
民事合同的公众认知与公权力干预

——基于贵州省的调查分析

刘洪瑞，吴大华¹

（贵州民族大学，贵州 贵阳 550025）

摘要：十八届四中全会提出了“建设法治政府”的具体要求，并做出了发挥社会组织作用的有关规定，为公权力的配置和社会治理研究开拓了新的探索领域，自此，政府公权力与社会公权利、行政机关与社会组织、社会治理与公众心理、政府简政放权与社会自治组织对社会治理承接等问题的研究进一步提上日程。本文通过对自然人、企业、行政执法和社会组织人员的问卷调查与统计分析，研究了公权力介入市场平等主体之间合同的签订、履行，公权力在维护合同秩序、促进市场诚信体系建设中的作用，以及目前行政权力监督民事合同的必要性和作用，在一定程度上揭示了公权力在行政机关、社会组织、社区（村）之间配置的现实情况。

关键词：公权力； 社会组织； 合同秩序； 监督； 变化

中图分类号：D912. 1

文献标识码：A

文章编号：1000 — 5099(2015) 05 — 0139 — 06

国际 DOI 编码：10. 15958 /j. cnki. gdxbsbh. 2015. 05. 20

当前，在社会转型和社会治理方式转变的探索时期，对于公权力在具体问题、实务操作上的深入探讨显得尤为重要。目前，学界对公权力的研究主要体现在概念、理论体系的建立和对我国法制、政治体制、社会治理等方面，并产生了较多的成果。在社会治理方式进入新常态之际，使用定量和社会调查的方法开展关于公法、公权力、社会组织的研究，社会习惯法在民间发挥作用的问题研究，特别是对公权力的配置、简政放权、全面改革、社会治理等具体问题在可操作层面的分析，或许能够起到更具现实性的作用。本文选择最常见的行政部门监管方式与公众的认知之间的关系尝试进行分析研究。

一、合同监管工作现状及问题的提出

政府部门在履行市场监管职责中有一项是合同监督，这项职责的依据，一是《中华人民共和国合同法》第 127 条的规定：“工商行政管理部门和其他有关行政主管部门在各自的职权范围内，依照法律、行政法规的规定，对利用合同危害国家利益、社会公共利益的违法行为，负责监督处理； 构成犯罪的，依法追究刑事责任。”二是国家工商行政管理总局部门规章《合同违法行

¹收稿日期：2015 — 06 — 22

作者简介：刘洪瑞（1974 — ），男，河北广平人，博士研究生。研究方向：社会管理、合同法学。

吴大华（1963 — ），男，湖南新晃人，贵州民族大学特聘教授、博士生导师，贵州省社会科学院院长，二级研究员。

研究方向：民族法学、刑法学。

为监督处理办法》《合同争议行政调解办法》的规定；三是政府规章和地方性法规的规定。贵州、安徽、山西等省分别制定了自己的地方法规或行政规章。这些规定都将民事合同的监督工作授权工商行政管理部门履行，必要时由其他有关部门配合，比如涉及建筑施工合同时，住建部门配合工商部门开展工作等。以上这些规定，赋予了工商行政管理等行政机关监督合同的权限，基本包括以下几项：（1）监督当事人利用合同实施危害国家利益、社会公共利益的行为；（2）监督经营者在格式条款中免除自己的责任的行为；（3）监督经营者在格式条款中加重消费者责任的行为；（4）监督经营者在格式条款中限制解释权的行为等。违反以上规定的行政相对人，工商行政管理部门可以依法进行警告、责令改正、没收违法所得、罚款、将其违法情况向社会公布、移送司法机关等。在实践中，由工商行政管理等政府部门开展合同监督，具体工作主要有：合同违法行为监督处理；合同格式条款监督；合同争议行政调解；宣传推广合同示范文本；进行合同管理指导工作；组织经营主体的合同法律法规培训等。

