

# 论基层自治组织行政授权之主体地位

宋慧慧

华北水利水电大学法学院, 河南 郑州

收稿日期: 2024年4月16日; 录用日期: 2024年4月26日; 发布日期: 2024年5月30日

## 摘要

基层自治组织在我国的行政法中不是法定的行政机关或行政机构, 但是基于实际的授权行为或者辅助行政的行为, 这一主体又会进行相关的行政, 因此, 这也涉及到一些行政救济中的诉讼主体的认定问题。由于实际权利的纠纷, 基层自治组织的行政地位的认定关乎责任的承担问题, 因此值得讨论和深究。关于我国行政主体中的被告, 我国有不同的认定意见。涉及基层自治组织的行政地位的论证问题, 笔者通过分析行政法的授权和基层组织的授权实施行为的救济问题, 以及背后法理的相关理论和实际案例进行分析讨论论证基层自治组织能否成为被告, 得出基层自治组织成为被告的合理性和必然性。

## 关键词

行政主体, 基层自治组织, 行政地位

# On the Subject Status of the Administrative Authorization of the Grass-Roots Autonomous Organizations

Huihui Song

Law School of North China University of Water Resources and Electric Power, Zhengzhou Henan

Received: Apr. 16<sup>th</sup>, 2024; accepted: Apr. 26<sup>th</sup>, 2024; published: May 30<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

Grass-roots autonomous organization is not a legal administrative organization or administrative organ, but based on the actual authorization act or auxiliary administrative behavior, this subject will carry out the relevant administration, therefore, it also involves the identification of some litigation subject in the administrative relief. Due to the dispute of actual rights, the determination

of the administrative status of the grass-roots autonomous organizations is related to the bearing of responsibility, so it is worth discussing and investigating deeply. There are different opinions on the defendant in our administrative subject. Involving the administrative status of autonomous organizations, the author through the analysis of administrative law authorization and authorized relief of grassroots organizations, and the legal theory and practice case, analyzes and discusses whether the grass-roots autonomous organizations can become the defendant, and obtains the rationality and inevitability of the grassroots autonomous organizations becoming the defendant.

## Keywords

Administrative Subject, Grass-Roots Autonomous Organization, Administrative Status

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 行政权的社会法源

社会秩序是指人们在社会规范性约束下逐步形成的实践产物，维护社会秩序是按照法律和一定的标准对社会进行有序控制，使其按照特定的轨道运行。将社会秩序形成的核心动力仅定位于国家权力的单向作用，而非与个人权利的双向互动，这是非民主国家治理策略的基本出发点。作为控制社会秩序的行政权，它在本质上是一种支配力，无论是国家权力还是社会权力，它们都是社会秩序正常化的力量。但是在某些时候权力可能会成为社会秩序混乱之源，因此，我们需要通过法律规范来规范权力，驱使其服务于社会秩序的正常化目的。从这个意义上说，庞德的“通过法律的社会控制”命题是成立的。

在现代国家治理体系中，行政权无疑占据着权力的核心位置，它是社会控制的基本力量，也是行政法学的“知识核心”，深刻塑造着行政法体系的内在逻辑[1]。在中国宪法框架下，人民代表大会制定的法律为行政权在控制社会秩序方面提供了根本合法性依据。然而，行政权的大部分运行依据并非仅来源于此，行政法规、行政规章以及行政规定等也是其重要组成部分，这些规定往往由行政机关自身设定。行政机关时常面临着失序的社会状态，它们依靠法律赋予的行政权进行干预和调整，将社会的失序状态控制在人们可接受的范围内。

行政过程会涉及到各种复杂且现实存在的具体案件，我们定义行政权是一种不确定行政权。首先行政权是一种开放的行政权。社会的变迁使得国家权力发生流变，尤其表现在行政权领域。行政权的发展总体展现出一种开放性的态势，这种开放不仅体现在与立法权、司法权的互动中，更体现在其不断适应和应对繁杂多变的行政事务中。行政事务的复杂性和多变性使得行政权始终保持一种开放的状态，积极寻求各种有助于完成行政任务的方法与工具，并将其融入自身之中[2]。

