
通过村规民约保障人权

——以贵州省锦屏县为对象

高其才^{*1}

【摘要】:在全面推进依法治国、建设社会主义法治国家进程中,村规民约在人权保障方面具有积极的作用,取得了明显的成效。贵州省黔东南苗族侗族自治州锦屏县各村寨的村规民约全面规范人身权利、民主权利、财产权利、教育权利、文化权利、环境权利、特殊群体权利等,通过村规民约充分尊重和保障人权,维护乡村社会秩序,促进农村社会和谐发展。锦屏县的村规民约也存在保障人权的范围不够全面和均衡、村规民约违反国家法律法规而侵犯村民的财产权利、人身权利等问题,需要进一步完善。

【关键词】:村规民约;保障;人权;锦屏县

【中图分类号】:D922.7 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1001-8263(2017)07-0097-08

DOI:10.15937/j.cnki.issn1001-8263.2017.07.013

我国建设社会主义法治国家,以确保公民权利的实现、人性尊严的捍卫、基本人权的落实为根本目的。在全面推进依法治国、建设社会主义法治国家进程中,村规民约在人权保障方面具有积极的作用,取得了明显的成效。^①贵州省黔东南苗族侗族自治州锦屏县在这方面提供了较好的范例。

锦屏县总面积 1597 平方公里,辖 15 个乡镇和 1 个省级经济开发区共 147 个村(社区)委员会,总人口 23 万,有侗苗汉等 17 个民族,少数民族人口占总人口的 85%。古代锦屏乡村社会,通过村规民约自治为主要的乡村治理之道,乡约村规在保障村民权益、维护乡村社会秩序、传承民族文化方面发挥了重要的作用。

中华人民共和国成立以后,固有村规民约的影响仍然存在,锦屏侗苗地区延续了通过村规民约进行乡村社会治理的传统。特别是《村民委员会组织法(试行)》后,^②锦屏县各村寨承继和弘扬传统,积极依法制定和修订村规民约,通过村规民约进行村民自治,在保障人权方面发挥了积极的功能。

本文以锦屏县的村规民约文本为对象,分析通过村规民约保障人权的意义,探讨通过村规民约保障人权的内容,思考通过村规民约保障人权的完善,从一个方面展示全面依法治国进程中中国人权事业的新进展。

需要说明的是,本文所分析的“村规民约”,既包括由村民委员会主持制定的村规民约,也包括由村民小组、村联防队、村奖学助学基金会等乡村组织、团体制定的规约;仅为成文的村规民约,不涉及不成文的乡村习惯规范。

一、通过村规民约保障人权的意义

¹ 作者简介:高其才,清华大学法学院教授、博士 北京 100084 按照学界的惯例,文中的部分人名进行了化名处理,特此说明。

中国共产党十八届三中全会明确指出，建设法治中国，必须“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。2014年10月23日，中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，强调“推进多层次多领域依法治理”，要求“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”。这表明，在法治国家、法治社会建设中，需要进一步提高乡规民约或村规民约的地位，认真重视乡规民约或村规民约在法治建设中的价值，全面发挥乡规民约或村规民约在人权保障中的积极功能，充分运用乡规民约、村规民约保障人权。

村规民约是乡村民众为了办理公共事务和公益事业、维护社会治安、调解民间纠纷、保障村民利益、实现村民自治，民主议定和修改并共同遵守的社会规范。^③一直以来，村规民约都被视为农村自治的重要表现形式，也是基层民主政治发展的重要成果。特别是《村民委员会组织法(试行)》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，在农村地区的人权保障中具有非常重要的地位。

尊重和保障人权是我国法治建设的核心价值，贯穿于法治建设的各个环节，是法治建设的根本目标。人权依靠法进行保障，通过法治加以实现。从广泛的意义上理解，法包括国家法律和非国家法的习惯法。^④非国家法的习惯法包括《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》所指的乡规民约等社会规范。在全面推进依法治国建设过程中，我们需要充分重视村规民约这些非国家法在保障人权中的意义。实践中，正如平秋镇黄门村《村规民约》(2008年2月15日)“序言”所指出的那样，村规民约在“保护村民的人身权利和民主权利不受侵犯，保护集体、个人的生命财产安全”方面发挥了重要的作用。

