>,而成员大会的成员都应参加章程的表决,因此不能推定其对成员大会的越权行为不知情。所以,在通常情况下,成员大会越权作出的决定如果违反章程规定的职权范围,都应认定其无效。但鉴于章程可对成员大会的职权作出规定,而章程又可通过成员大会修改,修改后的章程赋予其相应职权,则经赋权后的成员大会确认,成员大会越权作出的决定仍可依法有效。因此,对于成员大会越权作出决定,只要不违反法律法规的强制性规定、不违反公序良俗,法院不应主动认定其无效。农村集体经济组织成员对越权作出的成员大会决定可依法提起无效确认之诉。法院作出无效裁判后,农村集体经济组织应对决定进行调整,删除相关越权的内容,或对章程进行修改,使成员大会取得相应的职权,并在获得相应职权后,重新通过该成员大会决定。

### 3. 成员大会决定无效认定应当成为重要的执法依据

成员大会决定认定无效后,不仅农村集体经济组织不应执行相关的成员大会决定,已经执行的,应立即停止,并尽量恢复到决定生效前的状态;而且,对已经作出了无效认定的成员大会决定,相关执法部门也应当依法责令农村集体经济组织限期改正。法院认定决定无效的裁判,应是相关政府部门责令限期改正的重要依据,尽管并非执法部门作出的所有责令限期改正都要求以该无效认定为前提。

### 4. 成员大会决定无效认定应充分尊重集体经济组织的团体自治

如果被认定无效的成员大会决定部分内容无效,无效的内容不影响其他内容,经删除或修改成员大会决定的违法内容后,该成员大会决定仍可有效。法院在认定成员大会决定无效时,应仅就决定的效力状态作出裁判,而不应提出具体的替代方案。执法部门基于无效认定的司法裁判,也只能以责令限期改正的方式处理,而不能直接以体现执法部门意志的方案替代。农村集体经济组织应依法按照成员大会决定形成的相关程序对决定作出调整,删除违法内容,并有义务尽量治理因执行无效决定所产生的后果。

## 结语

农村集体经济组织成员大会决定是农村集体经济组织的意思形成行为,其效力基础在于团体自治。《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,其准确实施仍需要体系化建构实施规则。就成员大会决定效力认定规则而言,应廓清司法权介入成员大会决定的边界,在明确成员大会决定效力纠纷属于司法权主管范围前提下,合理界定司法权与农村集体经济组织自治权的界限;应区分成员大会决定成立生效与效力认定,提高认定成员大会决定效力的规范性与准确性;应完善撤销成员大会决定的规则体系,为成员权利救济提供明确指引;应构建成员大会决定无效认定规则,以弥补成员大会决定无效认定的立法缺失。

### 参考文献:

- [1] 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.
- [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[J].中国法学,2019(2):128-147.
- [3] 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):110-116.
- [4] 李国强,朱晓慧.农村集体经济组织法人的治理机制研究[J].财经法学,2022(1):62-75.
- [5] 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[J].求是学刊,2020(3):84-94.
- [6] 房绍坤,袁晓燕.关于制定农村集体经济组织法的几点思考[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023(1):70-81.