在行政权的开放性发展中，吸纳社会行政权显得尤为重要。改革开放以来，为适应市场经济发展的需求，构建“小政府”与“大社会”的体制成为改革的重要目标。国家逐渐将一些事务交由社会组织进行管理，这些社会组织在法定范围内对相关个人的权利和义务作出决策，例如律师协会等。正如学者所言，那些从国家任务清单中剔除的具有较强公共性的事务，在由非政府组织等社会主体接手后实行自我管理，从而形成了国家行政管理与社会自我管理并存的二元治理结构[3]。这种存在于社会自我管理领域的公行政权，通常被称为社会行政权，与国家行政权相对应。同样地，社会行政权也需受到行政法的规范，以确保其合法性和有效性。

## 2. 行政法中的行政主体

### (一) 行政法中行政之意义

在社会背景及国家治理的需要的的前提下所衍生出来的行政权，需要制定一系列具体可行的“标准”来指导社会实践。因此行政法是应运而生的产物。按照传统行政、行政案件审判制度的不同，行政法的类型可以分为以法德为代表的大陆法系行政法和以英美为代表的普通法系行政法。在三权分立的政体中，立法、司法、行政分立，互相分权，以期达到稳定社会和国家治理的效果。这其中，行政作为重要的一部分，行政是行政权和行政行为的总称。行政是指行政主体依据法律授予的职能进行行政行为，并为其行为后果可以独立承担责任的行为。

### (二) 行政主体的法律限定

在大陆法系的行政法领域中，行政主体作为一个基础性概念，指的是享有行政法上权利义务的组织体，这些组织体可以设立行政机关来行使特定职权，并需承担由此产生的法律责任，如赔偿义务。行政主体的核心在于其权利能力，而其行为能力则通过依法设立的行政机关来展现。因此，行政机关可视为行政主体的“器官”，负责以自身名义对外行使职权。然而，这些行政机关在行使行政职权过程中所产生的法律责任，最终需由其所属的行政主体来承担。值得注意的是，一个行政主体可以下辖多个行政机关，但每个行政机关都必须隶属于某一特定的行政主体。

行政主体是我国具有行政职权的国家机关和法律授权或者有权机关的授权而进行行政行为的组织或单位。在中国行政法的理论框架中，行政主体通常被视为行政诉讼被告的潜在主体；反之，行政诉讼的被告亦须具备行政主体的身份，这已成为行政法领域的普遍共识。根据《行政诉讼法》的相关规定，行政诉讼中的被告主要包括行政机关以及那些经法律、法规、规章明确授权的组织。因此，在中国行政法的语境下，行政主体可被归结为两种主要形态：一是行政机关，它们天然具备行政主体的身份；二是那些通过法律、法规、规章授权获得行政主体资格的组织。

那么在我国行政机关的外延有哪些呢？行政机关作为本级人民政府的代表，在法定职权范围内独立行使行政行为，拥有独特的法律地位。这些行政机关有的是本级人民政府的组成部门，例如国务院下属的公安部；有的则是本级人民政府设立的直属机构，如国务院的国家工商行政管理总局；还有的是本级人民政府组成部门或者直属机构所属的机关，如环境保护部所属的国家核安全局。但也有若干个行政机关是不依照行政区划设置的，且上下级之间垂直领导，与所在地人民政府之间没有从属关系，如海关、国家税务局等。除此之外，具有行政机关地位的组织也具有行政权。其权力的来源主要源于法律法规的授权与委托。获得授权的组织主要包括以下四类：行政机构、社会组织、企业以及基层群众性自治组织。在我国，这类组织主要指代村民委员会和居民委员会。

作为被授权的组织自然不是天然行政主体，但法律规定其作为授权与委托主体实施的行政行为使其在特定情况下可以作为被告，基层自治组织是否天然拥有行政主体地位存在争议。有观点认为基层组织是法律明文规定的国、省、市、县、乡之外的主体，当然不具备行政主体地位；即便获得授权也只是具有部分行政辅助权限，依然改变不了非行政主体的地位。