但自从《合同法》起草出台，到政府部门开展合同监管工作至今，争议就没有停止过，有人提出：政府部门监督平等主体之间的民事合同有利于市场主体发展吗？有利于市场诚信体系建设吗？其积极意义到底有多大？……。在目前社会发展阶段，合同秩序的维护和培养到底采用怎样的指导思想？需要怎样的机制？行政公权力是否可以继续介入？其他哪些主体还应当发挥监管作用？回答这些问题是一个系统的工程，需要进行全面的研究。本文主要进行“目前处于什么阶段”“处于什么样的形势”的描述性研究，从必要性角度展开问卷调查，以展示、分析行政公权力、社会组织等在开展合同监管工作的效能性问题。

二、研究设计

公法与私法的产生和区别是一个理论问题，并与国家体制紧密相连。在一定意义上，两者的区分奠定了现代整个法律秩序的基础：首先为政府、国家的建立奠定了法律的基础，其次为解决公民与政府、国家的关系找到了途径。古典自然法学思想家们为西方资本主义国家的建立奠定了基础，建立了三权分立的国家体系，这种国家体系得到公众的普遍认可，具有了其合法性。在社会主义国家，党领导人民制定宪法和法律，并通过一定的方式选举出国家机构，使党的领导在取得人民的爱戴和拥护的基础上，也在法律上取得了合法化。

平等主体之间的合同关系属于私法范畴，主张意思自治、缔约自由等原则；公权力属于公法范畴，配置和调整公权力。公法奉行“国家或政府干预”的理念，私法遵循“意思自治”“私法自治”的原则。如行政法主张政府对各项行政事务的领导和管理，刑法对绝大多数犯罪行为适用国家追诉主义，经济法强调国家对市场经济活动的调节、控制和干预，诉讼程序中当事人申请撤诉须经法院同意等。“意思自治”或“私法自治”原则是私法的灵魂，常被誉为“支配整个私法的最高原则”“私法之基础”“私法根本价值之所在”“法律行为效力之源”等。

公法与私法的区别也是一个现实操作的问题。政府与公民的关系被公法和私法调整。从发展上看，公法与私法的发展变化，反映着国家与人民关系的发展变化，总体上来说是一个从“守夜人”“有限政府”到“有效政府”的发展。当今世界各国，已经不仅仅将政府看待为“管得越少的政府越是好政府”，经济全球化发展需要高效的政府、有作为的政府、有力的政府。

公权力主要体现在国家制定和认可的法律法规、政策、行业协会的约定、村规民约、习惯法等当中。相应地，国家行政机关、行业协会、社会组织、社区等就成为实施的主体。

行政机关行使公权力，监督平等私权利之间合同关系是公法与私法关系的具体体现，也是这一问题在现实中的具体表现形式之一。在我国，合同秩序的维护和监管主要包括：一是行政部门，包括工商行政管理、住建等部门；二是行业协会、社会组织等，如装饰装修协会、钢材协会、电子商务协会、湖南商会等；三是其他，如特别授权的自然人、共同生活在同一区域的居民、村民。基于这样的范围，与合同直接关联的主体有自然人、企业、行政部门和社会组织负责合同工作的人员，本文就通过对这3类人群进行问卷调查和分析研究。

1. 资料收集

在开展调查研究期间，我们设计了自然人、企业、合同监管和社会组织人员 3 类问卷，分别对省会及以上城市、地级市、县级城市、乡镇、村 5 个层次开展调查。问卷的内容包括日常生活、生产经营中合同签订、履行中存在的主要问题，合同纠纷的主要解决途径，行政干预的效果、存在的问题及努力的方向，社会组织、乡规民约的作用 4 个方面。问卷分为选择式和问答式两种。

调查对象的选择主要是借助每年一度的贵州省企业合同法律法规培训会议。每年 9 月左右，全省各地企业代表、行政部门负责合同监督工作的人员共 260 人左右来贵阳参加培训会议。我们与培训会议组织者沟通后，以大学老师的身份，利用课前时间进行了问卷填写和部分座谈。

