

论村规民约与新时代基层社会治理

陈成文¹

(江西财经大学, 江西 南昌 330013)

【摘要】: 从社会学制度主义的视角来看, 村规民约是由特定村域内村民通过民主协商制定并遵从的, 用于调整特定村域内社会关系的, 以实现村民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督为目的的一种非正式行为规范。村规民约是推进新时代基层社会治理的重要手段。积极加强村规民约建设, 充分发挥村规民约在新时代基层社会治理中的功能和作用, 乃是推进基层治理体系和治理能力现代化的内在需求与现实呼唤。C乡与S镇的经验表明: 只有坚持自治、法治、德治相结合的“三治融合”, 将村规民约作为推进基层社会治理的重要手段, 才能取得良好的社会治理效果, 才能促进乡村社会的和谐稳定。要推进村规民约融入新时代基层社会治理, 就必须强化村规民约的政治引领、注重村规民约的内容创新、提升村规民约的践行能力、健全村规民约的运行机制。

【关键词】: 村规民约 基层社会治理 实践路向

【中图分类号】: D422.6 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1002-6924(2021)8-0080-08

基层社会治理是国家治理的基石。2021年7月11日, 中共中央办公厅、国务院办公厅出台的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出: “统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理, 是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。”村规民约是推进新时代基层社会治理的重要手段。党中央非常重视发挥村规民约在基层社会治理中的作用。2018年9月21日, 习近平总书记指出: “很多风俗习惯、村规民约等具有深厚的优秀传统文化基因, 至今仍然发挥着重要作用。要在实行自治和法治的同时, 注重发挥好德治的作用, 推动礼仪之邦、优秀传统文化和法治社会建设相辅相成。”^[1]2018年12月27日, 民政部、中央组织部和中央政法委等七部门联合发布的《关于做好村规民约和居民公约工作的指导意见》指出: “到2020年, 全国所有村、社区普遍制定或修订形成务实管用的村规民约、居民公约, 推动健全党组织领导下自治、法治、德治相结合的现代基层社会治理机制。”2019年6月23日, 中共中央办公厅、国务院办公厅出台的《关于加强和改进新时代乡村治理的指导意见》强调, 要推进新时代乡村治理, 就必须“加强村规民约建设, 强化党组织领导和把关, 实现村规民约行政村全覆盖”^[2]。《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》再次强调, 要推进基层治理法治建设, 乡镇(街道)就必须“指导村(社区)依法制定村规民约、居民公约, 健全备案和履行机制, 确保符合法律法规和公序良俗”。因此, 积极加强村规民约建设, 充分发挥村规民约在新时代基层社会治理中的功能和作用, 乃是推进基层治理体系和治理能力现代化的内在需求与现实呼唤。

一、研究背景

村规民约古已有之, 源于乡土社会。有学者指出: “村规民约起源于宋朝, 明清时期得到了较为快速的发展, 在清末年初达到鼎盛。”^[3]另有学者指出: “旧时的村规民约, 主要表现为历代相传、供奉在祠堂或保管于族长的宗法族规, 是一种介于正式制度与非正式制度之间的具有一定权威性的民间行为规范。”^[4]由于村规民约符合乡土社会的生活实际, 柔性地规范着人们的行为, 合理地调整着乡土社会的生活秩序, 因此, 它一直是中国乡土社会治理的重要手段。在国外学术界, 德国著名社会学

¹作者简介: 陈成文, 江西财经大学江西新时代社会治理研究中心主任, 教授, 博士生导师, 主要研究方向: 公共政策与社会治理。

基金项目: 国家社会科学基金重点项目“社会组织参与社会治理共同体建设的‘制度阻滞’及对策研究”(21ASH015)

家马克思·韦伯认为，村规民约是一种“活法”^[5]；日本学者滋贺秀三将村规民约视为官方法的补充^[6]；寺田浩明基于明清时期家族法规及“约”的性质，将乡规民约界定为与国家法并行的另一套规范^[7]。在中国特色社会主义新时代，随着社会治理被提上党和国家的重要议事议程，国内学术界对村规民约亦给予了广泛的关注。已有的研究主要集中在以下两个方面：

