

论村民自治

——用“公司制”模式构建村委会

崔巍

(四川师范大学法学院,四川成都610068)

摘要:村民自治是我国实施基层民主的一项重要制度,村民委员会是基层群众性组织,借鉴“公司制”模式处理村委会与村企业、村党委和村民之间的关系,是实现村民自治的方式之一。

关键词:村民自治;村民;村民委员会;村企业

中图分类号:DF200 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2005)02-0032-06

“公司制”模式是指现行股份合作制公司的结构模式,借用股份合作制公司的组织形式及其所具备的某些特征,主要是借用公司的权利来源、机构设置,以及公司与政府之间的相互关系等通行理论。本文中针对村民自治的现状,设计出一种理论模式——用“公司制”模式来设置村委会,企望借助通行的公司理论来理顺村民自治过程中的各种关系,解决相关问题。

一 确立村委会的“法人”地位

公司都是法人。因此,要理解村委会模拟公司模式,首先要考虑村能否具备成为法人的条件。虽然有的学者把村直接称呼为独立的法人组织,但是根据我国的《民法通则》和《社会团体登记管理条例》等有关规定,村既不是企业法人、机关法人,也非事业单位和社会团体法人。这也就造成村的法人性质不明确。而从理论和实践上看,村作为法人是具有可行性的,并且有助于依法治村。

法人行动者理论认为,一个基本的法人系统由两个元素组成,一是行动者,二是资源。对资源的控制往往表现为处置资源的各种行为权利,权利是交易(社会行动)的基础[1]。能否作为一个法人,或者

说,能否作为法人行动者,关键取决于该主体对资源控制力的大小,即权力的大小。

在我国村级机构的发展历史上,人民公社实行政社统一,既是政权组织,又是经济组织及社会生活的基本单位,它对辖域内的生产大队、生产小队及其所有的资源,拥有完全的控制权,而人民公社的组织机构——生产大队,不是独立的法人,它只是中介者,是较大规模的法人的组成部分,因为在实质上,它们没有权力(利)决定自身的内部活动,权力(利)由较大规模的法人行动者掌握,即人民公社。随着公社的解体,村民自治的出现,生产大队被村民委员会所取代。这种取代不是简单的名称改变,村民委员会的出现及权力(利)配套,意味着创新。以法人行动理论分析,村是一个独立法人,即不再是中介者。《村民委员会组织法》第二条规定,村民委员会是具有自我管理、自我教育、自我服务功能的基层群众性自治组织。并且这一自治组织已经脱离了与乡镇(前身是人民公社)政府的领导与被领导的关系,镇政府与村委会的关系被定位为“指导、支持和帮助”以及“协助”的关系。这样就实现了“从没有法人组织到法人组织的出现和发展,这是社会结构的重

收稿日期:2004-06-15

作者简介:崔巍(1971—),男,江西南昌人,四川师范大学法学院讲师。

大变化,也是中国农村当前社会结构变化最主要的内容”[2]。变化的结果明确了单独利益集团的法律地位。我们之所以称呼其为单独利益集团,是因为村委会所代表的利益人是村民,并且其所有权力(利)来源已改变了传统模式,即由传统的国家给予变为村民给予。村民给予其权力(利)的过程是民主选举。通过民主选举,村委会树立了地方权威,从而与国家权威区别开来。其权威表现在对其村内资源的控制,“管理本村属于村民所有的土地和其它财产”,借助其权威,才能塑造村的法人地位,但这种法人地位只是在同外部发生广泛交往时才会显现出来,如建筑校舍、幼儿园、养老院等为“办理本村公共事务和公益事业”而签订合同,对内则作为“支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济”而签订承包合同,如土地承包、池塘承包等。

确立村的法人地位在实践中主要是要看它是否符合法律规定的法人构成要件,即是否具备法人的资格。根据我国《民法通则》第三十七条,法人资格必须同时具备下述四个条件:依法成立,有必要的财产或经费,有自己的名称、组织机构和活动场所,能够独立承担民事责任。从现状看,村完全符合上述四个条件。