我们将这些人分为 3 类，并按照 3 个不同问卷进行调查：第一类是企业。企业代表是从全省 9 个市（州）选派到省会贵阳进行业务培训的。这种培训具有代表性。培训企业的选取采取轮流的形式，如果一个地方的企业有很多，各地行政机关一般会每年在本地选派不同的企业参与。这样不但避免了企业形式单一，也扩大了影响力；第二类是合同监督工作人员。同时和企业一起参加培训的还有该市（州）负责合同监督的行政部门工作人员，也算是带队人员，这类人为数不多，每个市（州）有 3 人左右，全省共 30 人左右；第三类是自然人。将参加培训的人员中剩下的企业代表作为全省的自然人。以上被调查者是本文数据的主要来源。此外，我们还通过电话、当面约谈等形式补充了一部分省会与村的自然人、乡镇社会组织的管理人员和乡镇企业。因为这 3 个层次的人在培训人员中比较欠缺，避免对调查统计造成大的影响。

在指导被调查者填写问卷的时候，我们充分讲解了学术研究与行政行为的区别，避免影响被调查者按照自己的真实意思填写问卷。另外，我们就开放式问题和其他关键问题进行了座谈，做了笔录，以便对问卷进行印证和补充。

为了充分体现问卷的代表性，我们按照贵州省经济发展、人口、企业、社会组织分布情况，对 120 份问卷进行了分配。依据贵州省第六次人口普查，全省常住人口为 34 746 468 人，居住在城镇的人口为 11 747 780 人，占 33.81%；居住在乡村的人口为 22 998 688 人，占 66.19%；省会贵阳市常住人口为 432.46 万人，占 12.45%。从表 1 可以看出，抽样问卷分布基本上符合这一情况。企业依据企业注册地原则，主要集中在县区级行政单位，国有等大型企业主要在省级行政机关；合同监管人员也和企业分布情况相近。共分发问卷 120 份，收回 120 份，有效率 100%。

表 1 问卷分布情况

	省会及以上城市	地级市	县区	乡镇	村
自然人	10.0	36.0	42.0	10.0	2.0
企业	17.8	25.0	39.6	15.7	1.9
合同工作管理人员、社会组织人员	20.0	20.0	30.0	30.0	*

注：合同工作管理人员、社会组织人员在村级没有工作机构，在问卷设计时未设此项。

2. 数据分析

数据的统计和分析采用 SPSS20.0 软件在计算机上进行，主要对变量进行频率分析，然后进行描述和解释，再将在问卷中的开放式问题和座谈时的记录进行印证，形成最终的结论。

三、内容和分析

1. 关于合同在日常生活中重要性的问题

从表 2 可以看出，自然人中有 68% 的人认为合同在日常生活中“非常重要”，认为“不太重要”的仅为 6%，没有被调查者认为“很不重要”和“一般”；企业中有 84% 认为合同在生产经营中“非常重要”，认为“较为重要的”占 12%，没有被调查者认为“很不重要”；合同监管和社会组织人员中，有 45% 认为合同监管工作对社会“非常重要”，认为“较为重要的”占 40%，认为“一般”的占 15%。

表 2 对合同在日常生产经营、生活中重要性的看法%

	非常重要	较为重要	一般	不太重要	很不重要
自然人	68.0	26.0	0	6.0	0
企业	84.0	12.0	2.0	2.0	0
合同监管和社会组织人员	45.0	40.0	15.0	0	0

2. 关于合同是否需要当事人之外因素介入的问题

从表 3 可以看出，对“合同仅仅是当事人双方之间的事情吗”的回答，主要集中在“只有行政部门公权力的介入才有效，才能办得好”上，分别是 43.8%、44.2%、50%，尚有 35.4%、32.6%、30% 的被调查者认为合同“仅仅是当事人双方的事情，不需要其他介入”。

