

村民委员会行政法律地位的案例研究

杨晓丹, 郭昊 (福建农林大学公共管理学院, 福建福州 350007)

摘要 村民委员会是《宪法》规定的基层群众自治组织, 作为农村的常设机构, 承担了农村绝大部分的公共服务工作。当下司法实践中存在大量涉及村民、村委会和行政机关三方利益的案例, 并不是所有起诉村委会自治行为的行政案件都能被受理, 村委会依委托行使权力时并不能成为行政诉讼的适格被告, 对此学术界也存在一定争议。若把村委会的权力来源看作每个村民权利的让渡, 则该权力之于本村村民即属于公权力的范畴, 因此为保障村民权利的救济权, 适时将其纳入司法审查的范围之内确有必要。

关键词 村民委员会; 法律地位; 行政主体; 司法审查

中图分类号 D921.8 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2021)12-0266-04

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2021.12.071



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

A Case Study of the Administrative Legal Status of the Village Committee

YANG Xiao-dan, GUO Hao (School of Public Management, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou, Fujian 350007)

Abstract Villagers' committees are grass-roots self-government organizations stipulated by the *Constitution*. As a permanent institution in rural areas, they undertake most of the public service work in rural areas. In current judicial practice, there are a large number of cases involving the interests of villagers, village committees, and administrative agencies. Not all administrative cases suing the village committee's self-government behavior can be accepted. When the village committee exercises its power on behalf of the commission, it cannot become an administrative lawsuit. There are also some disputes in the academic circles. If the source of the power of the village committee is regarded as the transfer of the rights of each villager, the power belongs to the scope of public power to the villagers of the village. Therefore, in order to protect the relief rights of the villagers' rights, it should be included in the scope of judicial review in due course. It is indeed necessary.

Key words Village committee; Legal status; Administrative subject; Judicial review

根据党中央实施乡村振兴战略的要求, 加强农村基层基础工作, 构建依法治村新体系, 必须深化村民自治实践。村民委员会(以下简称“村委会”)是乡村治理理念与中国特色社会主义密切相关、紧密结合下的产物, 承担了政治、社会、经济等多项职能。法律中对村委会的主体地位规定不够明确, 仅把村委会的部分行为纳入民事诉讼的范围, 容易造成权利救济的盲区。从外部来看, 村委会是村民自我管理、自我教育、自我服务的群众自治组织, 但这样的自治权对内部的村民来说是否可以被视为属于公权力的范畴, 村委会自治权引发的争议是否能被纳入行政诉讼范围内, 特别是近年来村民与村委会之间矛盾冲突不断, 村民诉村委会之类的案例络绎不绝, 村民在权利受到侵害时如何找到正确有效的救济方式。解决前述问题, 应当尽快落实村委会在诉讼中的法律地位, 明确其行政主体资格, 对于加强基层民主建设和推动农村法治进程具有重要意义。

1 村民委员会的法律地位现状

法律定位是村委会职能的第一个要素, 它是实际职能的抽象和指引, 是理论评述的表达和指向^[1]。当下村委会的法律地位, 可以一分为二来讨论。村委会以何种身份参与诉讼活动, 分别体现在民事诉讼和行政诉讼中的主体资格。

1.1 村委会的民事主体资格 村委会的民事主体资格已在法律层面上予以确认, 根据《中华人民共和国民法典》第一百零一条第一款规定, 居民委员会、村民委员会具有基层群众性自治组织法人资格, 可以从事为履行职能所需要的民事活动。《中华人民共和国民事诉讼法》第四十九条规定, 公民、

法人和其他组织可以作为民事诉讼的当事人。村委会作为基层群众自治组织, 属于特别法人的范畴, 村内群众按照《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村委会组织法》)自行选举产生的村委主任, 作为本村的法定代表人, 具有独立的诉讼主体资格。

