

从实然到应然：巴中市巴州区涉村社集体组织案件执行 难问题研究

四川省巴中市巴州区人民法院 徐锋 肖爱民

二〇二〇年十月二十八日

摘要：随着党的十九大确定“乡村振兴战略”以来，三农问题得到更为广泛的关注，也更为凸显了现行乡村中存在的诸多法治问题。农村集体经济在市场经济的规律下越来越多的参与市场资源配置中来，然而在市场的调整下，以及农村集体经济的在税务改革中带来的先天性不足，导致在现行我国司法语境下，农村集体经济组织引发的法律纠纷日益繁多，但农村集体经济组织作为义务主体抗风险弱尤其是我区作为国家级贫困区县其集体经济几乎为空白，当其成为执行对象时，没有可供执行的财产，成为影响社会和谐稳定的一大隐患。本文以基层司法的角度出发，对巴中市巴州区近年来涉村民委员会 58 件诉讼案件为标本进行分析，概括当下农村经济组织在参与市场经济建设中的司法现状以及分析原因以期找到对策。

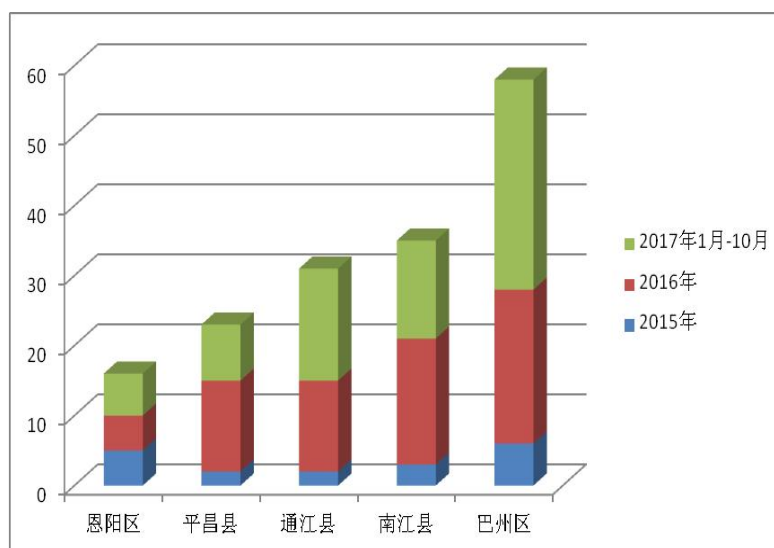
关键词：农村经济组织 司法承担 法治宣传

农村集体经济作为我们经济组成的重要部分，在市场经济的规律下越来越多的参与市场资源配置中来，然而在市场的调整下，以及农村集体经济的在税务改革中带来的先天性不足，导致在现行我国司法语境下，农村集体经济组织引发的法律纠纷日益繁多，但农村集体经济组织作为义务主体抗风险弱特别是像我区这样的国家级贫困区县其集体经济几乎为空白，当其成为执行对象时，没有可供执行的财产，成为影响社会和谐稳定的一大隐患。本文从司法实践出发，以涉巴州区村民委员会 58 件诉讼案件为标本进行分析，以期对农村集体经济组织的司法困境提出建议。

一、村委会参与市场经济引发的司法纠纷现状

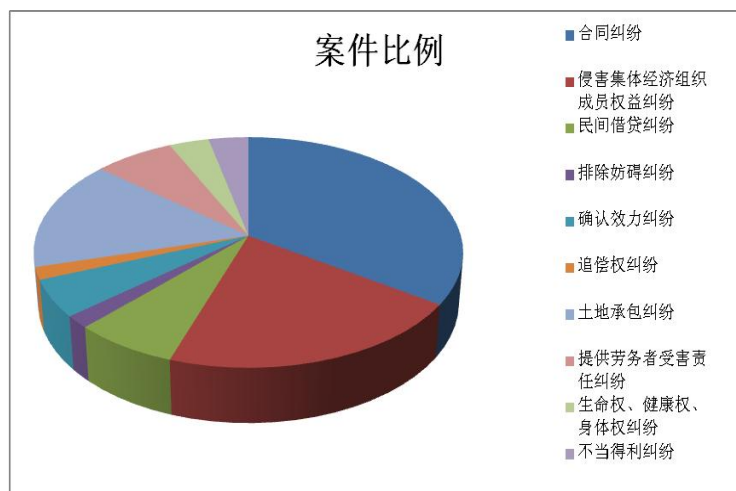
（一）案件数量呈逐年递增现象

2015年10月至2017年10月，巴州区法院共计对受理辖区内涉及村民委员会的执行案件立案58件，其中2015年6件，2016年22件，2017年仅10个月立案30件，同比增长在保持30%以上。同期相比，通江县法院收案30件、南江县法院收案35件、平昌县法院收案23件、恩阳法院收案16件，而案件的增长率远远小于巴州区。通过数据显示作为集体经济主体的村民委员会在参与日常经济建设中所引发的社会矛盾日益增加从而引发的诉讼案件数量也迅速增加。通过对比，相对与其他区县法院该类型案件，巴州区呈现出案件数量多，增长速度最快的特点，表明位于市中区的地理位置在参与市场经济中矛盾更为突出。