人权保障具有多元性的特点。由于我国人口多、地域广、城乡之间和地区之间发展不平衡，经济社会发展和法治建设呈现复杂性的特点。因此，我国的人权保障不可能完全依赖国家力量、依靠国家法律来进行，而需要在以国家力量、国家法律为主体的基础上，充分运用村规民约等非国家法共同发挥作用。特别是在我国的农村地区，尤其需要发挥包括村规民约在内的各种积极因素、运用村规民约等多元规范、采用村民自治等广泛方式来保障人权。

人权保障具有地方性的特点。人权保障问题既有一般性又有特殊性、既有共同性又有差异性，因而需要根据地方特点有针对性地推进人权事业的发展。村规民约等非国家法为地方性规范，是各村寨的民众根据本村寨的具体情况、村民的具体利益保障需要而制定的，符合客观情况，适合实际需要，满足村民期待。因此，通过村规民约对于保障农村地区的人权具有现实性、妥贴性、针对性、可行性、有效性。

人权保障具有文化性的特点。村规民约是村民集体意识的体现，为村民生产方式、生活方式和思维方式的反映，表现了村寨的历史传统、风土人情，因而村民对村规民约具有内在的文化认同。对违反村规民约的集体成员则会采取舆论谴责或心理强制等方式进行惩罚，这种惩罚方式在以“熟人”为主要关系网络的乡村中十分有效，能够确保村规民约的有效实施。通过村规民约保障人权，村民有着内心共鸣和高度的可接受性，这使农村地区的人权保障具有坚实的社会文化基础。

在自治传统与自治习惯的影响之下，通过村规民约的自治符合村民的心理预期，能够更好地被村民认同和接受，村规民约成为村民自治的重要规范，在乡村治理的过程中发挥着重要作用，调整着乡村各方面的社会关系。

二、通过村规民约保障人权的内容

村规民约产生于乡村社会之中，在村民日常生活逻辑中形成、生长，具有内生性，是不同于国家法律的社会规范，在社会治理、保障人权中有其独立发挥作用的空间。锦屏县各村寨的村规民约全面规范人身权利、民主权利、财产权利、教育权利、文化权利、环境权利、特殊群体权利等，通过村规民约充分尊重和保障人权，维护乡村社会秩序，促进农村社会和谐发展。

1. 村规民约保障人身权利。人身权利为公民依法享有的与人身直接相关的权利，是公民基本权利的重要部分。锦屏县的村规民约重视保障村民的人身权利，对乡村社会成员的生命权、健康权、人格权、住宅安宁权等予以具体保护。

村规民约严禁打架斗殴，禁止谩骂、侮辱、诽谤他人，禁止非法侵入他人住宅。如启蒙镇《甘塘村村规民约》(2005年1月1日)第1条规定：“有下列情形尚未构成刑事处罚的，给100元以下罚款。(1)殴打他人，造成轻微伤害的。(2)公然侮辱他人或捏造事实诽谤他人的。(3)利用其他手段威胁他人安全或干扰他人正常生活的。(4)非法侵入他人住宅造成损失的。”

从有利工作出发，有的村规民约还特别保护村组干部的人身权利。如彦洞乡《黄门村村规民约》(2014年12月13日)第13条规定：“对打击、报复、威胁、谩骂村干的，每人处以罚金200元。”

2. 村规民约保障民主权利。民主权利是与人民主权相关的民众的公共权利为内容的政治性权利。锦屏县的村规民约重视保障村民的民主权利，特别是具体保护与村民自治相关的村民参与、民主立约、村民监督等方面民主权利，积极推进村民民主权利的实现。