1.2 村委会的行政主体资格 行政主体这一概念最早由王名扬^[2]提出, 他认为行政主体应具备如下 2 个特征: 其一, 实行政职务; 其二, 负担因实行政职务而产生的权利、义务和责任。根据该理论, 村委会作为农村自治组织, 代为行使了村民自治组织大部分的权力, 可以独立享有权利、履行义务和承担责任, 符合了第二点的要求, 因此只需判断村委会实施的是否是行政活动即可。行政活动应当由具有行政权的主体实施, 《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第一百一十一条和第三十条分别对村委会的性质进行了定义和规定了我国的行政区划, 我国享有行政权的行政机关截止到乡镇一级, 因此由村民选举产生的村委会并不是一级国家行政区划, 也不是乡镇政府的下属机构^[3]。根据《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)第二条规定, 行政诉讼被告包括行政机关和法律、法规、规章授权的组织。从《宪法》和《行政诉讼法》上看, 村委会并不是行政机关, 基层人民政府和村委会之间为“指导与被指导”关系。

2018 年 2 月最高人民法院颁布的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》(以下简称《行诉解释》)对村委会能否作为行政诉讼被告作出了明确规定, 第二十四条第一款指出: “当事人对村民委员会或者居民委员会依据法律、法规、规章的授权履行行政管理职责的行为不服提起行政诉讼的, 以村民委员会或者居民委员会为被告。” 这表明了村委会可以成为行政诉讼的被告, 同时也对村委会

实施的部分行为可以被确认为行政行为提供了法律依据,实践中出现以村委会作为被告时,也多援引《行诉解释》中该项规定,但对于被告资格的认定仍存在一些疑惑。

2 村民委员会法律地位不明产生的问题

2.1 审判中的适用法律问题 有相当一部分村民诉村委会的案件,在起诉时就被法院以村委会并非合格的行政诉讼被告为由驳回了诉讼请求,另外一部分案件即便法院予以受理,在审理过程中对于原、被告关系的定性也存在困难,所争议的行为究竟是行政行为还是平等主体间的民事纠纷,依照行政诉讼还是民事诉讼的相关规定。实践中常见就是关于村委会土地管理权产生的争议,从法理上看,农村集体土地的管理属于村委会权力范围之内,村委会的自治行为产生的纠纷显然不符合民事纠纷的特点,也就无法纳入民事诉讼^[4]。但是2001年12月,最高人民法院在法研116号《关于村民因土地补偿费、安置补助费问题与村民委员会发生纠纷人民法院应否受理问题的答复》中认为:对于此类案件,只要符合《民事诉讼法》第一百零八条规定的,人民法院应当受理。该条批复与上述《行诉解释》第二十四条第一款存在的冲突,直接导致了法院在审理这一类案件的过程中陷入两难的境地,村委会的法律地位模糊不清,急需明确指引。

2.2 自治权被侵害不利于社会稳定 村民自治制度的初衷就是为了让广大农民群众直接行使民主权利,同时降低了国家的行政成本。随着经济的快速发展,农村集体经济项目建设方案、宅基地使用方案等均为村委会直接管理的范畴,村委会与村民之间的权利义务关系不断加深,法谚“有权利必有救济”,但是受到村委会法律地位不明的影响,村民的权利被侵害时救济途径并不通畅,诉讼活动难以进行,民主监督将会形同虚设;除此之外,在实际工作中基层政府常把村委会视为下级组织,大量的工作被冠以“协助”的名称,实际则是以上级下达行政命令的方式作出的要求,部分基层政府甚至以村委会不易被认定为适格被告为由,达到规避当事人提起行政诉讼可能导致不利后果的目的。民主权利被轻视,无疑会助长权力的进一步膨胀和村民自治热情的降低,陷入矛盾激化的恶性循环之中,长此以往不利于村民自治的发展,也有违村委会设立的初衷。

3 村民委员会的行政诉讼被告资格的典型案例辨析

3.1 村委会依法律、法规、规章授权实施的行为 行政诉讼实践中不同法院的判决存在差异。张某诉仙居县官路镇石井村村民委员会不履行法定职责一案中(参见浙江省仙居县人民法院[2016]浙1024行初00026号行政判决书),原告张某起诉村委会不为其办理宅基地的审批、申报手续,村委会辩称村委会属于村民自治组织,并非行政组织,因此不具有被告资格。法院最终判决以原告不具有宅基地建设的资格为由驳回了原告的诉讼请求,但是判决的理由中并未对村委会是否具有被告资格予以回答,仅依据《浙江省实施〈中华人民共和国土地管理办法〉办法》指出村委会对本村村民建造住宅用地有初步的审核职责。