第一,依法成立。作为村的代言人的村委会是根据《村民委员会组织法》规定的条件和程序成立的。该法第八条规定:村民委员会的设立、撤销、范围调整,由乡、民族乡、镇的人民政府提出,经村民会议讨论同意后,报县级人民政府批准。在这里,提出、讨论、批准三个程序缺一不可、缺一不可。该法还对村委会的组成人员、活动宗旨、性质和任务等方面作了较详细的规定。

第二,有必要的财产和经费。村的财产和经费的主要来源包括公共积累,如村里集体购置的农具、车辆、办公用品、房屋、村办企业上缴的利润,村民集资提留,管理本村集体所有土地和其他财产的收益案。

第三,有自己的名称、组织机构和场所。毋庸置疑,各村都有自己独立的名称。根据《村民委员会组织法》的规定,各村也都建立了相应的组织机构,如权力机构为村民会议,管理机构为村委会,村委会还下设村民小组及人民调解、治安保卫、文教卫生体育、民政等专门委员会。从我国目前的实际情况看,村委会已普遍建立了自己的办事活动场所。

第四,能够独立承担民事责任。村委会完全可以以村的名义进行民事活动,享有民事权利,承担民事义务。司法实践中,村委会代表村作为民事诉讼主体(原告、被告、第三人)参加诉讼活动已屡见不鲜。

由上可知,村具有法人性质。因此,确认其具有法人属性,有利于我们在依法治村的过程中提供一种范式,促进村民自治的规范化管理,也为我们后面把其视作法人提供了依据。

二 村委会运作的股份合作制属性

股份合作制,具有合作制与股份制两种形态,企业的形式是以本单位或实体内的劳动者平等持股、合作经营,股本和劳动共同分红为特征的企业制度。村委会在成立、发展运作等方面与股份合作有相似之处,体现在下述两个方面。

一是两者都建立了章程制度。股份合作制的机构设立、宗旨、活动范围等需要借助章程来明确。农村自1991年的山东章丘市率先制定《村民自治章程》以来,创造了一整套民主管理的新经验,章程在村民自治过程中发挥了重大的作用。与股份合作制章程一样,村制章程是村民自我管理、自我教育、自我服务的综合性规章,明确规定了村民组织的产生、职权和例会制度,也是目前我国农村层次最高、结构最完善的规章,村民形象地称之为村“小宪法”。章程制度已经成为村民自治中不可缺少的一部分。

二是两者都采用大会制度。股份合作制的权力机构是股东大会,即成员平等共同议定重大事项的机构。由于其成员是平等地持有股份,所以其法人代表是选举产生的(理论而言),遇有重大事项,法人代表提请股东大会会议决。根据社会主义民主和群众的要求,在农村,村民是本村的主人,是“股东”,村内的一切权力应当属于村民。代表村民整体行使权力的机构是村民大会,村民大会由本村18周岁以上的智力正常的村民组成。村民大会具有股东大会的权威性,同样也具有局限,为了使本村的日常事务及对外交往方便管理还设立了“法人代表”,即村委会主任主持日常工作,还设立了相应的协助机构,如副主任及各专门委员,各协助机构对村委会主任负责,村委会主任对村民负责(即村民会议),但遇有重大的事项,必须召开村民会议议决。