许多村规民约对村级选举极为重视，尤其是对村级组织成员候选人或自荐人的资格进行严格的限定。如河口乡文斗村《村民自治合约》(2012年12月25日)在“村民义务及合约”部分第1条就规定：“认真选好村两委成员，无能、无谋、无德、怕事、酗酒闹事者不能进入村委班子；村民应尊重村支部和村民委的权威，村‘两委’成员有责任把地方事情办好。禁止拉帮结派，一切以‘团结’为目的，共同创建美好家园”。这里明确规定“无能者”、“无谋者”、“无德者”、“怕事者”、“酗酒闹事者”等不能成为村民委员会的成员。

村规民约是实现村民自我管理、自我教育、自我服务的根据，也是村民进行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的依据。平秋镇《魁胆村村规民约》(2008年3月15日)第38条规定：“本《规约》公布实施后，根据实际情况需要修改、补充的，必须经过村民会议或村民代表会议讨论决定。”村规民约的这一集体讨论、共同决定的制定、修改机制保障了村民的民主参与权利。

为具体落实村民的监督权，有的村规民约还规定成立执约小组和监督小组。如平秋镇《魁胆村村民自治合约》第18条规定：“在村‘两委’的领导下，建立‘合约执行小组’，负责合约的执行惩罚工作；建立‘监督小组’，负责监督‘合约执行小组’开展工作。”合约执行小组、监督小组由寨老等各方面村民代表组成，为村民行使民主监督权利的重要形式。

3. 村规民约保障财产权利。财产权利是指以财产利益为内容的权利，具有物质财富的内容，一般可以货币进行计算。财产权利是一定社会的物质资料占有、支配、流通和分配关系的法律表现。锦屏县的村规民约重视保障村民的财产权利，对村集体财产权利、村民家庭财产权利、村民个人财产权利等予以具体保护。

农村集体财产是乡村赖以生存的物质基础，许多村规民约对集体财产的分配及保护进行了较为详细的规定。从村规民约的具体规定来看，首先涉及对集体财产的保护和管理，维护村民的集体财产权利。如河口乡《文斗村村规民约》(2015年9月10日)第35、36条规定，村民应当关心村集体土地、山林和集体水域，对破坏集体土地、水域的行为要敢于检举揭发，对破坏集体土地、山林、水域的交违约金500—5000元。

许多村规民约对集体财产权利的保护比较具体，如茅坪镇《上寨村村规民约》(2005年7月1日)第2条规定：“本地辖区内的风景古树、四旁风景树属全体村民共同所有，任何人不得随意损害和砍伐。对损害和砍伐风景古树的处一仟元至二万元罚款，并负责赔偿所造成的全部损失”。

彦洞乡《瑶白村村规民约》(2014年12月26日)第7条特别强调维护土地村级集体所有制，明确土地属村集体所有制，由村民委统一进行管理，农村宅基地、自留地、责任山属村级集体所有，严禁“清愿根，继祖业”，如违约，每起处交违约金500元。

村规民约还涉及到对集体资产的分配和管理,维护村民的集体财产权利。隆里乡《华寨村自治合约》(2010年6月1日)第7条规定:“村寨风俗用地按历史各姓氏习惯管辖范围进行管理使用。”一些村寨的村规民约还对土地征收补偿费等费用的分配方案进行了规定,集体经济组织成员可依照村规民约分配相应的财产性利益。

村规民约极为重视保障村民的家庭财产、个人财产,维护村民的财产权利。如启蒙镇《甘塘村村规民约》(2005年1月1日)第5条规定:“严厉打击偷、摸、扒、窃行为,有下列情形这定的,处5元—50元罚款。(1)偷瓜果、豆类等农作五斤以下的。五斤以上除照价赔偿退回赃物外,就高罚款。(2)偷挖竹笋,偷砍楠竹。(3)偷鸡、偷鱼、偷牛盗马,退回赃物外,重罚。”第13条又规定:“田砍木管理以田水边水平坡度往上三丈以内属田主管理,分山前蓄禁树木谁蓄禁归谁所有。”^⑤