同样是对于农村宅基地的申请,在余启四诉天台县平桥

镇东塘下村村民委员会不履行法定职责一案中(参见浙江省天台县人民法院[2017]浙1023行初37号行政判决书),法院对原告的请求予以了支持。天台县东塘下村的村民余某填写了《天台县农村宅基地申请表》并邮寄至东塘下村村委会。东塘下村村委会收到申请后,以《平桥镇控规图》中该土地不属于居住用地为由,作出了不同意原告宅基地申请的审查决定,但并未向余启四作出是否同意其它宅基地申请的答复。后村委会主任余昌钱携带余启四提交的申请表至余启四住处,向其口头告知不同意宅基地申请的审查结果。法院认为村委会对其辖区内村民申请具有法定期限内审查并答复的法定义务,村委会逾期不同意原告申请表的审查决定,对原告的权利义务产生了实质性影响,且被告作出决定依据的《平桥镇控规图》显示该地为居住用地,故法院判决撤销了被告东塘下村村委会的决定。

《村委会组织法》第二条规定,村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众自治性组织。村委会在性质上并不属于行政机关,之所以能成为行政诉讼的被告,是因为它在一些情况下依据法律、法规、规章的授权,发挥了行政管理的职能。依据《农村宅基地管理办法》第十七条,农村村民申请宅基地,应当向常住户口所在地的村民委员会或村集体经济组织提出书面申请,经村民委员会或村集体经济组织讨论同意。具体看来,上述案例中,东塘下村村委会依法对余启四的申请表进行审批,村委会对本村村民的管理,行使的正是特定的行政管理职权,应当属于公权力的范畴。也就是说,其行为具有公法意义上的本质属性,是可以诉诸法律、接受司法监督和审查的行政行为,具有可诉性^[5]。当然,这里指的村委会成为行政诉讼的被告,前提是村委会依据法律、法规、规章的授权,这一点与《行诉解释》第二十四条相对应。

3.2 村委会依委托和命令实施的行为 《村委会组织法》第五条第一款规定,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,但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。学术界亦存在一种观点,“在基层政权与村民自治模式下,行政事务与乡村事务截然分开,互不相干,村委会只能履行自治职能,不能履行行政职能,这是乡村治理的理想状态”^[6]。村委会在原则上属于村民自治组织,但是紧接着第五条第二款就规定,村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。村委会作为中国共产党在农村的基层组织,发挥党的领导核心作用,在很多情况下承担着协助基层政府落实政策的义务。以目前在实践中的情况来看,部分基层有行政权的部门为了规避工作中可能造成的不利后果,常常以委托、授权、命令的方式要求村委会负责执行。在崔克炜诉天津市东丽区金钟街道办事处房屋拆迁管理一案(参见天津市东丽区人民法院[2019]津0110行初156号行政判决书)中,原告起诉被告征收房屋时并未签订拆迁补偿协议,称其拆迁程序违法。据悉,金钟街道下辖的欢坨村村委会为落实天津市人民政府印发的文件要求,经村“三委”对原告宅基地采取回收程序讨论通过后,向被告提交了回收

宅基地使用权申请,被告以文件形式做出了批复表示同意,导致原告房屋被强制拆除,但被告称自己的行为是通过批准的形式对回收行为行使监督权,对此法院并不予以认可,最终判决被告金钟街道办的拆除行为违法。

对于能找到明确证据证明行政机关采取委托方式授权于村委会的,《行政诉讼法》第二十六条规定,行政机关委托的组织所作的行政行为,委托的行政机关是被告。同样,《行诉解释》第二十四条第二款也规定,当事人对村民委员会、居民委员会受行政机关委托作出的行为不服提起诉讼的,以委托的行政机关为被告。然而实践中以行政机关未依法定程序委托的现象居多,对于此类仅使用暗示、指令等方式进行“授权”的案件,适格被告应作何认定。

