# 论村民自治组织和农村集体经济组织法律关系

来源：网络 作者：平静如水 更新时间：2025-01-28

*一、法律对村民自治组织的性质及职能定位 关于村民自治组织的法律，既有《宪法》，又有《村民委员会组织法》、《民法通则》、《农业法》、《土地管理法》、《物权法》等。《宪法》第111条规定：城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会...*

一、法律对村民自治组织的性质及职能定位

关于村民自治组织的法律，既有《宪法》，又有《村民委员会组织法》、《民法通则》、《农业法》、《土地管理法》、《物权法》等。《宪法》第111条规定：城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。《村民委员会组织法》第2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性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。村民委员会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。这两部作为目前涉及村民自治组织的最重要法律，都将村民委员会性质定为基层群众性自治组织，明确村民群众可以通过这一组织直接参与公共事务管理。《宪法》限定村民自治组织的区域范围是村民委员会。《村民委员会组织法》规定村民自治组织不能逾越自我管理、自我教育、自我服务的对象范围，是对宪法规定的基层群众性自治组织的具体化，并且明确了村民自治组织采用的是四种行使自治权的方式。《民法通则》、《农业法》、《土地管理法》都规定：农民集体所有的土地依法属于村民集体所有的，由村集体经济组织或村民委员会经营、管理《物权法》第60条规定：属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或村民委员会代表集体行使所有权等都将农村集体经济组织和村民委员会职能并列为两个相互独立的村级组织。因此，相关法律均明确了村委会是基层群众性自治组织这一特性，并赋予了村民自治组织相应的职权：即要求村民自治组织只能是依法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，充当的是公益人、仲裁人、守夜人和中介人的角色，既不能超越国家公权力的界限，也不能越过村民私权利的屏障。

二、法律对农村集体经济组织的性质及职能定位

农村集体经济组织这一概念以法律形式出现，最早是在1982年《宪法》第8条中，1991年党的十三届八中全会又将其称之为乡村集体经济组织，现行《宪法》等法律法规中则规范为农村集体经济组织。上世纪九十年代初，为解决在农村城市化进程中出现的去和留矛盾，又对农村集体经济组织进行股份合作制改革。然而，时至今日，对农村集体经济组织的内涵、性质及职能定位，无论是法律或是学术界，尚未有统一、明确和具体的界定，由于缺乏专门法律规定，目前对农村集体经济组织的了解，主要是从宪法或相关法律法规、文件中获得。分析起来，主要有四个方面：一是宪法和法律已涉及到该组织的概念。如《宪法》第8条第l款规定：农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。农村中的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济。从本款中规定与现实中农村土地承包的作法相比较，似乎可以得出这样的结论：农村集体经济组织主要是指以土地为依托、以土地的集体所有为纽带、以农民为成员的村组织，该村组织既区别于村民委员会，也区别于农村中的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济组织。二是公有制性质的经济组织，它以公有制为基础，以土地为主要生产资料，围绕土地产权推进，是公有经济在农村的重要体现形式之一。三是具有民事法律主体资格的其他社会组织，对本组织内农民集体所有的资产享有管理权和经营权的职能及权限。如《宪法》第17条集体经济组织实行民主管理，决定经营管理的重大问题。《农业法》第10条规定：农村集体经济组织应当在家庭承包经营基础上，依法管理集体资产又如《民法通则》第74条规定：农村集体经济组织的集体资产包括：法律规定为集体所有的土地规定了权限范围。四是重合于村民自治组织，它超越了单纯经济组织属性，还承担着社会管理和服务的职能，带有综合性组织的特点。如按照《宪法》和《村民委员会组织法》规定，农村集体经济组织与村民自治组织是同一机构，即两块牌子，一套人马，职能重叠，具有政社合一性。

三、对村民自治组织和农村集体经济组织法律定位分析

(一)两者概念模糊，定性不准

实践中，村委会作为村民自治组织最重要的表现形式，承担的角色等同于村民自治组织，村民自治是在村委会组织法的规范下进行的，认为村民自治组织就是村民委员会。其实，村民自治组织不仅包括村委会，还包括村民会议和村民代表会议等。之所以将自治组织和村委会混为一谈，是特定法律环境、社会背景、理论背景等因素综合作用的结果，也是农村基层民主实践相对不足的表现。重新定位村民自治组织的概念，已成为进一步理清其职责，处理好与农村集体经济组织关系问题的前提。据统计，我国涉及农村集体经济组织的法律、法规、规章、规范性法律文件近3000部，尽管多部法律法规多处涉及这一法律概念，但均未对其有明确定性，缺乏专门的《农村集体经济组织法》，以至于在一个村是否存在农村集体经济组织，无论理论上还是法律上，并不清楚。