（二）案件类型集中以合同纠纷、侵害集体经济组织成员权益纠纷为主

在 2015 年 11 月至 2017 年 10 月所发生的诉讼纠纷中，合同案件 20 件，占据收案数 34%，侵害集体经济成员 12 件，占据收案数的 21%，两者共计占据收案数的 55%，凸显出村民委员作为平等主体，在享受权利与履行义务存在着众多的瑕疵以及在管理村民权益中或因利益分配不均问题日益严重。

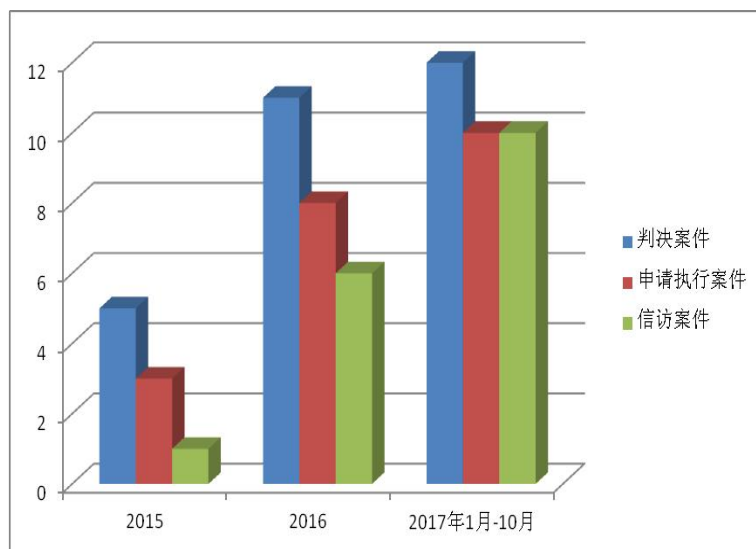


（三）服判率与申请执行率存在正比

在巴州区法院自 2015 年至 2017 年所受理涉村民委员会案件 58 件中有 28 件判决村民委员会承担给付义务，判后上诉案件仅为 3 件，足以说明在该类案件中本院的服判率高达 89%。但是根据统计在 28 份判决后，当事人申请执行案件居然有 21 件之多，即意味着在判决中占有 75% 的村民委员会均未在法定期限内履行给付义务，更加突出的反应了村民委员会在面对义务的承担中所缺乏的主动履行能力。

（四）涉及村委执行难，案件上访率增加

在进入执行程序的 21 件案件中，仅有 5 件被强制执行完毕，无一自行或者和解履行，其余皆存在被执行人村民委员会并无可供执行的财产的问题，“巧妇难为无米之炊”，此类执行案件必然引发当事人不满进而采取到党政部门以及信访局进行信访，造成恶劣的社会影响。如董某、吴某为某村硬化道路后该村并未支付相应款项，被法院判决后进行执行程序仍无财产予以支付，董某、吴某遂时常到区、市纪委进行打标语缠访等，引发大量社会舆情关注，同时也诱使更多上访、信访的发生，造成不良的社会影响。



二、该现状的原因探析

对于巴州区法院在近 3 年内在审理涉村民委员会的案件中出现的案件数量增速高，服判率居高，同时申请执行率高，执行信访率高，这“四高”怪像，尤其是居高不下的信访情况，反应了当前涉村民委员会案件中的矛盾对立的严峻情况，不仅影响我区在和谐社会发展过程中的形象，同时也反应了村民委