锦屏为山区县,森林覆盖率高,同时村民多按照民族习惯居住在木质房内,因而容易引起火警、火灾,从而侵害村民的财产权利。为此村规民约规定预防火灾,要求失火行为者予以赔偿。如彦洞乡《瑶白村防火公约》(2011年3月20日)第8条也规定,严禁在山上用火,特别是封山育林区内,发现一例罚款50至100元。发生火警或失火烧山,造成重大损失的除负责管营造成林和按市价赔偿损失外,视其情况给予500元至800元的罚款,并付给救火人误工费每人每小时10元,并送交司法机关追究法律责任。

4. 村规民约保障教育权利。教育权利包括教育权和受教育权。锦屏县的村规民约重视保障村民享有的受国家教育权利,对社会教育权利和家庭教育权利等予以具体保护。如河口乡《文斗村村民自治合约》(2012年12月25日)在第二方面“村两委职责与义务”部分第7条要求尊重知识分子,关爱村里的未来;凡到入学年龄子女,必须保证上学,最少至初中毕业;考上大学要进行恭贺鼓励。

有的村寨则专门制定了义务教育方面的村规民约,全面保障村民受义务教育的权利。如彦洞乡瑶白村的就制定了内容全面、规定详尽的《瑶白村义务教育村规民约》(2013年1月)。其第3条规定:除学校正常放假或国家正常法定假日以及特殊情况外,村民不得在各种节日活动期间叫子女请假回家过节,影响学生正常上课,否则,违反每次处罚50元(由父母或监护人承担);第12条规定,村委会每年应对一些家庭条件困难,但小孩读书积极性高、肯刻苦的家庭给予一定的经济支持和帮助。

为保障享有村民的受教育权利,有的村寨还成立奖学助学基金会。如彦洞乡《瑶白村奖学助学基金会章程》对会员、组织制度、基金会经费和财产、基金会会干部等进行了具体规定,其中第七条助学金奖励方案方面的规定尤为具体,如第一款规定:“凡在九寨片区就读的瑶白户籍学生,小学一至六年级的学生在学期末考试中荣获全乡同级前五名的分别奖励:一名150元、二名130元、三名110元、四名90元、五名70元。

5. 村规民约保障文化权利。文化权利是公民根据宪法的规定,在文化领域享有的权利和自由。锦屏县的村规民约重视保障村民的文化权利,传承优秀民族文化,弘扬良善固有文化。

许多村规民约强调村民之间以礼相待和谐共处,维护乡村的文明风尚。如河口乡《文斗村村规民约》(2015年9月10日)第2条规定:“以礼相待和谐共处。村民之间及村民与来客之间以礼相待,与人为善,与人为伴,凡家庭内部及邻里之间因生产生活产生矛盾处理不当,引发谩骂、争吵、打架行为,同时由此引发矛盾纠纷的家庭承担相关的费用,写悔过书10份张贴。”

不少村规民约提倡优良的乡风村俗,处理破坏社会风尚的行为,传承优秀传统文化。如启蒙镇《甘塘村村规民约》(2005年1月1日)第15条提出保持我村热情好客的良好习惯,移风易俗,提倡晚婚晚育、婚事简办、丧事从简。铜鼓镇《花桥村村规民约》(2005年1月20日)第13条规定严禁非法同居、乱搞不正当男女关系等破坏社会风尚的行为,违者双方各罚款2000元。

村规民约大力倡导移风易俗,维护敦厚礼俗。针对摆阔气讲排场现象,茅坪镇上寨村民委员会于2008年6月16日组织召开全村村民代表会议,通过了《关于提倡喜事酒席从简节约的决定》,规定全村红白喜事不得大操大办,正餐一律实行一餐过,

