

村规民约在乡村治理中的建设研究

——以常德地区为例

徐岚 常德职业技术学院

【摘要】近年来，“因地制宜”是发展我国村民自治制度的主要方式，经过努力也确有成效，其中村规民约在乡村治理中发挥着重要的作用。本文主要是在对常德地区部分行政村的村规民约实施情况进行调研的基础上，总结当下村规民约的现状并对其完善提出一些建议。指出当下村规民约仍存在许多的问题并分析产生这些问题的原因，通过细化法律、规范制定程序、实现司法可诉性、提高村民法制素质等措施促进村规民约的完善。

【关键词】村规民约 乡村治理 建设

一、问题的提出

务农重本，国之大纲。“三农”，是全面实现小康社会，现代化强国的基石。习近平总书记在十九大报告中首度提出实施乡村振兴战略，强调“加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”，打造政府、自治组织及居民三者之间良性互动治理机制，实现共建共治共享的社会治理格局。中共十八届四中全会做出了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，明确提出“发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程社会规范在社会治理中的积极作用”。这表明，依法治国的历史进程中，要高度重视村规民约在乡村治理中的价值，不断加强村规民约在乡村治理中的地位，充分发挥村规民约在乡

村治理中的作用。【1】

自秦设郡县以来，历史上从来是“皇权不下县，县下皆自治”，村规民约一直被视为农村自我治理的重要形式。1998年11月，我国通过《中华人民共和国村民委员会组织法》，规定村民自治制度以来，我国农村地区普遍制定了村规民约并且取得了积极的成效，但在我市农村区域，村规民约的社会治理作用并不显著。鉴于此，本文以我市“村规民约”为研究对象，系统考察村规民约的具体实施过程，为推进村规民约在乡村治理中的建设提出建议。

二、村规民约概念的界定与文献综述

目前，学术界对于村规民约概念的界定尚未形成主流观点。有部分学者将村规民约纳入法的范畴。例如邓晔认为“村规民约是全体村民意志的集中体现。从广义上讲，村规民约也是法，属于广义上的法的范畴。”【2】还有部分学者认为村规民约属于规范性文件。例如魏久朋，白杰峰认为“村规民约具体是指一个村落村民在长期的共同生活中所自发生成、共同协商议定的村庄规范。”【3】笔者认为，在十九大乡村振兴战略中，自治居于乡村治理体系的首位，自治性是村规民约的首要属性，为了实现自我管理、自我教育、自我约束的乡村治理体系，村规民约是一定范围内的村民共同参与，共同达成，共同遵守的契约。这种契约涵盖了村民生活的方方面面，随时代的变迁不断变化。

近些年来，村规民约的研究成果非常丰富，涵盖的内容和角度也很广泛。概而言之，国内学术界关于村规民约的研

究主要从四个视角展开：一是，以村规民约与国家法的关系为视角。冷蓉，杨金洲认为村规民约是国家法律的补充，着眼于村规民约与国家法的冲突，希望通过国家法对村规民约的指引，实现二者良性互动。【4】贾秀莲认为村规民约对国家法的规避损害国家法律的权威性和统一性，不利于村民自治的制度化。须加强对村规民约合法性的审查，给村规民约留下合理的自由空间，实现村规民约和国家法二者的协调发展。【5】二是，以少数民族区域特点对村规民约的影响为视角。谭万霞通过对融水苗族村规民约在财产权保护方面的论述与解析，认为村规民约是国家法与少数民族习惯法不断调适的首要选择和最佳途径。【6】三是，从乡规民约历史演变为视角。党晓虹，樊志民从历史传统中寻找乡村治理的力量来源，认为乡村精英、国家政权和农民三方力量良性互动关系和正确的角色分配，特别是确保农民阶层在乡规民约制定、实施过程中话语权和参与权的实现，才能保证当代乡规民约良性发展和有效实施。【7】四是，以村规民约的治理作用为视角。钱海梅通过对村规民约的具体实施过程展开研究，认为村规民约成良性运行，是保进村民合作和实现村级有效自治的关键。【8】

国外学者没有系统的、专门的研究我国村规民约，只是在研究中国法文化与中国习惯法时涉猎到我国村规民约，把村约民规视为对国家法的补充。这其中最具有代表性的就是如日本学者滋贺秀三，寺田浩明等人。