## 3. 基层自治组织的行政主体地位

### (一) 基层自治组织的权力来源

按照我国权力机构的划分，分为国、省、市、县、乡五级行政区域。乡级又被称为是基层行政权的行使主体。那么，基层自治组织本身是不具有行政权力的。在我国基层自治组织中，村委会作为核心力量，承载着诸多职权与职责。依照法律授权，它有权领导村民贯彻执行党的方针政策，确保党的政策在基层得到落实。村委会还需召集村民会议和村民代表会议，以民主的方式集思广益，共商村务。在领导

下属各委员会和村民小组的工作中,村委会发挥着协调和指导的作用,确保各项工作有序进行[4]。同时,村委会积极组织村民发展经济,提高村民的生活水平;管理本村土地和财产,保障村民的合法权益;兴办公共事务和公益事业,满足村民的基本需求。

我国《村民委员会组织法》对中国共产党在农村的基层组织所承担的角色和职责进行了明确界定<sup>1</sup>。基层党组织应当严格遵循党章,积极发挥领导核心作用,领导并全力支持村民委员会依法行使职权。同时,基层党组织亦应依照宪法和法律的规定,积极支持和保障村民开展自治活动,确保他们能够直接行使民主权利。这样的制度设计既确保了党的领导地位,又充分保障了村民的自治权利,体现了我国基层治理的先进性和科学性,为实现农村社会的和谐稳定与发展进步奠定了坚实的基础[5]。虽村委会不是行政机关,但不代表其不能因为法定授权而成为具有行政机关地位的组织,乃至成为被告。

关于村委会在行政法上的地位,一个核心争议点在于其是否具备被告的法律身份。在我国,通过先前的案例可以对此进行参照和分析。《浙江省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》<sup>2</sup>第36条详细规定,农村村民在申请住宅用地时,必须首先经过村民委员会或农村集体经济组织的深入讨论并对外公布,之后需经过乡(镇)人民政府的细致审核,最终再由县级人民政府批准。这一制度设定实质上为村民委员会在土地管理方面赋予了重要的职责与权限,确保其在土地资源配置过程中发挥关键作用。这样的表述既符合法律文本的规范,又使得整体内容更加流畅,易于理解。在陈鹏飞诉宁波市鄞州区横溪镇梅岭村村民委员会一案中<sup>3</sup>,法院经过审理,明确认定梅岭村村民委员会作为法律、法规所授权的组织,具有本案的被告主体资格。这一认定不仅体现了法律对村民委员会职责的界定,也进一步强调了村民委员会在相关诉讼中的法律地位。这一判决清晰地界定了村委会在特定情况下可以具有行政法上的被告地位。

在东营市河口区四扣乡(现已更名为河口办事处)长青村的部分农民起诉该村村民委员会一案中,法庭经过审查指出,被告长青村村民委员会在调整土地时,系遵循《中华人民共和国土地管理法》的明文规定,其行为属于法律所赋予的权限范畴之内。因此,被告在调整本村集体土地的过程中,其行为具备了行政行为的属性。鉴于此,法庭认为村民委员会在此案中具有作为行政诉讼被告的合法资格。在案件审理过程中,法院考虑到现分得土地的农户与本案存在直接的利益关系,为保障各方权益,依法追加其为本案的第三人参与诉讼程序。这样的处理不仅确保了诉讼的公正性,也符合法律对于当事人权益保护的要求。这些案例表明,在特定情境下,村委会可以具备行政法上的被告地位,这既符合相关法律规定,也体现了行政诉讼的实际情况。

## (二) 行政权的行使决定被诉资格

我们从实践的总结中大概知道,那些被授予了切实权力的村委会在行使了或者辅助行使了法律的授权行为时,就具有了现实的行政权力和行为,并且在相应的土地赔偿、房屋拆迁、建筑物补偿等具体的行政行为中,发挥了主体性作用,那么就具有行政法上成为被告的可能,这也是对权责统一的贯彻。理论上逻辑闭环,因此争议不大。