白喜守灵不得超过四夜。同类的还有彦洞乡《瑶白村关于改革陈规陋习的规定》(2012年正月初一)、彦洞乡《黄门村风俗习俗礼节礼尚往来处置制度》(2013年5月9日)、平秋镇《石引村移风易俗建议书》(2015年2月22日)、平秋镇《魁胆村酒席操办公约》(2015年农历12月16日)、彦洞乡《黄门村移风易俗关于红白喜事禁止大量燃放烟花爆竹规定》(2016年3月13日)等。^⑥

乡村传统村落、古民居、历史文化名村、民族文化村寨等为乡村重要的文化资源,一些乡村也通过村规民约对此进行管理、保护和利用,承继民族文化,保障少数民族文化权利。如平秋镇《魁胆村村民自治合约》(2014年12月19日)第14条明确规定:“加强对村寨古物的保护,损坏古井、古树、古碑、寨门、亭阁等公共财产,除承担修复费用外,自愿承担违约金100-300元。”作为第一批中国传统村落,河口乡文斗苗寨专门制定了《文斗传统村落保护管理办法》。《文斗传统村落保护管理办法》(2016年1月1日)以村规民约的形式对传统村落整体保护利用进行了规范,涉及多方面的民族文化内容,如第4条规定:“传统木构建筑是文斗传统村落最重要、最核心的物质基础,牢固树立‘以古为新’、‘古为今用’的理念、留住乡愁,留住气脉,留住村魂。”

不少村规民约还规定了尊重民族传统、弘扬民族文化的内容。如平秋镇《魁胆村自治合约》(2014年12月19日)第6条规定:“各姓氏设立族长,各姓族长由各族推荐品德优良、为人公正、热心调处的老人担任,负责组织协调处理族内纠纷,协助村、组理治地方。”这些村规民约分别对族长、风水林等传统习惯和良善文化传统进行了确认。

6. 村规民约保障环境权利。锦屏县的村规民约重视保护生态资源,保障村民的环境权利。村规民约对自然资源进行保护和利用、调整乡村发展与资源利用之间关系,保护村民的环境权利。不少乡村通过村规民约进行封山育林、森林防火。一些林区往往通过村规民约对林业资源进行保护,防止森林火灾。如隆里乡《华寨村村规民约》(2007年7月11日)第四方面第1条规定:“一旦村内房屋、山林发生火警、火灾,全体村民必须积极参与扑救,影响或阻碍扑救工作的给予通报批评教育,情节严重的交上级有关部门处理。”^⑦

不少村规民约对特定树木进行保护。如隆里乡《华寨村村规民约》(2007年7月11日)第三方面“社会治安”部分第5条规定:“严禁损害、砍伐集体风景树、风景林和村寨内绿化树,违者自愿承担违约金100元,情节严重的交上级林业部门处理。”

许多村规民约保护乡村饮用水水源,保护公用排水和再生水设施。如彦洞乡《瑶白村村规民约》(2007年1月1日)第5条第四款规定:“凡在我辖区内有人畜饮水和种有农作物的地方,严禁任何人在此范围内洗金子、锌化等,每发现一次,除赔偿损失外,每次每人交违约金1000元”。

不少村规民约保护野生动物,保护对鸟类、鱼类等资源。如铜鼓镇《花桥村村规民约》(2005年1月20日)第22条规定:“严禁进入我村辖区捕杀野生动物、鸟禽类,违者罚款100元,并视情节轻重,移交镇人民政府处理。”又如彦洞乡《瑶白村封山育林公约》(2011年3月25日)第5条规定:在封山育林区及管护区内的溪流用药物毒鱼的,每人每次罚款500元至1000元;若造成大面积杀伤毒死的则移交司法机关处理。

村规民约在农村卫生、乡村环境保护、农业废弃物处理与利用、畜禽养殖污染防治等方面具有积极作用。如《平秋镇石引村整脏治乱管理制度》(2008年4月21日)要求各户要讲究环境卫生,做到户户讲卫生、人人讲干净;各户要自觉打扫屋前屋后环境卫生,做到室内外及周边不乱丢垃圾,不乱堆垃圾。同样的,为了各位村民的环境卫生和健康,彦洞乡彦洞村高桥佬组织会于2016年2月16日《公告》特立公约,不允许在井水边洗衣服、洗菜等;不允许在桥下大小便等。

