

论村民委员会行政主体资格的确认

程一平

贵州财经大学，贵州贵阳，550025；

摘要：村民委员会作为基层群众性自治组织，在乡村治理中扮演着关键角色。随着乡村社会经济的发展和基层治理体系的变革，村民委员会在公共事务管理、集体资源分配、政策执行等领域承担诸多职能，涉及行政权力的运用，使得其行政主体资格的确认成为理论与实践中的焦点问题。然而，当前理论界对于村委会行政主体资格的认识存在分歧，相关法律规定也较为模糊，司法实践中认定标准不一，导致在处理村委会相关行政争议时面临诸多困境。只有准确界定村委会的行政主体资格，才能规范其行政行为，有效解决行政争议，保障村民合法权益，促进乡村治理法治化、规范化发展，推动基层治理体系和治理能力现代化建设。

关键词：村民委员会；行政主体资格；自治行为

DOI：10.64216/3080-1486.25.03.024

1 确认村民委员会行政主体资格的必要性

1.1 历史背景：从“政社合一”到基层自治的转型需求

1.1.1 人民公社时期的治理模式

在计划经济时期，人民公社作为“政社合一”的组织，集行政管理、经济生产与社会生活功能于一体，生产队承担着国家政策执行、农业生产调度等行政职能。这种模式下，生产队实质上是政府行政体系的“末梢神经”，直接参与户籍管理、物资分配等行政事务，具备明显的行政属性。

1.1.2 改革开放后的制度变革

1982年宪法确立村委会基层群众性自治组织的法律地位，旨在实现“乡政村治”的治理格局。然而，村委会并未完全剥离原有的行政职能，仍需协助政府开展土地管理、计划生育、社会保障等工作。随着《村民委员会组织法》的颁布实施，村委会的双重属性——自治性与行政性逐渐凸显，确认其行政主体资格成为制度转型的内在要求。

1.2 职能变迁：从自治协助到公共管理的现实需要

1.2.1 法定行政职能的扩展

现行法律赋予村委会大量行政性职责，如《土地管理法》规定村委会参与宅基地审批与集体土地管理；《人口与计划生育法》要求其协助落实计划生育政策；《社会救助暂行办法》明确其在低保申请审核中的法定职责。这些职能直接涉及公民的财产权、生存权等基本权利，若不确认村委会的行政主体资格，将导致行政行为缺乏责任主体，公民权利救济渠道受阻。

1.2.2 公共服务职能的强化

乡村振兴战略实施过程中，村委会承担着基础设施建设、公共服务供给等重要职能，如农村饮水安全工程管理、文化活动组织、疫情防控等。这些事务本质上属于公共管理范畴，具有明显的行政属性，若不明确其行政主体地位，将导致公共服务责任虚化，影响基层治理效能^[1]。

1.3 权利救济：保障村民合法权益的必然选择

1.3.1 行政争议解决的现实困境

村委会因土地征收补偿、集体资产分配、社会保障资格审核等引发的争议频发。若不承认其行政主体资格，村民无法通过行政诉讼途径维权，只能选择民事诉讼或信访程序，导致救济成本高、效率低。

1.3.2 司法裁判的统一性需求

从司法实践来看，在涉及农村土地征收补偿分配的案件中，部分法院依据村委会在土地征收补偿款分配过程中所发挥的公共管理职能，认定其具有行政诉讼主体资格^[2]；而另一些法院则以村委会属于村民自治组织为由，否认其行政诉讼主体资格。这种判决结果的差异，不仅使当事人在面对相似法律问题时难以预估诉讼走向和结果，也极大地损害了司法裁判的可预期性和稳定性。确认村委会行政主体资格，有助于统一裁判尺度，维护司法权威，推动基层治理法治化进程。

2 确认村民委员会行政主体资格的实践争议

2.1 法律规定层面的争议

2.1.1 法律定位的模糊性

在我国的法律体系框架内，基层群众性自治组织的

性质与职能有明确的规定。《中华人民共和国宪法》第111条奠定了基层自治组织在法律层面的地位与基本属性。《中华人民共和国村民委员会组织法》第2条对村民委员会的性质与职责作出更为细致的阐述,这从根本法和专门法的角度确立了村民委员会的自治属性^[3]。但同时,在诸多单行法律法规中,又赋予了村民委员会一定的行政管理职能。《中华人民共和国土地管理法》赋予村民委员会在土地管理方面一定的行政职权。这种法律定位上的模糊,导致在实践中难以准确界定村民委员会的行为性质究竟是自治行为还是行政行为。