<sup>②</sup> 参见《农村集体经济组织法》第26条第13项。

- [7] 王湘淳. 股东会决议:内涵界定与理论依托[J]. 甘肃政法大学学报,2022(3):45-57.
- [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] 王雷. 论我国民法典中决议行为与合同行为的区分[J]. 法商研究,2018(5):128-138.
- [10] 李建伟. 决议的法律行为属性论争与证成:民法典第134条第2款的法教义学分析[J]. 政法论坛,2022(2):74-86.
- [11] 李建伟. 决议行为特殊效力规则的民法解释[J]. 法学杂志,2021(7):23-39.
- [12] 吴飞飞. 决议行为“意思形成说”反思:兼论决议行为作为法律行为之实益[J]. 比较法研究,2022(2):134-148.
- [13] 陈醇. 意思形成与意思表示的区别:决议的独立性初探[J]. 比较法研究,2008(6):53-64.
- [14] 陈醇. 论单方法律行为、合同和决议之间的区别:以意思互动为视角[J]. 环球法律评论,2010(1):49-58.
- [15] 叶林. 股东会会议决议形成制度[J]. 法学杂志,2011(10):30-39.
- [16] 徐银波. 决议行为效力规则之构造[J]. 法学研究,2015(4):164-183.
- [17] 奥托·基尔克. 人类社团的本质[M]. 杨若濛,译. 北京:商务印书馆,2021:39.
- [18] 李志刚. 公司股东大会决议问题研究:团体法的视角[M]. 北京:中国法制出版社,2012:123.
- [19] 王雷. 论民法中的决议行为:从农民集体决议、业管理规约到公司决议[J]. 中外法学,2015(1):79-99.
- [20] 李长兵. 论团体法思维在《公司法》修改中的运用[J]. 甘肃社会科学,2022(6):95-104.
- [21] 维尔纳·弗卢梅. 法律行为论[M]. 迟颖,译. 北京:法律出版社,2013:7.
- [22] 郭华. 司法介入村民自治探析[J]. 东南学术,2006(1):91-98.
- [23] 崔智友. 中国村民自治的法学思考[J]. 中国社会科学,2001(3):129-140,206-207.
- [24] 叶林. 私法权利的转型:一个团体法视角的观察[J]. 法学家,2010(4):138-154,179-180.
- [25] 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.
- [26] 杨一介. 农村集体经济组织成员权解释[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版),2023(9):51-63.
- [27] 温世扬. 从集体成员权到法人成员权:农村集体经济组织法人成员权的内容构造[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2022(4):143-153.
- [28] 杨青贵,郭瑶. 农村集体经济组织供给集体公共产品的再分配功能及其实现进路[J]. 农业经济问题,2024(12):51-61.
- [29] 李国强. 论作为用益物权设立条件的“农民集体决定”[J]. 法制与社会发展,2023(6):205-220.
- [30] 王雷. 公司决议行为瑕疵制度的解释与完善:兼评公司法司法解释四(征求意见稿)第4-9条规定[J]. 清华法学,2016(5):168-184.
- [31] 胡挺. 公司决议无效规范基础的实证考察与认识论革新[J]. 交大法学,2024(3):147-163.
- [32] 侯宏伟,马培衡. “自治、法治、德治”三治融合体系下治理主体嵌入型共治机制的构建[J]. 华南师范大学学报(社会科学版),2018(6):141-146,191.
- [33] 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]. 江海学刊,2019(4):226-232.
- [34] 陈涛,李华胤. “箱式治理”:自治、法治与德治的作用边界与实践效应:以湖北省京山市乡村振兴探索为例[J]. 探索,2019(5):107-115.
- [35] 房绍坤. 农村集体经济组织成员撤销权诉讼要论[J]. 法律适用,2025(5):70-84.
- [36] 侯皓瀚. 新型农村集体经济组织内部争议的多元化解路径[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2024(5):34-43.
- [37] 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.
- [38] 许明月,孙凌云. 农村集体经济组织成员确定的立法路径与制度安排[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2022(1):245-256.
- [39] 郭瑶,许明月. 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[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版),2025(4):64-74.
- [40] 沈熙政. 农村集体资产的公共性之维及其价值实现[J]. 农业经济,2022(1):43-45.
- [41] 何文浩,宋宗宇. 农村集体经济组织的外部治理及其效能拓展[J]. 农业经济问题,2024,(12):76-88.



[42] 王延川. 股东会决议瑕疵确认标准之证成[J]. 上海政法学院学报(法治论丛), 2020(5):51-63.

## On the determination of validity for resolutions of the membership assembly of rural collective economic organizations

XU Mingyue, GUO Yao

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

**Abstract:** The resolution of the membership assembly of the rural collective economic organizations serves as a vital instrument for rural collective economic organizations governance, bearing significant implications for member rights and the efficacy of organizational governance. The determination of its validity constitutes a critical issue necessitating resolution during the implementation of the Rural Collective Economic Organization Law. As an act of will formation by the rural collective economic organizations, the validity of such a resolution is grounded in its origin as an act performed by an internal organ of the organization based on group autonomy. The determination of a resolution's validity encompasses the entire process of assessing its legal status, including whether it is duly constituted, valid, voidable, or void. Currently, the determination of validity for membership assembly resolutions faces several theoretical ambiguities and practical challenges: First, due to unclear boundaries for judicial intervention, judicial practice often excludes validity determinations from the scope of judicial review. Second, the absence of direct statutory criteria for establishing the constitution of a resolution leads to a failure to clearly distinguish between its formation/effectiveness and its validity determination. Third, undefined rules for voiding resolutions result in inconsistent application of voidability. Fourth, the lack of clear rules for determining invalidity creates confusion regarding the legal basis for such determinations and their application. Addressing these challenges requires exploring logical pathways to refine the rules governing the validity determination of rural collective economic organizations membership assembly resolutions, providing theoretical guidance for judicial practice. First, the boundaries of judicial intervention must be clarified, specifically addressing whether, when, and to what extent courts may intervene in validity determinations to ensure the legality and appropriateness of such intervention. Second, a clear distinction must be drawn between a resolution's formation/effectiveness and its validity determination, refining constitutive requirements concerning subject matter and procedure to accurately identify its legal status. Third, the rules for voiding resolutions should be enhanced, establishing infringement of members' lawful rights and interests as the legitimate ground for voidance, recognizing rural collective economic organization members as eligible subjects holding the right to request voidance, defining the scope of infringed rights based on the Rural Collective Economic Organization Law, and carefully weighing autonomy against legality when voiding resolutions to provide clear guidance for member remedies. Finally, rules for determining the invalidity of resolutions must be established, clarifying the applicable legal basis. A systematic framework for determining resolution validity will enhance the governance efficacy of rural collective economic organizations.

**Key words:** rural collective economic organizations; resolution of the membership assembly; determination of validity; group autonomy; the Rural Collective Economic Organization Law

(责任编辑 刘 琦)