7. 村规民约保障特殊群体权利。锦屏县的村规民约重视保障特殊群体村民的权利,对妇女权利、儿童权利、老人权利、残疾人权利等予以具体保护。

许多村规民约明确保护妇女、儿童权利。如茅坪镇《阳溪村村规民约》(2005年2月1日)第10条强调维护儿童妇女的合法权益,反对家庭暴力,尊老爱幼,树立居民的新风尚。

有的村规民约明确强调尊重老人。如隆里乡《华寨村自治合约》(2010年6月1日)第4条提出树立尊敬长者、孝顺老人之风,有不赡养老人、虐待老人者作公开批评,责令改正。

不少村规民约禁止虐待和遗弃老、弱、病、残、幼儿童等家庭成员。如《茅坪镇上寨村计划生育村规民约》(2016年5月25日)第6条规定,有遗弃、残害婴儿或进行非医学的选择胎儿性别或非法收养子女的,一经查实,收取违约金200元,构成犯罪的,移送司法机关处理。

三、通过村规民约保障人权的完善

从锦屏县的实践来看,通过村规民约保障人权取得了积极的效果。不过,从依法治国的角度进行分析,通过村规民约保障人权也存在需要完善之处,主要表现在以下四个方面。

第一,村规民约保障人权的范围不够全面和均衡。如村规民约关于民主权利方面的保障比较少,锦屏县的许多村规民约都没有保障村民基层民主权利的相关规定。村规民约在促进乡村经济发展、保障村民财产权利方面的作用较为薄弱,村规民约在促进乡村经济发展、增加农民收入、保障村民财产方面的作用需要进一步加强。

第二,有的村规民约违反国家法律法规,侵犯村民的财产权利、人身权利等。如在土地征用补偿费分配的时候,一些村寨的村规民约限制外嫁女、入赘婿、离婚户的土地权益,对其少补或不补相应的土地补偿费用。在宅基地分配或翻建的时候,限制村民的翻建权利;在盖房时要求统一式样、外观等。

还有一些村规民约强制性要求村民承担某种义务,否则就会剥夺或限制其合法财产权益。如彦洞乡《黄门村村规民约》(2014年12月13日)第10条规定:“婚姻家庭及计划生育管理工作,违反法律和政策规定结婚、生育及虐待遗弃老、弱、病、残、幼儿童等家庭成员,未尽抚养、赡养和监护责任的,将不考虑该户的一切优惠政策,并督促其履行相关责任和义务。”这“不考虑该户的一切优惠政策”就可能侵犯了村民的某些合法权利。

第三,不少村规民约规定对违约行为予以罚款,罚款的金额小到几元几十元,大到几千元上万元,这一方面违反了国家法律,另一方面也侵犯了村民的财产权利。如茅坪镇《上寨村村规民约》(2005年7月1日)第2条规定:“本地辖区内的风景古树、四旁风景树属全体村民共同所有,任何人不得随意损害和砍伐。对损害和砍伐风景古树的处一仟元至二万元罚款,并负责赔偿所造成的全部损失。”最高二万元的罚款显然侵犯了村民的财产权利。

有的村规民约对违反村规民约行为的处理方式简单、粗暴,可能侵犯了违反村规民约村民的正当权益。如《石引村移风易俗建议书》(2015年2月22日)第4条规定:“违规办酒、放炮定量和定点之外的视为超限,将其名字公布于村‘曝光栏’。”这“将其名字公布于村‘曝光栏’”就可能侵犯村民的人身权利。

第四,有些村规民约的制定、修订过程缺乏经过全体村民或者村民代表的广泛讨论,仅由少数村干部商量决定;有的村规民约仅仅依照乡镇政府提供的范本简单照搬照抄,针对性不强,与村民的生产、生活关系不大;有的村规民约成为宗族力量、宗派势力的工具,成为为部分村民服务的规约。这些因素都使村规民约在人权保障中的积极作用难以发挥。