三 村委会与村办企业的关系犹如“法人”与“二级核算法人”的关系

(一)村办企业不能代替村委会开展工作

由于在法律上村委会的法人地位不明确,给村委会开展工作带来很多困难。一些地方为了回避矛盾,采取了两种办法:一是将村办经济组织代替村委会履行了某些职责,或者承担应由村委会承担的民事责任;二是干脆将全村办成一个大公司,村委会干部均为公司领导,公司作为经济实体的同时也把村委会的任务和职责一揽子兜过去了。因为村办企业本身具有法人地位,所以,一些因村委会法律地位不明确而出现的问题或不便解决的问题似乎都迎刃而解了。但应当指出,以村办企业替代村委会的作法,是极其错误的。一是因为两者性质不同。众所周知,村委会是根据《村民委员会组织法》的规定组建设立的,有其法定的产生程序、机构和职责以及监督机制。这是村民自治的组织形式,性质属于村民自治体。而村办企业或其他集体经济组织企业法人,其产生程序、机构设立和职责任务均不同于村委会,性质属于生产经营的经济实体。二是因为这种作法削弱了村委会的职能和作用。村办企业本身是一个经济实体,它的主要职能是从事生产经营活动,其性质决定了它无权统领全村各项事务的正常开展,其地位也决定了它无法兼管村委会的某些整体管理服务功能,即使勉强替代,也弊端甚多,容易走进企业办社会的怪圈。同时,村办企业是以经济效益为目标,代行村委会的职责后,村民的民主权利、政治权利以及其它权利无法得到有效的保障,更有甚者可能出现金钱政治。

(二)理顺村委会与村办企业关系

为了使村民自治纳入法治轨道,必须理顺村委会与村办企业的关系。笔者认为:两者实际上是“法人”与“二级核算法人”的关系,即投资关系。以此关系定位,既明确了村委会的功能,又明确了村办企业的作用,有利于村民自治的正常发展。

1. 确立投资关系有利于理顺两者的产权关系

村办企业无论规模多大,范围多广,同村委会的关系都应当是投资关系,即村委会是一切村办经济组织的主要投资方。因为村办经济组织属于全村集体所有,村委会是全村村民选举出来的领导机构,代表着全村村民的意志和利益,而且控制本村的经济资源。所以村委会理所当然也只能是村办经济组织的主要投资方。全村办成一个大公司或以某一村办经济组织代行村委会职责的做法,恰恰是颠倒了双

方关系。换而言之,是所有者与经营者的关系。

2. 确立投资关系符合市场经济的竞争机制

把村委会与村办经济组织看作“法人”与二级核算法人,从而把各自的责、权、利区别开来。二级法人的村办经济组织在其组织内部有权自主决定产、供、销。当其经营决策符合经济发展趋势时,获得利润,按产权归属关系划定合理比例上交村委会,以促进全村的公共积累;当经济不符合市场规律,甚至面临淘汰时,作为合法法人地位的村办经济组织申请破产而消灭。因为所有权与经营权分开行使,所以不会因破产而殃及村委会的正常运转,从而使村委会规避市场经济的风险,保证其正常“办理公共事务和公益事业”的职责。

3. 确立投资关系有利于人才流动

假设村委会与村办经济组织合二为一,而《村民委员会组织法》又规定了村委会主任、副主任和委员,由村民直接选举产生。那么,这必将造成村委会主任、副主任和委员肯定是本村村民,即使是村外的优秀人才也不可能参与本村的建设,从而制约了村办经济组织的发展。针对农民文化素质普遍较低的情况,如果两者分离,村办经济组织可以通过招聘、投标的方式引进人才,改善管理,必将极大地促进农村经济的发展。

4. 确立投资关系有利于优势互补

村委会具有法人性质,也不能包揽村办经济组织的职责,它的主要责任是依法推进村民自治,具体而言其主要任务是:“办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。”这样不会造成企业办社会的现象,也解决了企业的后顾之忧。村办经济组织是企业法人,它的主要任务是开展生产和经营活动,发展本村集体经济。从经济方面,对村委会办理公共事务提供支持,以解决“巧媳妇难做无米之炊”的现象。

5. 确立投资关系有利于明确各自的法律责任

从法人的角度看,两者都具备独立法人的特性,各自以自己的名义享受民事权利、承担民事义务。村委会作为“投资方”应当尊重村办经济组织依法独立进行经济活动的自主权,其合法权利和利益,不能干扰其正常的生产经营活动;充分利用“被投资方”上交的利润,发展现代化民主——村民自治建设。