国内学术界对乡规民约的研究成果虽然丰富，但笔者认

为，大多侧重村规民约在法治背景下的研究，没有更为深入地讨论当前城乡融合过程中村规民约在乡村治理中的建设研究，与当下乡村振兴战略的结合做得不够。

三、我市村规民约建设与发展的现状

2017年11月至2018年9月，课题组成员先后6次展开调研，调研地区包括武陵区、鼎城区、安乡县、石门县、桃源县，入驻调研的行政村共计30个。所收集的相关研究资料基本上涵括了常德农村山区、丘陵地区、湖区、城乡接合部等各类地区。因此，本文所选取的研究样本比较具有代表性，能够在不同区域之间进行样本比较研究，获得更为全面的认知。

（一）存在的问题 一是制定形式化。通过调查发现，我市村规民约制定形式化是制定过程中普遍存在的问题，完成任务的目的明显。被调查行政村的村规民约大都在2017年制定，乡镇政府通过行政命令责令各行政村在一下期限内完成。《村民委员会组织法》的规定村民民约应由村民会议制定。但在现实中，由于各乡镇政府是以任务形式要求行政村制定村规民约，又规定了有限的制定时间，迫使绝大部分行政村在制定乡规民约时，没有充分动员村民参与。有些村只在村党支部、村委会即“两委”会议上讨论通过；有些村由村委会工作人员按乡镇村规民约的范本直接拟定。如在石板滩镇调研的三个行政村的《村规民约》的制定过程即是如此。这种制定的形式化直接导致了村规民约不具合法性，没有执行力，只是一纸空文。**二是内容同质化、空泛化。**通

过调查发现，其一，乡镇政府为了行使指导各行政村制定村规民约的职能，往往事先提供范本。各行政村以完成任务为导向，则依葫芦画瓢，导致辖区内各村所制定的乡规民约基本一致，村规民约与各村习俗联系不大，不具特色。例如黄土店镇新桥村和沧山村的《村民自治章程》就一模一样；其二，制定村规民约是一项需要专业技术人员参与的活动，如农业、法律专家等。由于村民整体知识水平较低，无法将法律结合本村的实际在村规民约中具体化，致使一些地区村规民约的内容或是过于原则、空洞，没有可操作性，或是，脱离实际，没有针对性；或成国家法律及政策的翻版，没有吸收本村既有的法治资源和习惯法传统。 **三是违反国家法律规定。**从调查情况来看，有些村在制定村规民约时法律知识欠缺，无法把握好国家法与乡村风俗之间的关系，存在村规民约的部分条款与国家法相违背的情况。例如有的村在制定村规民约时不能够很好地处理好村民集体要求与国家法律的冲突，在分配对外土地承赁费时，多数村民同意对长期在外务工，没有履行村义务的村民不予分配。但在执行过程中才得知这一村民会议的决议不符合相关法律的规定，是无效的。临澧县某些村制定狠刹人情赈酒风的村规民约时，部分条款就违反了法律的规定，结果造成了一定的社会负面影响。 **四是执行力不够。**在调查中发现，村委会工作人员都反映村规民约的实践性和效力性不强。一些行政村的村规民约在实施过程中往往成了“挂在墙上”的文字，根本无法执行。多数行政村一直以来没有用过村规民约处罚过村民。例如：

凉水井村支书反映村里的日常管理工作主要还是靠乡里乡亲的情感来推动，对违约的村民进行处理时，常用说服教育方式，都是乡里乡亲的不好处罚。

（二）成因分析 课题组成员在实地调查中发现，农村现实中存在的一些主客观因素造成了上述问题的产生。

一是乡村社会结构发生变化。农业时代，由于对土地的人身依附性，村民世代长期固定在一定区域生活与生产，通过“血缘”及“地缘”关系形成了相对稳定的生活人群，即熟人社会。熟人社会中的村规民约主要是依靠“血缘”及“地缘”关系发生作用。其中“家族”成为传统村庄结构的基本单元，士绅成为传统村庄结构中的重要治理力量。随着社会的变迁，解放后传统乡村结构赖以存在的家族与士绅阶层逐渐消失，国家直接对乡村进行积极的管理，一段时间乡村自治不复存在。改革开放后，工业化与城镇化的浪潮席卷乡村，村民迁徙能力变强，使得村民之间的社会关联度不断降低，村庄共同体逐渐走向消解。与此同时，村民个体意识不断增强。个体“血缘”及“地缘”关系中分离出来，成为“为自己而活”和“靠自己而活”的原子化个体。村庄共同体的消解与个体化的突显对村规民约产生了两方面的消极影响。一方面，村庄共同体的消解使农民缺乏有效的整合，使村规民约这一乡村社会的内生规则难以形成；另一方面，个体化的突显使农民更为强调个人价值和利益，减弱了对村规民约的价值指向和行为规范作用的重视程度。因此，村庄共同体的消解与个体化的突显破坏了村规民约发挥作用的