表 3 对合同是否需要当事人之外因素介入的看法%

	仅当双方，情要他同是人之事需入合议事方的不其介	只有行政部门公权力的介入才有效，才能办得好	组业商、社织预治行、会等组好自织协会会干最	只有充分发挥民间法、村规民约等规则才好
自然人	35.4	43.8	14.6	6.2
企业	32.6	44.2	16.2	7.0
合同监管和社会组织人员	30.0	50.0	20.0	0

进一步统计分析发现，在“合同仅仅是当事人双方之间的事情，不需要其他介入”的回答中，自然人“小学及以下学历”者占 66.67%，研究生及以上学历者为 0，省会及以上城市的为 0，地级市最高，占 41%；企业中，省会及以上城市的占 15%，乡镇占 23%。这种结果，反映出现阶段市场合同秩序的不成熟性和信用体系建设的欠缺：当事人之间民事合同关系需要其他力量的介入和干预，而且经济越发达的地区、学历越高的人群越没有“合同签订和履行的安全感”，越需要其他力量的介入和干预。

3. 关于合同秩序监管主体的效能性问题

从表 4、5、6 可以看出，关于“行政机关能否起到规范合同秩序作用”的看法主要集中在“较能”上，分别占 39.6%、24.6%、55%；关于“社会组织（协会、商会等）能否起到规范行业合同作用”的看法，也主要集中于“较能”上，分别是 35.4%、38.5%、30%，但同时也存在“根本不能”的回答。而对“社会组织（协会、商会等）能否起到规范行业合同作用”的看法“根本不能”的回答分别占 8.3%、5.2%、20%，对“邻里之间和村规民约可否有效促进合同秩序”的回答，主要集中在“不好说”“不太能”。

表 4 对行政机关能否起到规范合同秩序作用的想法%

	完全能	较能	不好说	不太能	根本不能
自然人	14.6	39.6	39.6	6.2	0
企业	66.8	24.6	8.6	0	0
合同监管和 社会组织人员	30.0	55.0	15.0	0	0

表 5 对目前社会组织（协会、商会等）能否起到规范行业合同的想法

	完全能	较能	不好说	不太能	根本不能
自然人	8.3	35.4	29.2	18.8	8.3
企业	20.5	38.5	17.9	17.9	5.2
合同监管和 社会组织人员	20.0	30.0	5.0	25.0	20.0

表 6 对邻里社区和村规民约可以有效促进合同秩序的看法

	完全能	较能	不好说	不太能	根本不能
自然人	2.1	16.7	20.8	45.8	14.6
企业	10.3	15.4	20.5	25.6	28.2
合同监管和 社会组织人员	20.0	5.0	20.0	50.0	5.0

从表 7、8、9、10、11、12 可以看出，自然人居住地和企业注册登记地从“省会及以上城市”到“地级市”“县城”“乡镇”“村”的变化，与被调查者的态度相关性不显著，说明市场主体和自然人的态度没有随着地域的变化发生相应的变化。随着经济社会的发展，特别是经济、交通、媒体和通讯的发展，城乡之间的差别在逐渐缩小，或者说城乡之间整齐划一的区别逐渐被打破，城乡之间的界限已经变得模糊，尽管在某些问题上仍显示出城乡之间明显的不同，如对社会组织态度的区别等，但那条明显的“城乡二元”界限不再能够清晰地找到。

表 7 不同地域自然人对行政机关能否起到规范合同秩序的的看法

所在地	完全能	较能	不好说	不太能
省会以上城市	50.0	25.0	25.0	0
地级市	22.2	27.8	50.0	0
县城	5.0	50.0	35.0	10.0
乡镇	0	60.0	20.0	20.0
村	0	0	100.0	0
卡方检验	$\chi^2 = 14.236$ $df = 12$ $p = 0.286$			