一是关于村规民约的内涵。关于村规民约的内涵，一直是国内学术界一个颇有争议的话题。有学者指出：“村规民约在农村软法体系中居于最高的地位，是规范了村民权利义务等行为准则的最根本的软法。”^[8]另有学者认为：“村规民约作为一种非国家法意义上的习惯法……”^[9]还有学者从立法规范化的角度，将村规民约等同于法律授权、依法制定的自治规范^[10]。也有学者指出：“村规民约是指在特定的村集体区域内，由特定的村民主体在长期生活和劳作过程中根据当代国家法治的基本精神、宗旨，结合传统乡村社会的村风民俗，通过民主化的程序，共同讨论、协商、订立并为国家法律正式确认的村民自我管理、自我教育、自我服务的成文的地方性制度与规范设计。它具有地域性、普遍性、权威性、自治性和相对稳定性等特征。”^[11]

二是关于村规民约的治理功能。由于村规民约涉及到乡村社会关系的方方面面，因此，国内学术界普遍认为，村规民约在基层社会治理中具有自治、德治、法治等社会治理功能。关于自治功能，有学者指出：“村民参与村规民约的制定是对其自身自治权利的一种认可与表达，是村民合法行使权力的表现。”^[12]另有学者指出：“村民自治的范围决定了村规民约的基本内容，而村规民约又是村民社会治理自治进程的重要实践方式。”^[13]关于德治功能，有学者指出：“村规民约中的柔性线条和家风家法的核心内容充分彰显现代德治的新特质。”^[14]关于法治功能，有学者认为，村规民约有利于解决乡村社会的矛盾纠纷，推进国家治理体系和治理能力现代化。^[11]还有学者认为，如果村规民约与国家法律能够协同合作，那么就会产生规范农村秩序、引导乡风文明以及建设和谐农村的特殊功效^[15]。因此，有学者认为，要充分挖掘村规民约的独特价值，实现村规民约与国家法律之间的融合互动，使之成为推进我国乡村法治建设的重要举措^[16]。

综上所述，国内学术界已经对村规民约的内涵与社会治理功能进行了一定的探讨。这些探讨无疑对于深化村规民约的研究具有一定的启迪意义。然而，已有研究尚存在以下明显不足：一是对于村规民约尚未形成一致性的认识。已有的研究大多是从法律角度去认识村规民约的一般性内涵，而从制度主义角度去揭示村规民约的本质特征的较为少见，这必然影响村规民约在基层社会治理中功能的有效发挥。二是对于村规民约融入基层社会治理的实践路径缺乏探讨。如何激发村规民约在基层社会治理中的自治、德治和法治功能，使之融入基层社会治理的结构之中，已经成为推进新时代基层社会治理的一个现实课题。因此，立足社会学制度主义的分析视角，揭示村规民约的本质特征，探讨村规民约融入基层社会治理的实践路径，仍然是一个具有开拓价值的学术话题。

二、村规民约：基于社会学制度主义视角的一种解读

关于村规民约的涵义，2018年12月4日民政部、中央组织部、中央政法委、中央文明办、司法部、农业农村部、全国妇联出台的《关于做好村规民约和居民公约工作的指导意见》（以下简称《意见》）指出：“村规民约、居民公约是村民进行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的行为规范，是引导基层群众践行社会主义核心价值观的有效途径，是健全和创新党组织领导下自治、法治、德治相结合的现代基层社会治理机制的重要手段。”很显然，这是一个描述性的定义。但根据这个描述性定义，我们尚难以理解村规民约究竟是一种正式行为规范还是一种非正式行为规范这一类的问题。而正确理解上述问题，直接关系到村规民约在新时代基层社会治理中作用的正确发挥。笔者认为，此时应当引入社会学制度主义的分析路径。只有立足社会学制度主义的分析视角，才能准确把握村规民约的社会学意义。要准确把握村规民约的社会学意义，就必须正确认识村规民约的主体、客体与本质特征。

（一）村民：村规民约的主体

村民是村规民约的制定主体与践行主体。从制定过程来看，村民始终是村规民约制定的主体。根据《意见》，村规民约的制定一般要经过征集民意→拟定草案→提请审核→审议表决→备案公布五个阶段。在征集民意阶段，村党组织、村民委员会必须