内部环境【9】。二是国家行政权力过度干预。根据我国《宪法》规定，基层政权末端只到乡（镇）一级，村以下实行自治。这种基层治理模式被部分学者称为“乡政村治”模式，在此模式作用之下，乡村治理中存在两种不同的权力，其一是乡（镇）政府代表国家自上而下行使的行政管理权；其二是村委会代表村民自下而上行使的自治权。根据我国《村民委员会组织法》规定，乡（镇）人民政府对村委会的活动进行监督与指导。乡（镇）人民政府通常将管理事务委托给村委会执行，使得村委会日常工作更多是在执行乡（镇）人民政府的管理事务。这种现实使得村委会更像低一级的行政管理机构。从人们称村委会人员为“村干部”也不难看出村委会的“准行政性”。由于这种制度设计上的模糊，在乡村治理实践中，乡（镇）行政权经常越俎代庖，将村级自治权范围的事务代为行使，侵害村民自治。三是村民（代表）会议在制定过程中缺位。村民（代表）会议是全体村民参与村务管理的主要途径，也是村民自治的重要表现形式和基础。村民也正是通过村民（代表）会议的形式表达自己的诉求，自愿接受会议决议的约束。而目前多数村的村民（代表）会议除了在村民委员会换界时能很好的运作外，其他的时间几乎都处在停摆的状态。多数村规民约一般是在村委会在乡镇政府指导下，没有经过村民（代表）会议的讨论表决就直接制定出来，这使得村规民约没有经过全体村民的参与和讨论，村民遵守村规民约的意愿也不强，严重影响了乡规民约在乡村治理中积极作用的发挥。四是缺少合法性审查机制。在现

实中，很多村规民约的内容与国家的法律、法规、政策相违背。比如土地补偿费分配对出嫁女享受权利的限制；文明节俭操办婚丧喜庆事宜的村规民约中有些措施侵犯人身权利的规定。实践中，这些村规民约在制定时没有得到具备法律专业知识人员的指导。村规民约形成后，也没有针对村规民约进行合法审查的措施，使得村规民约易遭受违法的风险。

四、 加强村规民约建设的建议

针对常德地区村规民约在推动乡村治理过程的实施中存在的主要问题，在吸收与借鉴国内外相关理论与实践成果的基础上，提出如下建议：

（一）出台地方性指导意见，细化法律。国家法律以固有的模式和僵化的条文对全国范围带有共性和普遍性的行为做出规定，具有稳定秩序的基本功能，但却较少关注个性化的、地域性的事务，在农村的适用不可避免地存在局限性。县级以上地方政府有丰富的法律资源，可以根据本地域的风俗习惯，对普遍性、抽象性的法律做出指导性实施的意见，细化法律，使村规民约在制定与实施过程中时有更精准的指导，避免村规民约与国家法的冲突。

（二）紧密结合村域实际，具有针对性。紧密结合村域实际是村规民约发展的生命力所在。村规民约延续和发展的基础是其乡土性，尽管适用范围相对狭小，由于其与地方风俗、居民习惯、传统规则紧密相连，群众认可度高，遵守的自觉性强，对基层治理的作用不可小觑。在一些带有风俗特性的个案处理中，村规民约甚至有国家法所不能达到的效果。

所以村规民约要紧紧密结合村域实际，着力解决基层治理中的实际问题，促进农村社会和谐、稳定。对不具有普遍性，带有明显村域特色，国家法律政策尚未予以规范的领域，要通过村民协商“一事一议”，形成村规民约，实现有效治理。

（三）切实规范村规民约制定的程序。制定与修订村规民约的过程就是按照法律程序进行民主治村的过程。程序合法是村规民约合法性与合理性的保障。《中华人民共和国村民委员会组织法》对村规民约的制定和修改都有原则性的规定：“村规民约的制定和修改都由村民会议制定通过”。在制定和修改村规民约时，必须要通过村民会议的形式，让全体村民意识到村规民约的严肃性，并让全体通过村民会议形式实现参与村里事务的管理。在召开村民会议时，不能走形式，要切实规范制定程序。首先要确保法律规定的人数参加会议，其次对表决内容分小组充分讨论，收集意见与建议，最终表决通过。只有村民真正参与，有更多的主人翁感觉和主人翁精神，村民才会愿意并乐于接受村规民约的规范。