如陈豪庆、陈荣潮不服义乌市人民政府江东街道办事处、第三人义乌市江东街道下傅村村民委员会房屋行政强制一案(参见浙江省金华市中级人民法院〔2019〕浙07行终737号行政判决书)。下傅村委会书面通知其村民陈豪庆,表示陈豪庆现居宅基地属违建户,将对其采取停电停水措施,要求尽快腾空房屋,届时村委会将组织拆除。后江东街道办电告义乌市供电公司陈住所采取停电措施。陈豪庆所居房屋被强制拆除时,江东街道办和下傅村的人员均出现在拆除现场。庭审时被告称房屋由下傅村委会组织拆除,其并不是房屋拆迁的实施主体,且第三人已承认实施该强制拆除行为。一审法院认为,江东街道办电告供电公司的通知中,明确表示要对陈豪庆的房屋进行拆除,同时拆除现场也出现了江东街道办的工作人员,所以组织拆除房屋的实施主体应认定为被告江东街道办,且该拆除未履行法定程序,故一审法院判决江东街道办的拆除行为违法。后江东街道办向金华市中级人民法院提起上诉,二审法院维持原判。

有的学者认为,授权内容必须明确,具有可操作性,若只作了抽象性的规定,就应视为关系尚未成立^[7]。这可能会导致行政机关的责任推诿,会对原告履行证明义务造成更多的困难。上述案件中下傅村村委会所涉的房屋强制拆除行为,既无法律法规的授权,又无江东街道办的授权书,但是确有明确证据表明江东街道办参与了房屋的强拆过程,那就很难否认它在该过程中发挥了指导的作用,因此法院对江东街道办作为拆迁主体予以了认定,该案判决结果也与《行诉解释》中关于房屋征收补偿的规定相一致(《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第二十五条:“市、县级人民政府确定的房屋征收部门组织实施房屋征收与补偿过程中作出的行政行为,被征收人不服提起诉讼的,以房屋征收部门为被告”)。既然该案中发往供电公司的通知成为了证据,那么行政机关通过召开专题会、动员会、布置会等形式下达指令,且有会议记录能与之佐证的,则也应视为行政机关实施了委托行为^[5]。

3.3 现行案例中村委会法律地位的认定规则 从上述选取的具有一定代表性的案例中不难看出,村委会在实施法律、法规授权的行为时,高度类似于以完成某项具体行政职权为目标的行政机关,以自己的名义发挥了法律、法规所授予的

职能,被授予职权的组织约等于行政机关,其行为直接影响到所辖范围内村民的权利和义务,当然需要以自身对外承担法律责任。此时不宜以村委会不是行政机关为由,否定其授权下的行政主体资格。而在其他并非依照法律、法规授权的场合下,则不予肯定其行政诉讼被告的地位,如依行政机关委托和命令而实施的行为。基层政府为达成一定的管理目的,往往会委托、命令村委会实施一些涉及村民实体权利、义务的事务,如涉及农村宅基地审批、房屋拆迁安置补偿等相关事务。在这类案件中,村委会实际上相当于基层政府在农村的代理人,代替政府在农村实施行政行为,此时以村委会为被告并不能实际化解矛盾和纠纷,反而可能会起到基层政府与村委会之间互相推诿责任的反作用。法院实际办案中对于此类行为也有不予认定村委会行政诉讼被告资格的趋势,但尽管如此,由于村委会的行为与行政机关有紧密的联系,可以作为行政诉讼中的第三人。

《行诉解释》第二十条规定,法律、法规或者规章授权行使职权的行政机关内设机构、派出机构或者其他组织,超出法定授权范围实施的行政行为,当事人不服提起诉讼的,应当以实施该行为的机构或者组织为被告。如果村委会在整个行政行为既无法律、法规的授权,又没有委托、命令的依据,则此类行为应被认定为是一种“事实行为”,当事人对此不服提起的诉讼,应当以村委会为被告。