四 村委会与党委会之间犹如“董事会”与“监

事会”的关系

现阶段,无论从制度层面还是从现实需要,村民自治都必须在党组织的领导下运作。没有先进的思想为领导,没有先进分子组成的党组织的领导,村民自治很难自动地规范化运作,甚至会走向封建性的“土围子政治”。所以,《村民委员会组织法》在原有试行的《村民委员会组织法》的基础上,特别补充了第三条:“中国共产党在农村的基层组织,按照中国共产党章程进行工作,发挥领导核心作用;依照宪法和法律,支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。”随着党建理论的深化,党的工作方式已有所转变,在农村如何把党的“事无巨细,关怀备至”转变为政治领导、思想领导、组织领导呢?笔者认为,最重要的是制度上合理划分党组织和村委会的职权范围。要使这两个性质不同的组织各自发挥应有的功能,必须从制度上对其职权范围作出合理的界定。党组织要使自己真正成为村级组织的核心,应该避免行政化的倾向,从大量日常具体事务中解脱出来,将主要的精力用于对村的发展方向把握,对村级组织的建设的指导,对各类组织之间的关系协调以及自身建设方面。由村民自己能够处理好的事情,应尽可能地让村民根据法律制度自主处理,以支持和帮助村民自治组织独立负责地开展活动,充分发挥村委会管具体事务的原则。

如何协调党管方向性的大事与村委会主管具体事务之间的关系呢?笔者认为,关键是党对村委会的监督。一方面,监督是领导与被领导关系的重要内容之一。由于党委不便直接操办村内具体事务,同时又要使这些村内事务与党政国策相一致,那么必须加强党对村委会办理具体事务的监督。另一方面,村民自治在农村开展,是我国农村政治体制改革中的创新。为了使创新成果“草根民主”能茁壮成长,必须加强监督,以不致于横生枝节、半途夭折。换句话说,“监事会”与“董事会”关系,也正是从监督的角度而言,监督是领导方式的具体化,是领导方式的内容。但是,由于理论、制度等方面的限制,监督却未形成制度化、规范化。所以,探讨村民自治运作过程中“监事会”对“董事会”如何进行监督具有极其重要的意义。

第一,检查财务制度。在农村村级事务管理中,财务管理至关重要。在中国农村实行生产资料集体所有制,土地等主要生产资料由村委会控制。同时,

村内还办有集体企业、公益事业,这些集体财产被村委会直接或间接掌握。另外,国家对农民的经济支持和农民上交国家的税款要通过村委会具体落实。在这一背景下,如何使村领导人在村财务管理中秉公办事,便成为村民自治中的一件大事。这也当然是农村中干群关系紧张的焦点。由于村财务制度能很好地反映村委会对经济事务的管理,所以,通过财务制度这一窗口,村党支部可以很好地了解“董事会”的经济往来,克服村民自治过程中,财务假公开或半公开的现象。由党的性质所决定,村党支部没有自己的私利,有的只是全心全意为人民服务的精神,因而,村党支部能全心全意地代表村民的利益,充分利用其领导地位,检查村财务。通过对财务的全面的专职检查,一方面防止腐败分子的贪污、挪用行为,另一方面又可以树立党在农村中的威信,解决农村的焦点问题。