会作为集体经济组织积极参与市场经济即矛盾而无力的现状。对于上述问题，笔者认为存在以下几个方面的原因：

（一）市场经济快速发展与农村现状不匹配，引发层级性矛盾加剧

自改革开放以来，我国经济保持着迅速的增长速度，然而对于农村集体经济而言，由于其所处的地势偏远、物质基础薄弱、资源贫乏等因素在经济发展中处于滞留的状态。首先，巴州区地处四川东北部，充分利用国家政策的支持积极的参与到区域经济发展中的浪潮中来，取得令人瞩目的成绩，但巴蜀之地由于地处偏远，本身享有的可利用资源并不多，在新农村建设以及扶贫移民搬迁等国家政策的倾斜下，更多的市场主体进入农村，给处于落后状态的集体经济带来直接的变动，在生疏的过渡阶段的不相匹配必定导致在经济发展中矛盾丛生，诉讼案件的不断增加。如笔者在获取的信访案件样本中，有高达48%的村民均认为所选取的新农村地址不合理，占用自家土地的拆迁补偿还不公平等新型农村问题的出现。其次，虽村民委员会自身具备调停止息的作用，然而对于其本身在经济发展中激发的矛盾，村民委员无论从其经济实力以及资源协调能力，都不足够化解日益激烈的经济矛盾。因此就出现了矛盾的不断增加、自身其化解纠纷的能力捉襟见肘的现象。以巴州区花溪乡农网改造为例，电力公司在实施改造之前与土门村集体签订协议中明确约定供电设施属于村集体，由此发生的相关责任有村集体负担，张某被村委所聘进行线路改造触电造成一级伤

残，而土门村集体承担主要责任支付高达 45 万元赔偿款，实际村委并无赔偿能力。

（二）村级组织集体人财物薄弱，缺乏应对法律风险的实力

首先，自我国进行税务改革以来，取消了作为村级集体经济组织主要的收入来源“三提五统”，现行多数村集体原始积累底子薄，资金来源渠道单一，总的收入来源主要依靠于财政补助收益，同时村级基础设施发展滞后，在村集体经济当中，教育、医疗卫生等基础设施落后，这些都严重制约着村集体经济的发展。在巴州区大罗镇的 9 个村社中除临近镇中心的居委会外，其余村社大多数的土坯路未能硬化，车辆不能通行，村小学的维修养护完全依靠财政拨款，在笔者走访中多数村委干部表示村务财政入不敷出，向村民借款现象普遍。村集体经济薄弱，弱化了村集体经济的组织功能，导致农村集体经济组织在参与市场运行中带有先天性的不足，享受权利却使担责义务难以得到保障，进而引发更深层次的矛盾。其次，村委干部法治意识差强人意，对待常识性法律知识，村干部所学并不足以完全指导村务工作，对于法律知识的理解也仅停留在字迹层面。村级干部在处理村务工作时，往往思想固化于人治、偏离法治方式的轨道，出现人大于法的现象，尤其是由于新农村以及扶贫移民搬迁政策的实施，必然要求村委干部有更充足的法律知识应对，而作为管理主体的村委干部缺乏专业的法律素养签订一系列的瑕疵性合同进而引发大量矛盾，在涉农执法上的不规范和违法现象，导致了一些涉农恶性案件的发生。

（三）随着农村城镇化建设的推进，管理意识滞后。

由于村委会的被执行主体的特殊性，其既不同于一般企业法人和其他组织，更不同于自然人，它具有双重身份特征：一方面它是行使公共权力、管理公共事务的基层自治组织，具有管理和调控经济运行的权能，另一方面它又是独立承担民事责任的民事主体，受到民事法律规范的调整，必须与其他市场主体一样遵守经济规律、承担市场风险、履行法律义务。村委会的这种双重特征在市场经济体制尚不健全、政府职能未完全转变的时期表现的尤为突出，这就决定了此类案件办理过程中的复杂性。近年来，以村委会名义进行的建设工程逐年增加，同时引发的经济纠纷也相应增加，而在部分案件中，村委会作为被告的败诉时有发生，在“基本解决执行难”的政策指引下，涉村委会工程欠款执行案件也大幅增加。但因村务管理权责不明，财务管理混乱，内部监管乏力，挪用、占用、私分工程款状况频频发生，一旦涉诉涉执后，除村集体所固有土地、山林等自然资源不宜执行外，无其他可供执行的财产，自动履行率偏低。

（四）村民文化程度较低，法律经验极度欠缺

巴中市巴州区作为劳务输出率较高地区，大部分年轻人员均作为劳务流向沿海一、二线城市，现留守农村生活基本系以老人、小孩为主，因其年龄以及生活条件的限制，其普遍存在自身文化知识水平低，缺乏面对问题的合法化处理能力，更不能说面对问题具有防范风险的法律意识。同时，巴州区地处山区，局域分布较广，山路崎岖，农村距离城镇较远，分布零散，

人口相对不集中，在政府组织的法治教育宣传活动中，因客观条件的限制，并未有效的发挥出法治宣传的实效性。因此就呈现出自身缺乏法律知识，而政府的宣传中又未能得到有效接受，法律风险意识并不具有现实成长的土壤条件，几乎所有农村的法律事业发展处于空白状态。法律知识的缺陷，导致的多数农村问题的纠纷化解缺乏法律知识的引导陷入更多的恶性循环中，增生更多的法律风险，将矛盾进行激化形成纠纷升级。