4 关于村民委员会法律地位行政化的思考

无论村委会是作为行政诉讼的被告还是第三人,从近年来类似的案例中不难发现,造成诉求的原因存在一个共性,就是村委会在其中扮演了一个发挥着行政管理职能的角色。

4.1 村委会职能行政化的成因 理论界对于村委会具有行政主体资格有着认同的趋势,这与我国建立在基层的制度有着密切关系。由于地方政府每年都有着各种各样的指标、任务等,在上传下达后,最终基层政府会将这类要求具体分配到每个村,并且会以奖罚的方式对村干部进行考核,乡镇政府需要完成上级分配下来的任务,自然就要面对来自村民的压力,此时为了更好地开展工作就需要村委会的配合。即便《村委会组织法》已经明确规定了基层政府和村委会之间的关系是“指导与被指导”,但基层政府如此干预乡村自治管理更多的来源于对现实的无奈,这是造成村委会行政化的一个重要因素。

从乡村自治的角度看,有部分学者认为,这样的一种上下分明的等级考核让村委会失去自治的内涵,成为带有地方行政功能的基层组织,变成乡镇政府的附庸行政机构,来完成乡镇派达的各项任务^[7]。但要实现真正的乡村自治就意味着下放更多的权力,将掌握在基层政府中的权力转化成村民手中的权利,这可能会导致基层管理一度陷入混乱状态,不利于乡村的和谐稳定。如果从基层政府的角度看,这种模式可以为基层政府减轻自上而下的行政压力,又可以减少因编制、经费造成的财政压力,还可以打通基层与村治的隔绝阻碍^[9]。基层政权与村民自治的有机结合既有优势,也有短板,要取其精华,去其糟粕,关键在于运用法律明确两者的职

能边界。

4.2 将村委会纳入行政主体范围 如果把村委会的权力看作是每个村民手中权利的让渡,谁来约束村委会的权力,村民自治并不意味着完全放手、无人管理。村委会履行行政职能有其必要性和合理性,村委会的自治职能与行政职能可以实现有效配合^[10]。既然司法解释已经赋予了村委会成为行政诉讼被告的资格,为达成上下统一、师出有名,也应及时添加或修改在宪法和法律当中,确认其权力来源,实现整个法律体系的有机统一。可以在概念上将村委会纳入行政主体的范围,目前我国的行政主体的判断标准主要取决于是否行使了行政权,这与《宪法》第一百一十一条所规定的自治权并非相同的概念,也是导致实践中村委会法律地位不清的根本原因之一,但是二者的共性在于均发挥了一定的行政管理职能。国外对此有专门的“公法人”的概念,包含了发挥行政职能的社会组织在内,均能成为行政诉讼的被告^[2]。因此不妨将原来对行政主体的概念扩展为以是否依照法律、法规的授权履行行政职能为标准,这样往外扩展之后,村委会在行使村民赋予的权力进行村庄管理时就有了确定的身份,不会因概念的差异而否认其实际的职能,类似的有依章程规定履行公共职能的高校、足协等^[11]。同时还应与依政府委托和命令实施的行政行为区别开,虽然在委托和命令下,村委会也发挥了行政职能,但是此时村委会犹如基层政府的下级机构一般,并不宜以其自身名义对外承担责任。综上所述,对法律法规授权行为的肯定和对委托、命令行为的排除,既明确了赋予村委会的法律地位,同时也不会改变村委会行使自治权的基本性质。

4.3 规范委托、命令的程序 村委会依委托、命令实施的行政行为本质在于协助基层政府开展各项工作,如若村委会未超出委托、命令的范围实施的行政行为,则应以基层政府为被告提起行政诉讼。为了规范流程和划定职能范围,需要对村委会能够接受委托和命令的程序作出限定。首先在决定实行前,全面考虑行政行为的必要性和可行性,综合判断村委会是否能完成任务;其次在决定实行时应出具必要的证明文件,委托应出具行政委托书,命令应出具基层政府带有批复、指令等性质的公文,两者均需加盖公章,以此区别于依据