(二)由于自治权力影响，农村集体经济组织管理运行机制不健全

村民自治组织因基层政权的委托，享有一定行政管理权，但行政权本身具有侵益性，村民自治组织常常僭越其公共事务管理的职权而代行农村集体经济组织的职能，致使绝大部分农村集体经济组织没有独立发挥作用，缺乏良好的运行机制，缺乏正常运行所必需的自主决策、经营管理及监督维护机制，无法正确行使财产管理权和经营权，许多地方农村集体经济组织处于名存实亡的境地。2025年10月新修订的《村民委员会组织法》虽然一方面明确了村委会自我管理、自我教育、自我服务的职能，应当尊重集体经济组织经济活动自主权，但另一方面却规定村委会管理本村属于农民集体所有的土地和其他财产。

(三)两者法人地位不明确

宪法中多次出现农村集体经济组织这一名称，显然，农村集体经济组织是一类法律主体，但是主体身份如何?究竟是法人还是其他组织?法律并未明确规定，只是在湖北省和浙江省的地方性法规中将农村集体经济组织确定为法人。尽管农村集体经济组织作为一类法律主体的地位是毫无疑问的，但是，由于法律对其设立、变更、终止、机构设置及功能等方面规定的缺失，导致农村集体经济组织的法人地位受到其他市场主体的质疑。其结果是，农村集体经济组织无法与其他经济主体签订合同，只好以村民自治组织的名义参与经济活动，无法办理资产产权证明，限制了对其资产的经营管理能力。近些年，广东、浙江等农村集体经济比较发达的地方，在谋求自身合法地位方面进行了广泛探索，但均未摆脱政社合一的经营模式，农村集体经济组织的法人地位模糊混乱，直接影响到村民自治功能的实现。

四、明确村民自治组织和农村集体经济组织关系的思考

(一)明确各自内涵

为解决目前农村集体经济组织定义五花八门的的现象，在立法中，应考虑到农村集体经济组织发展的历史继承性、现在股份合作制改革的实践以及部分地方的立法经验，在此基础上综合概括出来。可以这样定义农村集体经济组织，它是在农村集体所有制基础上建立的，以行政村为单位，以土地为核心的集体生产资料所有权的代表者，是农村集体经济的组织载体，是与村民委员会并列的经济组织实体。村民自治组织不是政权组织，尽管接受委托办理某些事务，但是以乡镇府的名义办理，是一种行政委托关系，不是直接行使行政权。所管理的村事务，法律已明确为公共事务和公益事业。因此我们可以考虑将村民自治组织的定义界定为，是指依法办理与村民利益相关的村内公共事务和公益事业，协助基层政权办理部分委托事务，实现村民的自我管理、自我教育、自我服务和自我发展的组织。

(二)明确各自职责和权限

村民自治组织和集体经济组织的职能是完全不同的。前者是农村公共事务管理者，而后者则是农村集体经济的经营者，两者的性质、宗旨都是不同的。作为公共事务者，村民自治组织受村民授权，它的宗旨是从事公益事务，不具有营利性，不承担市场风险。而农村集体经济组织，它拥有农村集体资产，其目的是用集体资产实现农民的生产和福利，会开展经营活动并承担一定的市场风险，它与村民自治组织不应当存在管理与服从的隶属关系。农村集体经济组织是经济组织，其法人财产完全按市场法则运作，有其独立的运营模式;村民自治组织是准行政组织，其运行遵循政治规则，农村集体经济组织以利润最大化为目标，村民自治组织以服务村民、贯彻执行党和政府的政策法规为目标，二者是各自独立的组织。因此应修改《村委会组织法》第五条中规定，删除村民自治组织有经济职能的规定。

(三)明确各自为独立法人组织

村委会是自治组织的的执行机关，是自治组织的法人代表。村民自治组织法人拥有自己的财产和经费以及在自治范围内从事公共管理活动的权利，以自己的财产或经费清偿债务，所需的活动经费来自于拨款和农村集体经济所得的收益。村干部在代表法人从事活动时，其人格被法人吸收，其行为名义上属于自治组织，其效果由自治组织承担。至于是何种法人，基于村民自治组织是村民自治、协助行政的组织，是为了减少行政权力直接介入村内事务，减少对集体经济组织的干预，体现自我管理、自我教育、自我服务的价值理念，体现村民自治的价值取向，符合村民自治私法化趋势，因此应当赋予其类似《民法通则》中的社团法人地位。要按照企业法人的发展模式对农村集体经济组织运行机制进行完善，完善其决策机构、经营管理机构以及监督机构，明确加入资格、财产范围、权利义务、资产量化、经营分配、活动安排、运行监管与责任追究等重大问题。

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找