（五）制度对比设置，促使法治向信访的转换

在涉村民委员会的 58 件案件中，判决达到 28 件足以说明在该类案件中所争议较大，以至于使诉讼案件中的两次调解程序均未得到有效的发挥作用，但同时服判率达到为 90%，说明人民法院在处理该类案件得到了绝大部分当事人的认可与肯定。然后却在执行程序中存在高达 76% 的信访率，足以让人愕然不已。细究其信访原因并非其他因素，而主要集中在涉村民委员会并无足够的财产来履行给付义务导致执行不能而引发的信访事件发生。由此可以看出诉讼案件在法治过程中存在的尴尬地位，诉讼程序系解决社会矛盾的最后防线，当事人选择相信法律来获取权益的保护，但却在涉及该类案件执行不能时依旧选择信访。根据《信访条例》第四条之规定与《中华人民共和国民事诉讼法》第一百四十九条、第一百六十一条之规定相对比，不难看制度的使然，亦足以说明执行案件中存在信访率居高不下的原因。在笔者随机调查 5 个上访户中均明确说道：“上访效率很高的，只要一把手一发话，问题就立马能得到解决，打官司时间太慢了，也太繁琐了”。

三、破解村社集体组织案件执行难，提高村委会抗法律风险的对策建议

2017年10月18日习近平总书记在党的十九大报告中明确提出：农业农村问题是关系到国计民生的根本性问题，必须始终解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，实施乡村振兴战略。乡村振兴战略旨在从三农的各方面协调发展，其中发展壮大农村集体经济，是深化农村改革，巩固党在农村基本经济制度的必然要求；是提高农民的组织化程度，推进农业产业化、规模化经营的客观需要；增强农村基层组织的创造力、凝聚力和战斗力的现实需要。面对巴州区农村集体经济组织日益增加的民事矛盾从而影响一系列的法治问题，笔者有以下建议：

（一）贯彻法治宣传政策的实质落实，积极营造依法治村的法治氛围

在巴州区依法治区办的领导下，开展了“法治扶贫”政策的实施，对于农村的法治宣传发挥有效的作用。但不可否认的是，多数的法治宣传活动在执行中存在差距。首先，加强“一村一法律顾问”制度实施管理，明确法律顾问工作要点，建立村级法律知识咨询畅通机制，达到专业法律问题能得到专业处理，从法律层面减少矛盾的发生。其次，加强针对性的法律宣传，以农村集体常见土地流转、房屋搬迁、村基础设施建设等问题为出发点，以书面、视频、谈话等方式进行实质宣讲，提高法治宣传的实效性。同时，必须做到以责任为前提，以监督为手段，以效果为考核标准，即在开展法治宣传的同时，明确

实施细则，加强对宣传活动的监督，具体落实责任制度。建立起法律沟通的良好畅通通道，避免出现以法坑人、骗人等现象的发生，从其外部形成村民人人学法、切实做到人人用法、守法用法光荣、违法犯法可耻的良好氛围。

（二）加强村委干部的基本法律素养培训，改变粗放单一式的工作方法

村委干部作为农村集体经济组织的主要管理人员决定了农村经济的发展质量，应高度重视村级干部法治能力的提升，并注重教育培训方式方法的创新，增强教育培训的针对性和实效性。一是通过各级学校、行政学院和组织系统对村干部的培训，重点加强法治能力培训，做好村级干部法治意识与法治理念的教育引导，增强村级干部的公平正义感。二是强化法治观念在村级干部中的日常养成，培养和提高村级干部懂法、守法、用法的能力，逐渐形成养成法律意识。三要强化制度意识，带头抓好制度的落实，严格按照规章制度办事，坚持原则，遵守纪律，牢记廉政准则，切实提高照章办事的自觉性。四是通过以案说法等形式规范执法行为，提高执法能力和水平。同时，通过发挥选人用人和考核评价这两种机制的作用，引导和督促村级干部落实依法办事的要求。首先要严把“入口关”。将法治能力作为考察村级干部的硬指标，树立鲜明的选人用人导向，着力加强村级后备干部队伍建设。其次是要严把“考核关”。把法治能力成效作为衡量村级干部工作实绩的重要标准，将村级干部遵守法律，依法决策、依法管理、依法办事的情况作为年度考核、任用考察的重要内容。