法律、法规授权实施的行为,该文件一式三份,分别由基层政府、村委会和行政相对人持有,将会成为日后提起行政诉讼的重要依据;及时公开与备案应贯穿整个执法流程,对于决定实行的文件属于依法可以公开的部分,应当及时采取公开的流程,同时经基层政府相关部门备案后作为执法依据。该流程能够为日后可能存在的诉讼活动提供大量的证据材料,在一定程度上避免基层政府与村委会相互推诿责任的现象,也能将此类行为与另一类行为区别开来,即村委会实施的超出委托、命令范围,又无法律、法规授权的行政行为。

5 结语

村民自治推动了我国基层地区经济、文化的发展,村民自主建设新农村的积极性高涨,深入贯彻和落实上级党委和政府做出的政策决定,村委会在其中发挥着承上启下的作用。而尚不明确的法律地位对于更好地实现村委会的作用无疑是阻碍,权利、义务和责任划分不明,在行使职能过程中难以认定其权力来源,正常进行的管理活动无法得到法律上的认可,同时被管理人也难以寻求有效的救济方式。因此,应当及时从法律层面上对村委会的地位作出明确规定,还原村委会的实际身份,对整个中国的农村法治进程和民主自治的完善具有重要的意义。

参考文献

- [1] 刘茂林.宪法秩序作为中国宪法学范畴的证成及意义[J].中国法学,2009(4):47-58.
- [2] 王名扬.法国行政法[M].北京:中国政法大学出版社,1988:37-39.
- [3] 迟爱静.论村委会在行政诉讼中的法律地位[D].烟台:烟台大学,2014:6-7.
- [4] 张震,杨曦.村委会自治行为之行政可诉性分析[J].湖州师范学院学报,2018,40(7):92-100.
- [5] 曹奕阳.村(居)委会之行政诉讼被告资格辨析[N].人民法院报,2019-02-14(006).
- [6] 藺雪春.当代中国村民自治背景下的乡村治理模式研究[D].西安:西北大学,2005:13-29.
- [7] 胡建森.行政法学[M].3版.北京:法律出版社,2010.
- [8] 李良,覃蓓.行政嵌入、自治悖论与乡村关系的失范——村民委员会行政化的现实困境[J].农村经济与科技,2016,27(10):162-164.
- [9] 梁成意,叶霖.行政委托视角下的村委会职能重构[J].宜宾学院学报,2016,16(8):66-71.
- [10] 梁成意.论乡镇政府与村委会指导协助关系之完善:关于《村组法》第五条的修改建议[J].求实,2012(11):84-87.
- [11] 王照.村委会行政主体地位的思考[J].理论观察,2019(2):102-105.

(上接第265页)

参考文献

- [1] 程大峰.精准扶贫视域下的农业发展路径研究:以河南“三山地区”精致农业为例[J].中国农业信息,2016(22):41-42,44.
- [2] 王睿,周应恒.乡村振兴战略视阈下新型农业经营主体金融扶持研究[J].经济问题,2019(3):95-103.
- [3] 张燕,卢东宁.乡村振兴视域下新型职业农民培育方向与路径研究[J].农业现代化研究,2018,39(4):584-590.
- [4] 秦中春.台湾的精致农业之路[J].发展研究,2019(4):4-8.
- [5] 张雅文.贵州现代山地特色高效农业发展路径研究[D].贵阳:贵州大

- 学,2018.
- [6] 陈静静,徐孝刚.乡村振兴背景下泸州市乡村民宿发展对策研究[J].湖北职业技术学院学报,2020,23(1):10-13.
- [7] 朱晓磊.乡村振兴视域下农村电商发展路径研究[J].商场现代化,2020(18):59-61.
- [8] 叶伟媛.浙西南山区发展精致农业的策略研究[J].安徽农业科学,2020,48(10):234-236.
- [9] 李冰.山区农业生产条件现代化的实施路径[J].开发研究,2017(2):41-45.
- [10] 王善科.乡村振兴视域下高等农业院校人才培养路径研究[J].天津农学院学报,2020,27(3):97-101.