第二,对“董事会”的违法及损害村民利益的现象进行监督。村民自治对中国农村而言是新事物。为了使这个新事物茁壮成长,必须对村民自治进行正确领导。首先,监督民主选举。村委会诞生于选举,农民能否选出自己满意的村委会,关键是监督规章制度的落实。一般来讲,民主选举的领导人体现了一定民意,但是民主选举的领导人不一定必然具备民主素质,当选后不一定会按民意运用其权力。因此,即使是民主选举的领导人,也要对其权力实行制衡和监督。对于刚刚起步的中国农村民主选举,尤其需要给予重视。这是因为,传统的政治体制一向缺乏对权力的制衡和监督机制,相应地塑造出缺乏权力制衡和监督意识的“体制人”。因此,即使启动民主选举程序之后,传统的“体制人”也有可能将民主选举的过程和结果扭曲变形。例如,由于宗族力量、金钱政治等方面的影响,在农村,甚至再现了“恶人参选、死人参选、傻子参选”[3](145—157页)等怪现象。这说明我们的选举监督机制不够完善。如果明确村党支部对候选人的政治思想、组织方面的考核,肯定能建立起一个合乎民意的村委会。其次,监督民主决策、民主管理。民主决策、民主管理是村民自治过程中的关键环节,是符合民主化进程的,但是,也必须关注其负面影响,特别是当负面影响被某些别有用心的人利用,会使村民自治发生扭曲时。“如果每个雅典公民都是苏格拉底,每次雅典会议都是乌合之众”[4](283页)。这就需要村党支部的监

督,监督的标准就是保证村委会的民主决策、民主管理符合本村村民的利益,符合国家整体利益。

第三,参加“董事会”的会议。虽然基层的政府“不得干预依法属于村民自治范围内的事项”,但从另一个角度讲对不属于“自治范围内的事项”,政府有权下派。这种下派事项通常被称为政务。政务体现着政府的意愿,贯彻了法律及党政、国策的要求,必须执行。但由于村委会的权力来源的改变及小农意识的影响,在对待政务时难免会出现消极、扯皮及阳奉阴违的情况,这就需要政治上、思想上过硬的、能与国家利益保持一致的第三者对村委会进行监督。这第三者的最佳选择就是村党支部。

五 村委会与村民的关系具有“董事会”与“股民”的特征

村民自治改变了传统“代民作主”的模式,国家权力相对收缩。为了使村不致于因为权利“真空”形成无序社区,每个村民让渡自己权力的一部分,共同结成一个新的权力组织——村民会议。村民会议为了使村内公共事务有人日夜管理,而相应设立了村委会。村委会的权力是村民给予的,所以工作的中心是为全体村民谋求利益。同时,村委会为了整体村民的共同利益,又要约束单个村民损害村利益的行为,即管理。那么在村委会与村民之间存在两种关系,第一种是委托人与被委托人之间的关系,第二种是管理人与被管理人之间的关系。这两种关系具有股份合作制中“董事会”与“股民”的某些特征。股份合作制中董事会成员也是股东,股民也是股东,从股民中推举合乎集体利益要求的股东组成董事会。村委会的形成也是如此。村民通过“委托”——选举方式承认村干部代表自己权益。

这种委托关系具有以下特征。

第一,委托合同是以为他人处理事务为目的的合同[5](500页)。委托合同是一种典型的提供劳务以完成一定任务的合同。委托合同的目的是处理或管理委托人的事务。村委会是为公益事业和公共事务服务的,具有公仆的性质。村民通过选举的方式签订“委托合同”,受托人在委托的权限内所实施的行为,等同于委托人自己的行为。村委会在对外交往过程中,为村民利益而从事的经济行为、事实行为及其后果由村民承担。

第二,无论是法律行为,还是经济意义的行为,或是单纯的事实行为,只要该事项不违背公序良俗

或法律禁止性规定,不是与村民人身密不可分的,具有人身性的事务(如婚姻登记等),村民都可以经由委托方式委托他人处理。当然,在委托方式上,对一些特殊事项,例如,乡统筹收缴方法,村提留的收缴及使用,本村享受误工补贴的人数及补贴标准,本村集体经济所得收益的使用,等等,村民委员会必须提请村民会议讨论决定,即特别授权委托。

