

从一土地补偿款分配方案纠纷谈对村民会议决议司法审查的缺陷 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/480/2021_2022__E4_BB_8E_E4_B8_80_E5_9C_9F_E5_c122_480007.htm 案例：某村因土地被征用而得到一部分土地补偿费，后为妥善处理土地补偿费的使用问题，该村多次召开村民会议。最后经全体村民及村民代表表决，以95%的村民和全体村民代表一致赞成通过了一项土地补偿款分配方案，并在村务公开栏内予以张榜公布，方案对本村的非农业人口、死亡的、新婚的和无证生育的等不同情况作了不同的规定，有的分配数额少，有的得不到分配。一个月后，村民委员会根据公布的名单和数额将补偿款分配到村民手中。后个别村民对分款方案不服，以方案部分内容违法，限制剥夺其补偿费分配权为由诉至法院。在对本案的处理上出现了几种不同意见，第一种意见认为本案应由法院民庭受理，现实中持该观点的人最多，而且多数法院也都以此作出了判决；第二种意见认为应对村民会议决定提起行政诉讼；第三种意见认为本案应由上级政府处理。对以上意见笔者均有不同看法。第一种意见的理由认为村民会议的决议违反了“法律面前人人平等”的基本法律原则。根据《民法通则》的规定，公民自出生起即获得完全的民事权利能力，村民会议不得以任何借口剥夺其村民平等获得财产的权利。虽然现实中持这种观点的人很多，但这种观点的不足之处也很多，主要有以下几点理由：一是村民会议是根据《村民委员会组织法》第19条规定作出的，村民委员会在执行村民会议的决议中，同村民不是平等的民事主体。因此，根据《民事诉讼法》规定的民事案件受案范围，本案不应当由

法院民庭受理，更不应该适用《民法通则》。二是根据《村民委员会组织法》第19条和《土地管理法》的有关规定，村民会议对土地补偿款享有充分的所有权，村民会议对自己的财产进行分配是村民依法实行自治权利的具体体现，法律只规定村民会议的内容不得违反宪法、法律、法规和国家政策，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，但没有规定一旦有人对村民会议的决议的合法性产生异议时应当如何处理。实践中，关于此事的对待态度也多种多样。但是不管什么情况，一个单位或组织将属于自己的财产按照自己规定的分配依据进行分配，难道就侵犯了他人的合法权益吗？对此，笔者更是不敢苟同。三是从村民会议决议的性质看，村民会议决议采用的是村民投票表决，少数服从多数的原则，自然也就不可能要求村民会议的决议会得到所有村民的赞同，必然有些村民会因为自身具有不同的条件如年龄、是否违纪等情况而得到不同的对待。如某村民会议决议对违反计划生育出生的人不分配土地补偿费，其决议本身对每一个村民都是平等的，之所以个别人得不到补偿费，是因为他具有违反计划生育的不同条件而已，我们又怎能轻易以“法律面前人人平等”去否认村民会议决议呢？第二种意见的理由是，村民会议是基于法律授权作出的，而且村民会议同村民之间也是处于不平等的法律地位，有管理被管理，服从被服从的法律关系，符合行政诉讼的受案范围。但笔者对此亦有不同看法。理由是村民会议决议往往是针对不特定主体作出的。而可诉的具体行政行为是针对特定的主体作出的具体行政行为。另外因村民会议决议而起诉，被告主体也难以确定，根据《村民委员会组织法》规定村民会议决议是

由村民会议作出的，对于村民会议决议村民委员会应当执行，也就是说村民委员会只是一个执行机关，而村民会议是一个临时机构，实践中难以对其提起诉讼。即使让村民委员会代替村民会议出庭应诉也会出现被诉单位同被诉行为制定单位不一致的矛盾，这在法理上也是无法解释的。第三种意见认为村民会议的决定应当由乡镇以上人民政府审查并决定其内容是否有效。持这种观点的人较少，理由是乡镇人民政府作为村集体经济组织的领导机关，对村集体经济组织有指导监督的义务，这种指导监督义务是全面的，自然应包括对村集体经济组织的行为合法性进行监督。如我国《土地管理法实施条例》第26条款就规定“市、县和乡（镇）人民政府应当加强对安置补助费使用情况的监督”。但笔者认为这些法律规定太笼统模糊，缺乏操作性，难以作为乡镇等人民政府对村民会议决定进行审查的合法依据。另一方面，根据我国《宪法》和《村民委员会组织法》规定村民委员会是基层的群众性自治组织，它的组织形式、性质和议事方式完全不同于政府机构。按照这些法律规定政府部门是不能对村民委员会的组成人员作出任免的，因此，政府部门也就难以对其决议作出审查。那么，哪种措施妥当呢？笔者认为目前我国法律规定尚不明确，至今没有形成完整的一套对村民会议决定的审查法律制度。虽然我国《宪法》、《村民委员会组织法》等有关法律对村民会议的性质、效力等作了规定。但是，法律并没有对村民会议决定的审查主体、程序、时效等问题作出具体规定。如《村民委员会组织法》第20条、28条仅规定了村民会议的决定不得与宪法、法律等相抵触及地方各级人民代表大会和县级以上地方各级人民代表大会常务委员会

在本行政区域内保障村民依法行使自治权利。特别是对村民会议决议提出审查的时效问题，法律更是没有触及。事实上，村民会议决议多是对现有问题作出处理。决议一旦作出很快就会付诸实施，而且一旦实施完毕就难以逆转。如前例中，若村民委员会将土地补偿款分配完毕，再撤销其决议，将可能引起土地补偿款的重新分配，甚至可能引起很大的连锁纠纷，影响社会的稳定。鉴于村民会议决议的这些特点，人民法院对土地补偿款、农村集体土地承包合同等有关村民会议集体决议纠纷方面的案件都感到十分棘手。许多案件不是受理了长期拖着不判就是判决也难于顺利执行，这种情况在很大程度上引起了人们的不满。2005年最高人民法院虽然在“关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释”中对土地补偿款的分配和农村土地承包问题作出了比较详细的解释。但是，仍然没有对村民会议的审查问题作出解释。因此，笔者认为目前我国对村民会议决议的审查仍然缺乏具体的法律规定。为此，基于上述分析笔者认为应对我国现行法律作出如下修改：1、明确规定对村民委员会规定提出审查的时效。2、明确规定对村民委员会规定审查的主体。一般应为地方各级人民代表大会和县级以上地方各级人民代表大会常务委员会，当然也可借鉴国外做法规定由人民法院行政庭或专门法庭进行审查。3、明确规定有关的审查程序。（作者：郗金庆，山东祥城律师事务所）100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com