（四）设计审查制度，保障村规民约的合法性。尽管村规民约按照现行法律可以报送乡镇人民政府备案，但此套机制缺乏相应的保障力度。当前村规民约送乡镇人民政府备案的制度设计，既没有配套制度予以跟进，也缺乏相应强制力，故而直接导致村规民约合法化审查环节的缺失和执行权威下降。为了提升村规民约的合法性，必须建立更加科学合理的备案审查制度。如可将《村民委员会组织法》中村规民约“报乡、民族乡、镇人民政府备案”，修改为“报县级人

民代表大会常务委员会备案”。这种考虑是基于乡镇政府缺乏相应的监督手段和能力，而县级人大常委会则具有合法性的审查权威和能力，通过这种改变可以保障村规民约的合法性。

（五）增加村规民约的可诉性，提升村规民约的权威性。

村规民约的实施关键在于有良好的保障机制。从当前村规民约实施乏力的现实情况看，村规民约的实施缺乏司法保障。村规民约实质是一定范围的全体村民经平等协商，达成的契约。依据契约精神，村民应享受权利与承担义务。若有村民违反约定，不履行义务，就应承担违约责任，如支付罚款。村级组织虽然没有强制执行力，但应允许村级组织依据村规民约对违约的村民向人民法院提起诉讼，借助司法强制力来保障村规民约的实施，提升村规民约的权威性。

（六）提升广大农民的法律素养。制定符合村民意愿、符合现实生活要求、高质量的村规民约需要法律保障。要让村规民约得到更好的执行，还需要高素质、懂法律的干部。现实中部分乡村干部对于村规民约置若罔闻，观念一直停留在家长制、族长制时期，对于乡村治理依靠德高望重的长者，对法律和村规民约的作用没有明确的认识。因此，应加大法律法规的宣传力度，与村民生活息息相关的法律在颁布后要及时组织相关人员学习；大力推进谁执法，谁普法，对于发生在村民身边的法律纠纷，执法机关应以案释法，这样，既能够解决实体争议，又宣传了法律法规，村民也更容易接受。此外，村民委员会应指导村民学习法律法规，通过村民喜闻

乐见的形式传播法律常识，重点突出对村民骨干、家庭户主的培养和教育，这样做，不仅能够快速、高效地将法律知识传播到每位村民，而且能够增强村民的法律意识、契约意识、规则意识、民主意识。

结语

村规民约在继承传统伦理道德的同时，不断地与现代民主法治融合，体现了各主体的有机结合，符合农村基层治理现实需要，与国家治理具有高度的内在一致性，是推动国家治理体系和治理能力现代化在基层落地的有力抓手。在中国特色社会主义法律体系已经形成的背景下，在法律已经通过明确条文确定习惯适用的情况下，村规民约正在以自己独特的方式潜移默化地影响着农村、农民的生产生活。在法治国家、法治社会建设进程中，村规民约要主动适应时代变化，增强在司法环节中的适用性，在解决乡村社会纠纷、加强农村法治建设、提升村民法律素养等方面发挥重要作用。

参考文献

【1】本文所指的村为行政村。我国法律中主要采用“村规民约”一词，“乡规民约”主要在文化传承意义上使用，但在大多数场合“乡规民约”与“村规民约”在使用上并无严格区分，两者可以通用。

【2】邓晔. 法治湖南背景下的村规民约修订研究. [J]. 法律与社会. 2014(07)。

【3】魏久朋，白杰峰. 论村规民约的式微与重构. [J]. 福建农林大学学报. 2018 (05)。

【4】冷蓉，杨金洲. 法治建设视域下少数民族村规民约与国家

法的良性互动. [J] . 长春理工大学学报. 2015(06)。

【5】贾秀莲. 村规民约对国家法的规避及其解决途径. [J] . 山东社会科学. 2010(04)。

【6】谭万霞. 村规民约:国家法与民族习惯法调适的路径选择——以融水苗族村规民约对财产权的规定为视角. [J] . 法学杂志. 2013(02)。

【7】党晓虹, 樊志民. 传统乡规民约的历史反思及其当代启示——乡村精英、国家政权和农民互动的视角. [J] . 中国农史. 2010(04)

【8】钱海梅. 村规民约与制度性社会资本——以一个城郊村村级治理的个案研究为例. [J] . 中国农村观察. 2009(02)

【9】魏久朋. 白杰峰论村规民约的式微与重构. [J] . 福建农林大学学报. 2018(04)。

【10】周铁涛. 村规民约的历史嬗变与现代转型. [J] . 求是. 2017(05)。

课题研究人员情况

课题主持人：徐 岚 讲师

课题参与人：高惠林 教授

李雪芹 讲师

周成武 村支书

杨涵茜 讲师