广泛征求村民意见，让村民提出需要规范的具体问题。这实质上是一个把握村民需求的过程。在拟定草案阶段，村党组织、村民委员会必须根据村民提出的具体问题，在组织村民广泛协商的基础上，根据村民意见拟定村规民约草案。这实质上是一个民主协商的过程，也是一个达成共识、形成认同的过程。在提请审核、审议表决阶段，虽然要根据乡镇党委的审核意见修改形成审议稿，但是，审议稿必须提交村民会议审议讨论，并根据讨论意见修订完善后才能提交会议表决通过。这实质上是一个体现村民决定权的过程。在备案公布阶段，村党组织、村民委员会应于村民会议表决通过后十日内，将村规民约报乡镇党委备案，经乡镇党委严格把关后予以公布，让群众广泛知晓。这实质上是一个体现村民知晓权的过程。这就意味着，从形成过程看，村规民约在本质上是村民共同协商达成共识，形成共同意志和行为规范的过程，是基于民主原则的自治过程。在这个过程中，始终强调村民主体性作用的发挥。从实施过程来看，村民始终是村规民约践行的主体。在村规民约的实施过程中，虽然要充分发挥村民委员会的组织领导作用，要接受基层党委与政府的指导和监督，但是，作为村民共同认同的一种行为规范，村规民约只能依靠村民身体力行。这就意味着，村民始终是村规民约的践行者。

（二）社会关系：村规民约的客体

社会关系是村规民约的客体。因为村规民约直接调整的是乡村社会关系，这是由村规民约的内容所决定。根据《意见》，村规民约一般包括规范日常行为、维护公共秩序、保障群众权益、调解群众纠纷、引导民风民俗五个方面的内容。从规范日常行为来看，主要是要求村民爱党爱国、践行社会主义核心价值观、参与乡村公共事务建设等。从维护公共秩序来看，主要是要求村民美化环境、保护资源、维护社会治安、遵纪守法、严禁“黄赌毒”等。从保障群众权益来看，主要是要求村民反对家庭暴力、维护妇女儿童等群体的正当合法权益等。从调解群众纠纷来看，主要是要求村民通过人民调解等方式妥善解决矛盾纠纷等。从引导民风民俗来看，主要是要求村民发扬孝老爱幼、勤俭持家等优良传统，倡导移风易俗，自觉抵制攀比炫富、滥办酒席、铺张浪费、天价彩礼、薄养厚葬、“等靠要”等不良社会风气。可见，村规民约的内容实质上是乡村社会中意识形态关系、价值信念关系、人与自然关系、伦理道德关系、风俗习惯关系的综合反映。因此，从本质上看，村规民约的客体就是要调整好乡村社会中村民与村民、村民与村民委员会、村民与基层党组织、村民与基层政权组织、村民与各类自组织之间的社会关系，从而避免社会关系的失调而引致乡村社会问题的产生。

（三）非正式规范性：村规民约的本质特征

社会学制度主义是 20 世纪 70 年代以来出现的一个社会学理论流派。该流派主张从更广泛的意义上界定“制度”。它认为，“制度不仅包括正式规则、程序和规范，而且还包括为人的行动提供‘意义框架’的象征系统、认知模式和道德规范”^[17]。这就意味着，制度既包括一些成文的正式规则或正式行为规范，也包括一些非成文的文化价值观念、社会认同与道德规范等非正式规则或非正式行为规范。社会学制度主义对“制度”这种理解，实质上是将“文化”也界定为“制度”，从而打破了“制度”与“文化”之间的传统界限。从村规民约的客体来看，村规民约是一种更具有“文化”意义的行为规范，这种行为规范更多的是强调“合情合理”，主要是为村民的行动提供“意义框架”的象征系统、认知模式和道德规范。这就决定了村规民约制定主体的非国家意志性、作用范围的非全国性与作用效力的非强制性。从制定主体来看，村规民约不同于国家法律——国家法律是国家意志的集中体现，村规民约具有非国家意志性，它是在村民委员会的组织领导下，广泛征求村民意见，由村民共同协商、讨论制定的符合地方风俗的行为规范。作为官方组织，基层党组织、基层政权组织虽然要发挥指导和监督的作用，但是，起决定作用的还是村民作为自治主体的共同意志。从作用范围看，虽然村规民约与法律都属于行为规范，但是，国家法律对全国各地都有普遍性的影响，而村规民约仅在特定村域内才具有相应的效力，而且这种效力有赖于村民内心认同的持续力，因而村规民约具有鲜明的地方性。从作用效力看，村规民约虽然通过创设符合地方实际的奖惩制度来约束村民行为，但是，这种奖惩制度并不具有法律意义上的强制性，因而村规民约具有鲜明的非强制性。村规民约制定主体的非国家意志性、作用范围的非全国性与作用效力的非强制性决定了村规民约的非正式规范性。可见，村规民约只能是一种非正式制度。正如有学者所指出的：“从制度的属性上看，村民自治制度是正式制度，村规民约则是非正式制度。”^[18]