第三,委托合同的订立以委托人和受托人之间的相互信任为前提[5](500页)。村委会选举的过程,也就是一个认知的过程。认知包括两个方面:一方面,该候选人是否具备胜任村干部的能力;另一方面,该候选人是否愿意为村民利益作无私的奉献。换句话说,村民之所以选定某人作为村干部为其处理事务,是以他对村干部的办事能力和信誉的了解,相信该受托人能够处理好委托的事宜为基本出发点的。而被选举人之所以愿意接受委托,也是基于愿意为村民服务,能够完成受托村务的自信,也是基于对村民的了解和信任。没有相互信任 and 了解,候选人就不可能真正当选。即使通过非正常的方式当选。例如威胁、贿赂、伪造选票等,也难以符合村民自治的本意。《村民委员会组织法》第十五条规定,以威胁、贿赂、伪造选票等不正当的手段当选的,其当选无效。因而在选举关系或委托合同关系成立并生效后,如果一方对另一方产生不信任,可随时终止委托合同,即罢免。《村民委员会组织法》第十六条规定,本村五分之一以上的有选举权的村民联名,可以要求罢免村民委员会成员。1999年5月24日,浙江省寮东村依法罢免主任潘洪聪就是我国罢免村官的第一范例[6]。

第四,委托合同是诺成合同及不要式合同[5](500页)。大多数村民与候选人之间双方意思表示一致时,候选人即可当选,委托关系即宣告成立,无须以物之交付或当事人的义务履行作为委托关系成立的要件。《村民委员会组织法》第十一条规定“村民委员会主任、副主任和委员,由村民直接选举产生。”第十四条第二款规定:“……候选人获得参加投票的村民的过半数的选票,始得当选。”同时,委托合同为不要式合同,村民可以根据实际情况选择适当形式。有的村实行“海选”模式;有的村实行“两票制”;有的村实行“竞选组阁”等。不管采取何种模式,最关键的是能反映村民的意愿,符合自治的要求。

第五,委托合同为无偿合同[5](500页)。委托合同为无偿合同,当事人对受托人处理事务的报酬没有约定,委托人无支付的义务。《村民委员会组织法》第九条第三款规定:村民委员会成员不脱离生产,根据情况,可以给予补贴。这是目前我国立法上,唯一的对村干部报酬的规定。其中“可以”二字,包含了两个方面:即是否给予补贴,根据情况,可以给,也可以不给,给与不给都是合法的。换句话说,

补贴不是当村干部的必要条件,补贴不是担任村干部的工资。所以我们不能认定委托某村民为村干部是有偿的。

我们相信,通过以上几个方面的类比分析,可以较好地确定村委会自治组织的法律地位,避免村委会与村办企业、村党支部、村民之间的关系错位,充分发挥村委会在自治过程中的作用,从而更加有效地推进村民自治。

参考文献:

- [1]科尔曼. 社会的基础[M]. 北京:社会科学文献出版社,1990. 转引自:朱文红,(日)南裕子. 村民委员会与中国农村社会结构变迁[J]. 社会学研究,1996,(3).
- [2]朱文红,(日)南裕子. 村民委员会与中国农村社会结构变迁[J]. 社会学研究,1996,(3).
- [3]石树人,等. 村民自治—黄土地上的政治革命[M]. 北京:中国青年出版社,2000.
- [4]汉密尔顿,等. 联邦党人文集[M]. 北京:商务印书馆,1982.
- [5]崔建远. 合同法[M]. 北京:法律出版社,2000.
- [6]中国首例《村官》罢免记[N]. 农民日报,1999-06-24.

On Villager Autonomy

CUI Wei

(Law Institute, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068, China)

Abstract: Villager autonomy is an important system for China to implement grass-root democracy. The villagers committee is a grass-root organization of the masses. It is a way of realizing villager autonomy to deal with the relation between the villager committee and the village enterprises, the village committee of the CCP and the villagers in the light of “corporation system” model.

Key words: villager autonomy; villager; villager committee; village enterprise

[责任编辑:苏雪梅]