通过村规民约保障人权的完善,需要在依法治国背景下对村规民约的性质和功能进行全面的认识,需要强调以经济权利和文化权利为重点,以发展权为目标。^⑥我们需要将村规民约置入到具体的“社会情境”之中,以整体论来发现事实,从村规民约

与“社会—文化”场景的整体关联中确定各种影响因素、障碍因素的具体意义，^⑩从而更好地通过村规民约保障人权。

同时，当前对村规民约的合法性审查机制存在较大问题，乡镇行政机关虽然具有备案审查权，但缺乏可供操作的具体细则，而且实践中只备案不审查的情况也较为普遍。国家司法机关对违法的村规民约虽有撤销权，但合法性审查权则无相关的依据，以至于司法实践中对涉及村规民约的案件多以不属于受案范围而裁定驳回。^⑪因此，在村民自治权与国家行政权、司法权之间寻求某种平衡关系，是村规民约保障人权得以有效实施和进一步完善的关键。

四、结语

考察锦屏县的实践，村规民约既保障了村民的个人人权，也保障了村民的集体人权。锦屏县的村规民约，在全面保障村民的人身权利、民主权利、财产权利、教育权利、文化权利、发展权利、特殊人群权利等，保障人权方面发挥了重要的作用；但也存在一些不足和缺陷，需要进一步予以完善。

在依法治国、建设法治国家的当代中国，我们需要提高认识，充分重视村规民约在保障人权中的积极功能，进一步发挥村规民约在保障人权方面的作用。受自然、历史、文化、经济社会发展水平的影响和制约，我国的人权保障还面临诸多挑战，实现充分享有人权的崇高目标任重道远。而通过村规民约保障人权无疑是全面推进依法治国进程中切实保障人权的重要方面。

通过村规民约保障人权，关键是要处理好乡（镇）政府代表国家自上而下行使的行政管理权与村委会代表村民自下而上行使的自治权的关系，^⑫防止自治权实际上成为国家行政权主导下的“有限自治”，避免出现国家行政权过度干预村规民约制定实施的现象，损害村民自治，严重影响村规民约在保障人权中积极作用的发挥。我们需要充分尊重村民自治制度，尊重村民通过村规民约保障人权的意识和行动。^⑬

注：

①学界关于村规民约、乡规民约与人权保障方面的研究不多，主要有朱延秋的《村规民约惩戒性条款的静态分析——以人权保障为视角》（《黑龙江省政法管理干部学院学报》2007年第4期）、刘志刚的《民事审判中的村规民约与基本权利》（《中国人民大学学报》2010年第5期）、李慧英等的《将性别平等纳入村规民约之中——怎样修订村规民约？》（《山西师大学报（社会科学版）》2010年第5期）、谭万霞的《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》（《法学杂志》2013年第2期）、洪莽的《人权视域下的农村妇女土地权益保护》（《人权》2016年第3期）等。这些论著主要就村规民约与妇女权益保障、村规民约与环境权等进行讨论，从总体上较为全面地探讨通过村规民约保障人权的作品极少。

②九届人大常委会五次会议于1998年11月4日通过并实施了《村民委员会组织法》，2010年10月28日十一届人大常委会十七次会议对此进行了修订。

③我国法律中主要采用“村规民约”一词，“乡规民约”主要在党的文件等使用，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。如无特别说明，本文通用这两个语词，并主要使用“村规民约”一词。本文认为，村规民约是法治社会建设中的重要规范，全面调整着乡村社会关系，因而主要从“社会规范”即非国家法的习惯法层面界定其含义。

④本文从非国家法意义上理解习惯法，习惯法为独立于国家制定法之外，依据某种社会权威和社会组织，具有一定的强制性的行为规范的总和。参见高其才《中国习惯法论》（修订版），中国法制出版社2008年版，第3页。

