

村规民约在乡村治理中的助推作用

——基于宁波奉化滕头村的个案分析¹

徐晶晶

(浙江海洋大学经济与管理学院, 浙江舟山 316022)

【摘要】在农村社会,实现乡村振兴要内外结合。村民是乡村的主体,强化村民自治能力,提升村规民约的作用、实现乡村善治,是乡村振兴的内在动力。本文通过对奉化滕头村村规民约内容研究,指出村规民约在乡村治理中的重要助推作用,同时进一步提出乡村现阶段在制定和实施村规民约过程中普遍存在的问题与对策建议。

【关键词】村规民约;乡村治理;善治;助推作用

【中图分类号】D422.6 **【文献标识码】**

1 引言

如今,乡村振兴战略在全国方兴未艾,美丽乡村建设是乡村振兴的外在动力,而村民自治就是乡村振兴的内因驱动,它主要体现在村规民约的生成与践行。美丽乡村建设浙江宁波一直走在前列。2019年是宁波高质量推进美丽乡村建设、打造“乡村振兴宁波样板”的攻坚之年,其中五个“高质量推进”任务之一是以和谐稳定为基础,高质量推进乡村善治。宁波奉化滕头村人口仅有800人,通过“一犁耕到头”的精神,实现了脱贫致富,让全村村民共建共享发展成果,乡村振兴战略的生动样板呈现在人们眼前。“这里的婴儿一出生,每月可领取1500元的福利,成年后有了劳动工资仍然享受该福利”。“全球生态500佳”“上海世博会全球唯一入选乡村”“世界十佳和谐乡村”“中国最美乡村河”,诸多荣誉让这个明星村闪闪发光。党的引领、能人带头、集体经济、规划先行、产业发展……成功不是一朝一夕,也不是某一个特殊原因能造就的。这里容易被忽视的是村规民约的助推作用。村庄是阵地、村民是主角,乡村善治是滕头村成功的其中一个重要原因。因此,通过对滕头村历年村规民约的解读,运用实证研究方法体现其在乡村治理进程中的重要作用,进而发现问题并提出相应的对策和建议。

2 乡村治理和村规民约的含义

贺雪峰(2007)等学者认为,“治理”是一个目标向善且多个主体共同行动的过程,“村治”,可以理解为村民自治,也可以理解为村级治理,通过不断的历史演进,“村级治理”进一步扩展到了“乡村治理”。乡村治理是通过对乡村布局和生态环境的改善、对基础设施和公共服务的提升,来有效促进经济和社会发展。村规民约是民间法的重要组成部分,对农村社会实践发挥着指导作用。村规民约是村民群众依据党的方针政策和国家法律法规,结合本村实际,为维护本村的社会秩序、社会公德、村风民俗、精神文明建设等方面制定的约束规范村民行为的一种规章制度。陈寒非、高其才指出,村规民约是乡村治理的重要规范形式,在乡村治理中发挥着重要作用,其积极作用主要体现在政治、经济、文化、社会及生态等领域,较为全面地调整了乡村社会关系,促进了乡村经济社会发展,提高了农民生活水平。

¹ [收稿日期]2019-07-17

[作者简介]徐晶晶(1980—),女,浙江舟山人,浙江海洋大学硕士在读,研究方向:农业农村发展。

3 滕头村村规民约对乡村治理的助推作用分析

3.1 从各时期村规民约内容分析

自 1985 年-2003 年滕头村在近三十年的村庄治理实践中颁布实行了五个版本共十七个村规民约。

时间（编号）	名称	关键词
1990-2	滕头村教育基金会章程	教育
1993-2	滕头村爱国卫生公约	卫生
2002-1	保护生态环境和加强卫生管理实施 施细则	生态、卫生 治安、卫生、产业
2002-2	经营户治安、卫生、经营责任书	经营
2002-3	滕头村交通管理规约	交通
2002-4	滕头村禁赌管理民约	治安
2003-1-1	“自我管理、自我约束、自我服务” 实施细则	村民素质
2003-1-2	保护生态环境和加强卫生管理实 施细则	生态、卫生
2003-1-4	“莘莘学子，勤奋有为”奖励金实 施细则	教育
2003-1-5	退休养老金制度实施办法	养老
2003-1-6	村民待遇制度实施细则	福利保障