（三）结合自身优势，加大投入壮大集体经济实力

加大扶持力度，不断提高农村集体经济发展环境。发展村集体经济，离不开党委政府的重视和帮扶，在财政资金、政府投入等各个方面应给予优惠，引导各部门的资金、技术、等资源向村级流动，为农村集体经济发展创造良好的外部条件。同时，鼓励村级组织以兴办各类新型合作经济组织，优化集体资源配置。结合本地产业优势、产品优势、地理环境优势，以村委会为主体，进一步巩固和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。打破区域和所有制界限，把农民劳动与社会资本、技术、管理合作结合起来，把土地、山林资源优势与商品开发结合起来，同时大力发展新型合作经济，引导村集体与基层农技组织、专业大户等开展合作，实现农村集体经济向多层次、多领域延伸和扩张。努力创新农村集体经济发展模式和探索发展途径。通过开展产、供、销服务和创办农产品加工企业，增加村集体收入，壮大村集体经济实力。以大罗镇黄花产量高为例，开创农户与村集体相结合的发展方式，以农户为个体，以村集体为单位形成规模化种植，统一指导技术，政府加大投入进行宣传，提供多元化的销售渠道，实现产、销一体化形成特色产业，在带动经济发展的同时，又能打造地区发展名片。

（四）健全工作机制，防止债务乱现

首先要改革现行项目资金管理办法。各级政府和有关部门为农村兴办公益事业要实事求是，不能下硬指标，要量力而行，有多少钱办多少事，不能搞层层配套的“钓鱼工程”；其次要

规范农村（税）费征收，不能再搞“上清下不清”，让村干部举债垫缴；同时是要建立民主决策机制。要严格规范村级组织的举债行为和举债程序，村级对外举债，无论是什么性质，都必须经村民会议或村民代表会议讨论通过；最后要严格管理村级财务，完善村帐镇记制度。规范村级收支行为是防止发生新的债务的治本之策。对村级财务管理和监督要做到制度化和经常化，同时村务公开要讲求时效和实效，特别是村级重大决策、投资建设项目等，要更好地实行事前民主、事中监督，努力使村级财务收支更加公开、透明，更趋合理，防止债务出现反弹。

（五）法院创新手段，讲求执行艺术。

首先继续加大执行力度。要敢于碰硬，善于摆脱地方保护和部门保护的干预，要穷尽一切法律手段，用足用全法律规定的强制措施。进行广泛执行知识宣传，加大社会舆论的监督，切实维护法律的尊严和权威。推行审计部门提前介入执行程序的方法，促进案件执行。案件在执行过程中，如发现被执行人有巧立名目、故意规避执行的问题，建议上级主管部门及审计部门应介入执行程序，对有履行能力的而规避执行的村委会加大处罚力度，起到强有力的法律震慑作用；其次，要充分发挥职能，积极追求执行的法律效力与社会效果相统一。要以维护大局稳定为己任，针对不同案件，区别加以对待，对于那些确无执行能力的案件，要在做好申请执行人工作的基础上依法予以中止、终结执行。积极争党委、政府和有关部门的大力支持。主动与当地党委、政府联系与沟通，变坐等执行为主动下乡巡回办案。以诚心打动村组干部，提高其还债意识。探索建立涉

村组案件特困申请人救助制度。借鉴清理执行积案活动中建立的特困群众救助基金的做法,由财政部门拿出一部分款项作为基金,法院和民政部门共同组织、并由民政部门具体实施。主要对涉村组案件中,因申请执行人生活特别困难,且急需救助的,可根据其申请,一次性或分年度发放一定数额的资金予以救助,以避免发生新的矛盾和社会不稳定因素。

结语

无论是过去还是现在,甚或是将来,乡村都是中国社会的重要构成。涉及村民委员会发生的纠纷日益反映出复杂的社会利益诉求,作为解决执行难问题其理想基准不能仅仅依靠人民法院执行行为在程序和结果和结果的形式上合乎法律,如何挖掘、发展、壮大村社经济发展实现乡村经济振兴成为当下乡村治理的关键因素。同时,人民法院应充分运用法治思维处理好法理情的关系,延伸出司法职能,推动构建多元联动的治理模式,从而健全自治、法治、德治结合的乡村治理体系,实现法律效果与社会效果的统一。

作者简介:

徐锋，男，1970年出生，大学本科，党员，巴中市巴州区人民法院党组书记、院长，办公电话 0827-5818221，地址：巴中市巴州区人民法院。

肖爱民，男，1990年出生，大学本科，党员，巴中市巴州区人民法院审管办法官助理，电话号码 18282728241，办公电话 0827-5818502，电子邮箱 benma90@163.com。通讯地址：四川省巴中市巴州大道 615 号 502 室。