⑤对违反村规民约侵犯村民财产权利的行为，有的村规民约规定除了给予经济方面的处理外，还要求写“检讨书”，如下面这一例：

检讨书

我是番化乡兴勤村五组村民周规松，51岁，今天到瑶(瑶)白村区域内用电器捕鱼违反了瑶白村村规民约，第五条，愿接受罚款500元(大写伍佰元整)

此据

周规松

2011年7月13号

⑥这方面规范的具体实施需要乡村各方面共同努力。如瑶白村滚国强介绍，2012年5月左右，彦洞乡瑶白村一个老村干90多岁高龄的母亲去世，当时他思想还没有转过来，违反关于改革陈规陋习方面的规定两条，一条是孝服只能是直系亲属穿，他是满堂孝；一条是办完孝事后不能走亲戚，他走了。每条罚款400元，共800元。他是公约颁布后第一个违反的。通过他的房长去做思想工作；再找这个总管去给他做工作；最后瑶白村委会领导又去做思想工作，把这个公约的重要性及反面影响给他讲。最后，一个礼拜内他接受处罚并履行。彦洞乡瑶白村滚国强访谈录，2016年2月20日。

⑦在锦屏县乡村，有许多这方面因违约而被处理的实例。如2014年4月的一天，年近60岁的姜田秀在上午9点左右烧田边的草时发生了火灾，烧了将近3亩的山。第二天，文斗村按照当时的村规民约进行了处理：(1)罚款150元；(2)救火的人每人补助20元，共23人460元。她马上就兑现了钱款。

⑧唐勇认为，我国现阶段少数民族权利保障工作的重点可以解读为，以经济权利和文化权利为抓手，以发展权为目标，通过坚持和完善民族区域自治制度来实现。参见唐勇《论我国少数民族权利保障工作的重心——以国务院政府工作报告为切入》，载《人权》2016年第6期。

⑨参见朱晓阳《“语言混乱”与法律人类学的整体论进路》，载《中国社会科学》2007年第2期。

⑩关于村规民约司法审查问题，可参见赵正斌《村民自治权利司法救济的现状与完善》，载《中国检察官》2016年第2期；孟刚等《村规民约的司法审查研究》，载《国家行政学院学报》2011年第3期；侯猛《村规民约的司法适用》，载《法律适用》2010年第8期。

⑪欧博文曾对《村民委员会组织法》的实施情况进行考察，在“达标型、强制型、失控型、瘫痪型”四种实施模式中，只有“达标型”能够达到国家的要求，而占有更大比例的则是另外三种实施模式。参见【美】欧博文《中国村民委员会组织法的贯彻执行情况探讨》，载《社会主义研究》1994年第5期。

⑫我们需要重视村民自治权的行使。正如在小额信贷实践者穆罕默德·尤努斯(Muhammad Yunus)看来，“如果我们把给别人的相同或相似的机会给予穷人的话，他们是能够使自己摆脱贫困的。穷人本身能够创造一个没有贫困的世界，我们必须去做的只是解开我们加在他们身上的枷锁。”参见【孟加拉】尤努斯《穷人的银行家》，吴士宏译，三联书店2006年版，第218页。

参考文献:

- [1] 高其才:《中国习惯法论》(修订版),中国法制出版社2008年版,第3页。
- [2] 【孟加拉】尤努斯:《穷人的银行家》,吴士宏译,三联书店2006年版,第218页。
- [3] 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》,《法学杂志》2013年第2期。
- [4] 洪莽:《人权视域下的农村妇女土地权益保护》,《人权》2016年第3期。
- [5] 朱晓阳:《“语言混乱”与法律人类学的整体论进路》,载《中国社会科学》2007年第2期。
- [6] 【美】欧博文:《中国村民委员会组织法的贯彻执行情况探讨》,《社会主义研究》1994年第5期。
- [7] 唐勇:《论我国少数民族权利保障工作的重心——以国务院政府工作报告为切入》,《人权》2016年第6期。