表 8 不同地域企业对行政机关能否起到规范合同秩序的看法

所在地	完全能	较能	不好说
省会以上城市	40.0	40.0	20.0
地级市	58.3	25.0	16.7
县城	43.8	43.8	12.5

乡镇	50.0	33.3	16.7
卡方检验	$\chi^2 = 1.270$ df = 6 p = 0.973		

表 9 不同地域自然人对社会组织（协会、商会等）能否起到规范行业合同的看法

所在地	完全能	较能	不好说	不太能	根本不能
省会以上城市	25.0	50.0	0	0	25.0
地级市	5.6	44.4	33.3	16.7	0
县城	10.0	35.0	25.0	20.0	10.0
乡镇	0	0	60.0	40.0	0
村	0	0	0	0	100.0
卡方检验	$\chi^2 = 23.761$ df=16 p = 0.095				

表 10 不同地域企业对社会组织（协会、商会等）能否起到规范行业合同的看法

所在地	完全能	较能	不好说	不太能	根本不能
省会以上城市	0	20.0	20.0	60.0	0
地级市	25.0	25.0	33.3	16.7	0
县城	20.0	53.3	6.7	13.3	6.7
乡镇	20.0	40.0	20.0	0	20.0
卡方检验	$\chi^2 = 14.227$ df=12 p = 0.286				

表 11 不同地域自然人对邻里之间能否有效制约、解决社会合同不诚信现象的看法

所在地	完全能	较能	不好说	不太能	根本不能
省会以上城市	25.0	0	25.0	25.0	25.0
地级市	0	11.1	16.7	50.0	22.2
县城	0	20.0	30.0	45.0	5.0
乡镇	0	40.0	0	60.0	0
村	0	0	0	0	100.0
卡方检验	$\chi^2 = 25.310$ df=16 p = 0.065				

表 12 不同地域企业对邻里之间能否有效制约、解决社会合同不诚信现象的看法

所在地	完全能	较能	不好说	不太能	根本不能
省会以上城市	0	0	20.0	40.0	40.0
地级市	16.7	16.7	25.0	16.7	25.0
县城	6.7	13.3	13.3	33.3	33.3
乡镇	0	40.0	20.0	20.0	20.0
卡方检验	$\chi^2 = 6.647$ df=12 p = 0.880				

在问卷设计中，专门设有开放式问题，以便印证有关重要问题，如“您认为行政部门合同监管工作存在哪些问题”“您认为行政部门合同监管工作需要怎样提高”“您认为用什么办法可以促进全社会守合同重信用”……，被访者对这些问题的回答，主

要反映出目前行政部门在合同监管中需要“加强政策落实”“加大执法力度”“打击腐败”“增加执法人员数量”等。这些回答可以在表 3、4、5、6 中得到印证，但通过表 3 与表 4、5、6 的对比和座谈印证，可以反映出被调查者复杂的心理，这种心理我们在日常生活中也常遇到：面对自己工作、生活中很重要的事项，而且这个（些）事项完全依靠自身的力量又无法确保安全和掌控，这个时候我们习惯性地找政府。但“政府的工作并没有能够让自己满意”，甚至有某些不满和伤害，怎么办呢？找社会组织、邻里和乡规民约吧，却又发现它们的力量远远不能自卫，更不要说保护他人了，于是产生了对左右两者“恨铁不成钢”的复杂感情心理。

对于行政机关公权力作用的发挥，以及政府与公众的关系问题，在我国历史上是一个经久不衰的热门话题，有很多精彩的治世治国理论，中央顶层设计的“四个全面”“简政放权”“社会治理方式转变”等就是具体的体现，这些理念和操作方式与传统意义上的理论与实践有本质的区别，也是解决目前如何摆脱“塔西陀效应”，走出“不信法，信上访”“万能政府”承担无限责任困境的好办法。