滕头村 1990 年-2003 年部分《村规民约》分析

通过上表的具体内容和名称提炼出滕头村村规民约在村民素质提升、教育和养老保障、生态和卫生治理，以及交通和治安等社会稳定方面的细节问题，这些内容对乡村善治都发挥着较为重要的助推作用。

3.2 从现行版本村规民约内容分析

滕头村的村规民约经过三十多年的不同时代背景下不同版本的发展演变，形成了如今较为成熟的模式，现行的是 2018 年 8 月 9 日起实施的《滕头村村规民约》。最新一版的实施细则包括规范村民行为、保护生态环境、维护社会秩序、保障村民福利待遇等几个方面内容。

3.2.1 村规民约制定了村民的行为规范准则，使乡村社会秩序稳定。

实施细则第一章题为自我管理、自我约束、自我服务，通过对安全防范、文明待人、文化娱乐、遵纪守法等村民行为提出了具体的标准和要求。其中第 8 条规定“对违法犯罪行为要坚决阻止及时举报，对知情不报、窝藏、销赃、资助、包庇者移交公安机关依法追究刑事责任，除此之外，村内给予扣除从刑期开始包括缓刑期间的福利金的处罚。对检举、揭发有功的人员和见义勇为者除给予相关的精神奖励外，酌情考虑不少于 500 元的物质奖励。”通过法律和经济手段制约村民，扬善惩恶，使村民在潜移默化中形成了健康文明有序的生活习惯，这是农村社会稳定的基石，是乡村善治的前提。

3.2.2 村规民约的相关价值取向功能，使乡风更文明、社会更和谐。

实施细则第一章还包括了村民团结互助、家庭和睦、关心集体、崇尚科学等内容。其中第2条规定“尊老爱幼、夫妻和睦，不虐待老人、妇女、儿童。晚辈应孝敬、照顾、赡养长辈；长辈要爱护、关心、抚养晚辈，保障他（她）们健康成长。一经发现，由村委会在全村范围内进行通报批评及教育”。通过将我国传统价值规范、伦理道德、为人处世的标准贯穿其中，倡导团结和睦、爱国爱村爱家的观念，提高全村的凝聚力，激发村民的荣誉感和自豪感，并逐渐形成优良的价值观，是乡村善治的目标。

3.2.3 村规民约始终坚持生态保护和环境治理，使乡村资源良性循环。

实施细则第二章题为保护生态环境和加强卫生管理，包括了对乡村动植物的保护、对乡村水源的保护、对环境卫生的管理，以及对村民环保知识的普及。其中第17条规定“村管理监督领导小组每2月一次对村民住宅区和党员责任区块进行检查。每季度组织党员、村民代表和村民志愿者开展义务劳动。每次检查结果记录在案，将作为本村年终评先评优的重要依据”。实实在在地证明滕头村村规民约对于环境治理和维持的毅力和决心。改革开放以来，滕头村就坚定地高举“生态立村”的大旗，1993年，全国第一家村级环保委员会就在这里成立。从卫生环境的治理到生态环境的保护，这是美丽乡村建设的要求，也是实现乡村社会可持续发展的有效途径。

3.2.4 村规民约重视教育和人才培养，使村民的文化水平一代代快速提升。

实施细则第四章为“莘莘学子，勤学有为”奖励，专门成立滕头村育才奖励基金领导小组，对考取全日制博士研究生的奖励高达五万元，“在职考取学历学位的，凭毕业证书及相关票据予以报销学杂费”。村民永远是乡村治理共建共享的主体，人才振兴是推进乡村振兴战略的关键因素。滕头村认识到培养本土人才的重要性，长期制定教育奖励条款，让高知识水平的户籍人员留在乡村，服务乡村，同时也使乡贤团队不断发展壮大。没有人才的乡村好似一个空架子，以人为核心，才是乡村治理的关键动因。

