

该承包合同是无效合同吗？兼谈村委会组织法第19条及相关法 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/479/2021\\_2022\\_\\_E8\\_AF\\_A5\\_E6\\_89\\_BF\\_E5\\_8C\\_85\\_E5\\_c122\\_479421.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/479/2021_2022__E8_AF_A5_E6_89_BF_E5_8C_85_E5_c122_479421.htm) 某电视台法制节目报道这样一则有关荒地承包的案子，大意是：在豫西南远离城镇的一偏僻乡村，有一大片属于村集体所有的荒地，闲置多年无人承包。后被一外地人看中，想承包投资开发果木，便与该村委会协商。村委会动员召开村民大会讨论，结果到会只有11人（其中村干部7人，村民代表4人），经11人讨论研究决定，同意让该外地人承包。双方于1998年9月签订了一份承包合同，该外地人以每亩每年150元的价格承包了20亩为期10年的合同。当合同履行三年，承包人已斥资10万余元，果林初见成效时，却被村民告上法庭，诉请判令合同无效。最后法院经审理认为该合同未经村民会议讨论同意，违反了村民委员会组织法第19条的相关规定，判决该承包合同无效。对此判决，可能大多数朋友都认为该案事实清楚，适用法律准确，是一份正确的判决。因村民委员会组织法第19条明确规定：“涉及村民利益的下列事项，村民委员会必须提请村民会议讨论决定，方可办理，……（五）村集体经济项目的立项、承包方案及村公益事业建设承包方案；（六）村民的承包经营方案；……（八）村民会议认为应当由村民会议讨论决定的涉及村民利益的其他事项。”第17条第二款规定，召开村民会议应当由本村18周岁以上村民的过半数参加或有本村2/3以上的户的代表参加，所作决定应当经到会人员的过半数通过。合同法第52条第四款也规定，违反法律、行政法规的强制性规定的合同无效。这种无效是当然无效、法定

无效。的确，从表面看该案似乎已盖棺定论，无可挑剔，但若我们仔细推敲一下，便发现法院的判决其实还是值得商榷的。这就涉及到如何正确理解与适用村民委员会组织法（以下简称村组法）第19条及相关条款的问题。笔者仅结合本案谈谈自己的看法，愿与大家探讨。

### 一、立法目的、存在的问题及解决的方案

村组法第19条明确规定了对涉及村民切身利益的重大事项必须提请村民大会讨论决定，方可办理。其目的就是规范村委会的办事行为，防止村委会自我行事、独断专行，以杜绝村委会暗箱操作，恣意侵害集体利益，切实体现村委会的自我管理、自我教育、自我服务的自治职能，维护农村社会经济秩序及广大村民的权益，促进农村经济建设和发展，保持社会稳定，这就是我们的立法本意。然而，在实际的操作上，却存在着不少问题，给审判工作、社会稳定增添了不和谐音符。为什么这么说呢？因为农村有农村的具体情况、显殊特点，那就是农村不象城镇居住集中、交通便利、通讯发达；农村居住相对比较分散、村儿与村儿、屯儿与屯儿相隔较远，加上多是山区，交通不便、通讯落后、信息闭塞。虽然近几年，国家加大了对农村的改革力度，然而不可否认的是由于农村的疆域特点好多问题还是无法解决的。这就带来一个严重的现实问题：村组法规定的必须有18周岁以上的村民1/2以上或2/3以上户的代表参加方可举行村民会议，这能实现吗？可操作性强吗？笔者曾随机做过调查，大多数村民对村民会议的召开不太感兴趣，有70%的人都不愿意参加村民大会，他们更关心的是油盐酱醋，是实际的能看得见、摸得着的利益。当然，这与大多数村民的素质、受知水平、文化教育背景有关。还有，随着城市经济的发展，城