在案件的审理中,合议庭关于村民委员会能否作为行政诉讼被告的问题存在分歧。其中,第一种观点认为,根据《中华人民共和国村民委员会组织法》的相关规定,村民委员会系村民自治的群众性组织,旨在实现自我管理、自我教育与自我服务[6]。因此,从法律定位上来看,村民委员会并非行政机关,不应被视作行政诉讼的被告。这一观点强调了村民委员会的自治属性及其与行政机关的本质区别,从而对其在行政诉讼中的地位进行了界定。然而,这种观点似乎忽视了法律授权的可能性。事实上,法律授权可以使某些组织在特定情况下具备行政机关的地位,进而成为行政法上的被告,这一点是无可争辩的。

<sup>1</sup>共产党员网:《中华人民共和国村民委员会组织法》第四条。

<sup>2</sup>《浙江省实施中华人民共和国土地管理法办法》[https://baike.so.com/doc/5115349-32316057.html#refff\\_5115349-32316057-1](https://baike.so.com/doc/5115349-32316057.html#refff_5115349-32316057-1)。

<sup>3</sup>中国审判案例要览(2008年行政审判案例卷)第43。

第二种观点则提出了不同的看法。根据行政职权的来源与产生方式,行政主体可被划分为固有权权行政主体与授予职权行政主体两大类。其中,授予职权行政主体是指那些并非因组织成立而自然拥有行政职权,而是经由有权机关依法授予的管理主体。尽管村民委员会在本质上并非行政机关,但《中华人民共和国土地管理法》第十四条却赋予了其在土地调整方面的行政职权,从而使其行为具备法律授权的特性[7]。此外,依据《关于〈中华人民共和国刑法〉第93条第2款的解释》的相关规定,当村民委员会在履行自治管理职责,如宅基地安置、救灾物资发放等工作时,其成员应被视为“其他依法从事公务的人员”[5]。在此情境下,村民委员会的行为应被视作是法律法规所授权的行政管理行为。这样的划分与定义不仅有助于明确村民委员会的行政职责与权限,也有助于保障其依法行使职权,维护村民的合法权益[8]。综上所述,村民委员会在调整村民承包土地等事宜上的行为,由于属于法律明文授权的行政行为,因此,这类行为理应被纳入行政诉讼的受案范畴之内。这一观点不仅认可了狭义的宪法、法律授权,还扩展到了广义的法律授权范畴。因此,进行村委会可以成为行政法上适格被告的论断有充足的理论和实际论证。

#### 4. 结语

村委会作为基层群众性自治组织,在农村基层治理方面发挥着重要作用。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》在党的十八届四中全会上得以通过,其中明确指出:“基层是全面推进依法治国的基石,也是工作的重中之重。”基层治理,作为社会治理的核心与难点,其法治化的加强对于实现全面依法治国的目标具有极其重要的意义。因此,我们必须深入研究和探讨基层治理法治化的有效途径,以推动全面依法治国的进程。村委会作为国家与人民群众联系的主要桥梁,对上代表广大农民,反映群众诉求,是农民群众的当家人,对下是国家基层政权在农村的代理人,具有双重身份。因此,分析村委会在参与基层治理时面临的问题,确定基层组织的行政作用对推动基层治理具有重要意义。

#### 参考文献

- [1] 花蕊. 村委会在基层治理中的法治化参与路径[C]//2023 新时期社会发展研讨会, 2023-10-28.
- [2] 丁文, 程子扬. 基层治理法治化进程中司法所的现状、困境及其应对——以 132 个司法所为分析样本[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2023(1): 43-47.
- [3] 胡建淼. 比较行政法[M]. 北京: 法律出版社, 1998.
- [4] 唐鸣, 杨婷. 基层社会治理现代化、城乡一体化与“两委”组织法的修订[J]. 江汉论坛, 2021(6): 123-129.
- [5] 肖隆淙. 特别法人视角下基层群众性自治组织法律地位研究[D]: [硕士学位论文]. 湘潭: 湘潭大学, 2021.
- [6] 唐鸣. 论村(居)委会组织法两法合一[J]. 贵州社会学科, 2023(12): 79-87.
- [7] 章志远. 行政法治视野中的民法典[J]. 行政法学研究, 2021(1): 41-52.
- [8] 陈小君. <民法典>特别法人制度立法透视[J]. 苏州大学学报(法学版), 2021, 8(1): 11-19.