关于社会组织发挥作用的问题，在与被访者座谈中了解到，社会组织“不能承担社会管理重任”，主要原因是社会组织“太弱小”“太不成熟”“专业人才不足”“没有相关的法律、制度约束和规范”“社会组织一旦拥有权力，极容易出现少数企业、少数人垄断的现象，极易导致对广大消费者合法权益的侵害”等。

关于传统意义上的“远亲不如近邻”“乡规民约”等的作用，被调查者认可程度较低，普遍感觉目前乡村处于“传统的社会管理机制已经打破，新的社会治理机制尚未建立的阶段”。

四、讨论

上述分析展示了这样几个结论：（1）合同在日常生产生活中占据重要的位置，公民和企业都比较关注合同的重要性；（2）行政机关在合同秩序维护中的作用被较多的被调查者认可；（3）作为平等主体之间的民事合同，社会组织（协会、商会等）、乡规民约等在其中起着一定的作用。

研究还表明：（1）行政机关公权力在规范合同秩序的过程中存在一些亟待解决的问题，需要提高监管效能；（2）社会组织（协会、商会等）规范合同秩序的作用发挥尚存在不确定因素，在成为解决问题的主要力量道路上存在障碍；（3）邻里、社区和乡规民约在合同秩序中的作用认可度不高。

需要说明的是，由于本研究所进行的抽样是在贵州省范围内进行的，受贵州经济、社会、文化等因素的影响，具有一定的贵州特色。但即使如此，研究结果仍然可以帮助我们了解公权力在介入民事合同中发挥的作用和意义，甚至可能启发更多。

诚信的缺失是阻碍我国市场经济发展的绊脚石，使我们的经济、社会发展和日常生活付出了巨大的成本。目前，诚信体系的建设主要还是各级政府在推进，政府部门把不诚信的行为记录下来并向社会公示^①，逐渐实现“一朝不诚信，处处受阻碍”的局面，从而减少人们的不诚信行为。

十八届四中全会提出了“加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府”的要求，要求“推进多层次多领域依法治理，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，深化基层组织和部门、行业依法治理，支持各类社会主体自我约束、自我管理，发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用”，使政府逐渐从“不该管，也管不好的”领域退出，充分发挥社会组织的作用，还管理于社会，改变“大政府、小社会”的现状。

² ①参见《企业信息公示暂行条例》，中华人民共和国国务院令第 654 号，2014 年 10 月 1 日起施行。

近些年来，我国社会组织增速很快，在一定范围发挥了社会治理的作用，但其成长发展趋势还不太明朗，仅仅处于初级阶段^③。

或者，我们进一步分析，我国目前的社会结构是不是能够担负这样的重托？在经济、社会没有发展到一定阶段，社会物质基础尚不扎实，各种法律法规、规章制度还没有编织成一张严密的网，全社会“法律信仰”还远远没有形成，全民法律意识、法治理念还不足以支撑法治以前，草率地将社会管理的职责推给社会能行吗？这个过程需要多长时间，需要具备什么条件，需要几个阶段，是否要“先试点，后推广”等，尚需进一步研究。

³ ②夏建中、张菊枝在《我国社会组织的现状与未来发展方向》一文中认为：“1988年，我国经民政部门登记的社会团体仅有4446个。到2004年，达到近28.9万个；而从2004年到2011年的短短8年时间里，再次增长60%，全国共有社会组织46.2万个，是1988年数字的100多倍。”“尽管当前我国社会组织是一个蓬勃发展的领域，但总体上尚处于发展的初级阶段，就其发展现状而言，大致呈现以下主要特点：从宏观层面来看。社会组织显示出强政府主导、社会力量不足的发展模式；社会组织结构不平衡；社会组织治理结构不完善，缺乏制度保障，管理监督不规范；社会组织缺乏专业人才和自身能力不足。”（《湖南师范大学社会科学学报》，2014年第1期）