2.1.2 授权依据的不明确

虽然部分法律赋予了村民委员会一些行政管理职能,但对于授权的具体范围、程序以及监督机制等规定并不明确。例如,在一些涉及集体土地征收补偿费用分配的事务中,村民委员会依据相关规定有权进行管理和分配。然而,法律对于村民委员会在分配过程中的决策程序、公开方式以及对村民异议的处理等方面缺乏详细规定。这就使得在实践中,当村民对分配方案存在异议时,难以判断村民委员会的行为是否属于行政行为,以及能否通过行政诉讼等途径进行救济^[4]。

2.2 行为性质认定的争议

2.2.1 行政管理行为与自治行为的界限

村民委员会的许多行为兼具行政管理和自治的双重属性。以村集体经济项目的立项、承包为例,从自治角度看是村集体内部对经济事务的自主决策;但从行政管理角度看则涉及公共资源管理、市场监管等因素,可能影响村民权益以及农村经济秩序^[5]。

在朱某诉绍兴县某政府行政复议决定案中,村委会拒绝将村民的建房申请上报镇政府。该行为一方面涉及到村集体对本村土地资源的管理,具有自治性质;另一方面,由于建房申请涉及到土地规划、建设审批等行政管理事项,又带有行政行为的特征。法院最终认定村民委员会在履行宅基地上报审核职责时属于法律、法规授权的行政主体,其行为是行政行为。但在类似案件中,不同法院对于该类行为性质的认定可能存在差异,有的法院可能更倾向于认定为自治行为。

2.2.2 准行政行为的认定分歧

村民委员会实施的一些行为,具有行政法上的效力,但又不完全等同于典型的行政行为,即准行政行为,如协助办理户口登记、出具相关证明材料等行为。

在周某诉安丘市某村委会民政行政许可案中,法院认为村委会实施的协助办理户口登记的行为属于准行政行为,村委会在行使法律法规所授权的职能时可以作

为行政诉讼的被告^[6]。也有观点认为此类行为是村委会在自治过程中的辅助行为,不具备行政行为的独立性和完整性,不应认定为行政行为,而应作为民事行为。这种分歧导致实践中对于涉及此类行为的纠纷,当事人难以确定救济途径,法院也难以统一裁判标准。

2.3 诉讼主体资格的争议

2.3.1 作为行政诉讼被告的适格性

司法实践中村民委员会能否作为行政诉讼被告存在较大争议。一种观点认为,当村民委员会依据法律、法规、规章授权履行行政管理职责时,其行为侵犯相对人合法权益,应作为行政诉讼被告^[7]。以李玉兰诉北京市朝阳区豆各庄乡黄厂村村民委员会履行法定职责案为例,法院通过司法裁判明确:村民委员会在宅基地申请审批流程中,因法律、法规赋予其特定行政职权,符合行政法理论中“法律、法规授权组织”的构成要件^[8]。当村民依法提出宅基地申请却遭拒绝受理时,村民委员会作为适格被告,其作出的不予受理行为属于行政诉讼的受案范畴。另一种观点则认为,村民委员会不是行政机关,不具备独立承担行政责任的能力,其行为更多地体现为自治行为^[9],应由委托其行使权利的乡镇政府作为责任主体,对其起诉按民事诉讼处理。这种争议导致在类似案件中,不同地区的法院裁判结果可能截然不同,影响了司法的权威性和公正性。

2.3.2 不同案件类型的处理差异

在宅基地相关案件中,有的法院认为村委会收回宅基地使用权的行为属于依据法律授权的行政管理行为,具有行政主体资格。但也有法院认为此类行为属于村民自治范畴,不属于行政诉讼受案范围,应通过民事诉讼解决纠纷。

涉及村集体收益分配的案件同样存在争议。如果将村委会的分配行为认定为行政管理行为,那村民可以通过行政诉讼寻求救济;若认定为自治行为,则只能通过民事诉讼或其他自治组织内部的救济途径解决。这种因案件类型不同而产生的处理差异,使得当事人在选择救济途径时感到困惑,也给司法实践带来了挑战。

3 村民委员会行政主体资格争议的优化路径

村民委员会行政主体资格的诸多争议对农村治理法治化、村民权益保障等产生不利影响。为有效解决这些争议,从行政和社会治理层面探寻优化路径与办法。

3.1 行政层面的规范

3.1.1 加强行政指导与监督

(1) 建立行政指导机制: 乡镇政府应建立常态化的

行政指导机制,定期对村民委员会的行政管理工作进行指导。例如,在村民委员会实施集体土地征收补偿费用分配工作前,乡镇政府应指导其制定合理的分配方案,明确分配原则、程序和公示要求,避免因程序不规范引发纠纷。