乡结合建设的深入，信息有些灵通的农村大多数富余人员都涌向了城市，当上了打工仔，追寻着各自的梦想。而在此时，让他们回到远在千里之外的家乡参加村民大会。可能吗？现实吗？因此，笔者认为，村组法的这条规定是不足的，至少说对盘活农村经济是不利的，存在着立法上的遗憾，但若不这样规定，可能大多数的村民利益就将无法得到有效的保证，他们的权益就会受到侵害。这种立法与现实的冲突怎么办呢？笔者建议，可由全国人大或高法进行解释。可以解释为若参加村民会议的人数确无法达到法定人数时，村委会可就涉及村民利益的非合同事项〔如第19条（一）、乡统筹的收缴方法，村提留的收缴及使用；（二）、本村享受误工补贴的人数及补贴标准；（三）、从村集体经济所得收益的使用；（四）、村办学校、村建道路等村公益事业的经费筹集方案；（七）、宅基地的使用方案；〕提交到会的村民讨论，形成决议草案；然后再向全体村民公开，广泛征求意见，最后再有村委会组织方案听证，通过实施。这样一方面即能防止村委会私权膨胀，又具有实际可行性，更能体现村民委员会的民主决策、民主管理、民主监督的职能作用。而对与一些合同事项（如第19条的五、六项），在采用上述方法的基础上，若发生纠纷诉之法院时，法院可加大合同审查权。看所涉及合同是否是双方的真实意思表示；所订立的合同是否违反全体村民利益，损害社会公共利益；是否有利于大多数村民，即在合同目的和合同后果上进行审查。若双方所订合同对村民是有利的，既不违背社会公序良俗和法律法规的禁止性强制规定，又不是恶意串通，也不是以胁迫、欺诈的手段订立，确实是为村民着想，则这样的合同即使未经村民

会议讨论，仍然应为有效。因为只有这样，才能加快农村经济发展，维护社会稳定，也才能真正起到止争息诉之目的。而本案也恰恰符合这种情况，据电台的采访资料看，该村地处山区，人均收入不高，人们对自己的责任田都无法保持好收成，当然谁也不愿再承包荒地，且该承包价格比周边其他村类似承包还略高点，怎能单单以未经村民会议讨论而无效呢？可以再深入设想一下，在该合同无效后必然有无效的后果处理问题，而责任全在村委会，可能需村委会赔偿承包人因合同无效的损失，可村委会承担的损失最后还不是全部转嫁到各个村民的头上？这是不是无形之中又加重了农民的负担？

## 二、表见代理制度的运用

当村委会作为当事人一方与他人订立合同时，对他人来说，还存在一个表见代理问题，因村民个体不是村集体土地的所有者，村集体土地属全体村民共有，该共有不是按份共有，而是共同共有，依《中华人民共和国土地管理法》及相关法律的规定，该所有权由代表全体村民利益的村民委员会行使（因他是一个由民主选举产生的群众性自治组织），因此，在某种程度上来说村委会是全体村民的法定代理人或法定代表人。依《合同法》第49条规定，行为人没有代理权、超越代理权或代理权终止后以被代理人名义订立的合同，相对人有理由相信行为人有代理权的，该代理行为有效。第50条规定，法人或其他组织的法定代表人、负责人超越权限订立的合同，除相对人知道或应当知道其超越权限的以外，该代表行为有效。这就是《合同法》中著名的表见代理法律制度。因此，对合同的相对人来说，只要有充分的理由相信行为人（村委会）有代理权，而自己又是善意的，则该合同就应为有效。就象该案中承包人在接受记者采访时

所说的“我又不知道你村委会到底经没经村民会议讨论同意，我也不可能一个一个地去问村民你同意不同意，我是相信你村委会才与你签的合同，它咋能无效哩？”因此，笔者认为，依合同法的理论及从保护善意相对人交易稳定的角度来说，对此类合同尤其是农村土地承包合同，不能简单地一味地强调无效，而应综合考虑，全盘兼顾。这就要求我们的法官，在审理此类案件时，要谨慎，要大胆敢于突破，运用法理，运用其他的行之有效的法律。只有这样，才能使我们的当事人满意，才能使大家都信奉法律，也才是真正的“以事实为依据，以法律为准绳”的法律理念的领悟与运用。今年3月1日起实施的2002年8月29日九届全国人大常委会第29次会议审议通过的《中华人民共和国农村土地承包法》第18条第三款“承包方案应当按照本法第12条的规定，依法经本集体经济组织成员的村民会议2/3以上成员或2/3以上村民代表的同意。”的规定也出现了与市场经济要求不和谐的节拍。因此，笔者强烈呼吁，尽快对该类条款进行解释或完善，以适应新形势下农村经济改革的需要，使它不再成为束缚农村经济的绊脚石。确实为农村的改革打开广路，同时也使“十六大”精神和十届人大提出的“三农”问题落到实处，使我们的8亿农民走上幸福的小康之道，使我们的法治精神真正在百姓的心中生根发芽。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)