3.2.5 村规民约严格体现民主参与，使乡村的公共事务做到民主治理。

实施细则中，多次出现“由村委会在全村范围内进行通报批评及教育”“村民代表会议通过”等关键字眼，增强了村民的参与感，提高了他们的积极性和主动性，有效改善村干部与群众的关系，对村务公开的有效促进，对乡村法制社会的建设，都奠定了良好的基础，是乡村治理民主化的重要标志。

4 我国现阶段村规民约存在问题与对策建议

村规民约在不同时期历史发展进程中都曾出现过制定和实施问题。这些不同背景和原因下产生的矛盾，通过国家政策和制定主体的共同作用得到解决，促进了村规民约不断演进和发展，形成某个阶段相对有效的约束体系。

4.1 发展现状和存在问题

村规民约以其独特的乡村治理效力优势活跃在广大农村，发挥着不可替代的助推作用。经历了辉煌到转型的村规民约可以说是乡村治理体系中不可缺少的重要组成部分。党的十九大报告进一步强调要“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”，这足以表明充分运用村规民约对于乡村治理的重要性。但当前，我国的村规民约还是存在一些需要根本解决的问题，第一在文本制定的过程中缺乏民主性和法治性，导致乡村治理作用发挥不全面；第二资源分配是村规民约的核心环节，但不敢触动最深的利益分配规则，是阻碍乡村治理最根本的问题；第三乡村善治达到一定程度，要把握适度原则，制定脱离实际的“高目标”必然导致制度条款流于形式；第四要制定系统完整的村规民约，绝不是一个或几个部门能快速完成的任务。

4.2 未来趋势和对策建议

现代乡村治理体系的构建是一个长期的过程，从中国乡村的实际出发，国家和地方政府对乡村治理理念、治理内容和治理方式也在不断进行调整，以适应发展的新形势。村规民约以其乡土化的特性持续助推着现代化的乡村治理体系构建，在乡村社会稳定、乡村经济发展和乡村资源保护等方面发挥着重要的作用。为解决现阶段阻碍村规民约发展的若干问题，亟需在制定程序、调整内容、整合提升的基础上，发挥其最亲民、有效的独特优势，进一步完善现代化的乡村治理体系，提出以下对策建议：

4.2.1 遵循民主和法治原则

村规民约的文本制定应广泛听取村民意见，由村民集体协商讨论，尽可能提高现行文本的民主性。同时要指导村民学会科学地考察文本的合理合法，即正确认识文本的法治性。

4.2.2 推进“三治融合”工作

全面加强农村基层党组织建设，强化党建引领。要积极响应全省号召，推进自治、法治、德治——“三治融合”，打造小微权力清单升级版和“清廉村居”，用法制建设护航村规民约。

4.2.3 深入基层、注重实情

乡村治理实践要循序渐进，不急于求成、不走过场、不造盆景，注重实情调查、因地制宜和全面分析，努力构建基层社会的善治体系，不断增强村民的获得感和安全感。

4.2.4 增强部门之间联动效应

制定系统完整的村规民约是多部门联动的产物。妇女利益、土地承包、计划生育等条款的制定，必须同步参考妇联、计生委、农业和土地资源管理部门的综合意见，有计划有步骤地组织修订村规民约，推动乡村社会的长治久安。

[参考文献]

[1]罗鹏，王明成. 村规民约的内涵、性质与效力研究[J]. 社会科学研究，2019(03).

[2]马李文博. 它是中国未来农村的样子吗？[N]. 中国艺术报，2019-04-29(003).

[3]贺雪峰，董磊明，陈柏峰. 乡村治理研究的现状与前瞻[J]. 学习与实践，2007(08).

[4]邵文龙. 村规民约助推乡村治理[J]. 人民论坛，2017(31).

[5]陈寒非，高其才. 乡规民约在乡村治理中的积极作用实证研究[J]. 清华法学，2018(01).

[6]陈亚通. 走向善治的变迁：滕头村村庄治理三十年——以奉化市滕头村十七个村规民约为视角[J]. 中共浙江省委党校学报，2012(02).