(2)强化行政监督:加强对村民委员会行使行政管理权力的监督检查。建立专门的监督小组,定期对村民委员会的工作进行检查,重点检查其权力行使是否符合法律法规规定、程序是否正当、是否存在侵害村民合法权益的行为等。对发现的问题及时责令整改,情节严重的依法追究相关责任^[10]。

3.1.2 明确行政复议管辖

(1)确定复议机关:明确规定村民委员会依据授权实施的行政管理行为引发的行政复议案件的管辖机关。一般情况下,可由乡镇政府的上一级政府或相关业务主管部门作为复议机关。例如,村民委员会在农村公共卫生管理方面的行为引发争议,可由县级卫生健康部门或县级政府作为复议机关。

(2)规范复议程序:制定专门的行政复议程序规范,针对涉及村民委员会行政行为的复议案件,简化受理程序,提高复议效率。同时,加强复议决定的执行监督,确保复议决定得到有效执行,保障当事人的合法权益。

3.2 社会治理层面的创新

3.2.1 推进民主协商与自治

(1)完善民主决策机制:在村民委员会内部,进一步完善民主决策机制,扩大村民在涉及行政管理事务决策中的参与度。例如,在制定村规民约中关于公共事务管理的条款时,应通过村民会议、村民代表会议等形式广泛征求村民意见,确保决策符合民意,减少因决策不当引发的争议。

(2)加强自治组织建设:培育和发展各类农村社会组织,如农村志愿者协会、农业合作社等,协助村民委员会开展公共事务管理工作。这些社会组织可以在环境保护、文化建设等方面发挥积极作用,同时也能对村民委员会的工作进行监督和补充,促进农村治理的多元化和协同化。

3.2.2 建立多元纠纷解决机制

(1)发展人民调解:加强农村人民调解组织建设,选拔熟悉农村事务、有威望的人员担任调解员。建立人民调解与行政调解、司法调解的衔接机制,对于涉及村民委员会行政主体资格争议的纠纷,优先通过人民调解方式解决。

(2)引入仲裁机制:针对一些专业性较强的农村经济纠纷,如农村土地承包经营权纠纷、村集体企业合同纠纷等,可引入仲裁机制。通过引入仲裁机制,建立专门的农村仲裁机构并制定专门的仲裁规则,能够为当事人提供高效、便捷的纠纷解决途径,有助于及时化解农村经济纠纷,维护农村社会的和谐稳定,促进农村经济的健康发展。

4 结语

在基层治理的广阔舞台上,村委会承担着诸多重要职责,涵盖了农村社会生活的方方面面。确认村委会的行政主体资格,意味着将村委会的行为纳入行政法治的轨道进行规范和约束。一方面,村委会在行使公共管理职能时,必须严格遵循法定程序和权限,依法履行职责,这有助于提高基层治理的规范化和法治化水平;另一方面,当村委会的行为侵犯村民合法权益时,村民能够通过行政诉讼这一法律途径寻求救济,既保障了村民的合法权益,又对村委会的行为形成有效的监督制约。通过这种方式,能够推动基层治理从传统的人治模式向现代的法治模式转变,促进基层社会的和谐稳定与长治久安。

参考文献

- [1]张远照.村民预防性行政诉讼构建研究[J].焦作师范高等专科学校学报,2018,34(03):30-36.
- [2]王照.村委会行政主体地位的思考[J].理论观察,2019,(02):102-105.
- [3]付士成,谷静莹.村民委员会处罚行为的合法性及其司法审查[J].东北农业大学学报(社会科学版),2023,21(03):1-9+51.
- [4]钟云萍.村民委员会处罚行为的合法性审视[J].湖南科技学院学报,2024,45(06):52-56.
- [5]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(07):92-100.
- [6]葛先园.简论行政诉讼被告资格的构成要件[J].安徽警官职业学院学报,2021,20(03):12-15.
- [7]赵宁,张雪静.村民委员会行政诉讼被告主体资格认定探析[J].中国检察官,2025,(04):57-60.
- [8]朱世海,朱应平.论行政主体理论的本土化建构[J].人民论坛·学术前沿,2023,(24):80-89.
- [9]贾超群.村民委员会成为行政诉讼被告主体的思考——以新疆呼图壁县为例[J].村委主任,2023,(12):144-146.
- [10]杨晓丹,郭昊.村民委员会行政法律地位的案例研究[J].安徽农业科学,2021,49(12):266-269.