由于村规民约的主体是村民、客体是社会关系、本质特征是非正式规范性，因此，从社会学制度主义的视角来看，村规民

约是由特定村域内村民通过民主协商制定并遵从的，用于调整特定村域内社会关系的，以实现村民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督为目的的一种非正式行为规范。这样的界定，有助于我们正确把握村规民约与国家法律、村规民约与村民自治制度的关系，有助于我们正确把握村规民约在新时代基层社会治理中的作用范围与作用方式。

三、村规民约融入基层社会治理的效果：C乡与S镇的实践探索

村规民约在新时代基层社会治理中的作用范围究竟有多大？作用方式如何？作用效果怎样？这些问题有赖于经验检验。本研究运用田野调查法，以江西省的C乡与S镇为个案，检验村规民约在新时代基层社会治理中的作用范围、作用方式与作用效果。

（一）C乡的实践探索

C乡是江西省宁都县蔡江乡的代称。该乡地处江西省赣州市宁都县西北部，距宁都县城62.5公里，东邻宁都县青塘镇，北靠宁都县黄陂镇，南与兴国县兴江乡接壤，全乡版图面积84.05平方公里，其中山地面积约9.1万亩，占版图总面积的80%，耕地面积1.27万亩。C乡下辖白门、湖坊、蔡江、罗坑、双溪、大坑、源头7个行政村以及1个居委会（欧背平居委会），共114个村小组、81个自然村，总人口1.5万余人，是一个典型的贫困山区乡镇。近年来，C乡党委、政府在推进乡村振兴战略中高度重视村规民约建设，把制定、规范和完善村规民约作为创新基层社会治理的主抓手，取得了良好的基层社会治理效果。

1. 主要做法

为了充分发挥村规民约在基层社会治理中的作用，C乡主要从村规民约的制定、实施等方面下功夫，成效明显。

（1）科学制定村规民约。C乡根据各村实际情况，充分考虑群众的接受度，科学制定或修订村规民约，让村规民约更有生命力，更接地气，更易于操作。目前，C乡的7个行政村都已经制定村规民约，实现100%覆盖。在村规民约制定过程中，C乡充分发挥村中有威望、懂政策、知法律、做事公正正派的人员的作用。如C乡罗坑村，在制定和修订村规民约时，积极邀请农村“五老”（老党员、老干部、老劳模、老退伍军人、老教师）等素质较高、长期生活在群众中、熟悉村情民情、与群众有较好的感情基础、容易赢得村民的信任的群体参与。充分结合各村生活、风俗习惯实际，如C乡蔡江村利用农村祠堂建设、清明祭祖等活动，召开屋场会，征求广大群众意见，把家族祖训等融入到村规民约中，让大家更容易接受。此外，充分借鉴先进经验，更新理念。如白门村，积极组织部分村民到其他先进村（居）学习村庄建设、乡风文明、环境整治等先进经验，并结合白门村实际情况，将先进的经验做法融入到村规民约的制定工作之中。

（2）有效执行村规民约。村规民约能否发挥应有的作用，关键在于村民是否遵照执行。当前，C乡7个行政村、1个居委会已经全部制定村规民约，并能较好地执行。C乡坚持“以点带线、以点扩面”的工作方针，充分发挥党员、干部的先进示范作用，要求乡、村两级干部以及全体党员以身作则，带头执行村规民约。同时，在执行过程中发现典型、争做典型、宣传典型，用榜样的力量带动和推动村规民约的有效执行。为充分发挥村中老人年龄大、资格老、贡献大、威望高的优势，C乡很多村聘请“五老”作为监督员，发挥其督促作用，使之成为促进村规民约有效执行的重要力量。

2. 治理效果

自从加强村规民约建设以来，C乡以往的土地纠纷、征地拆迁、传统殡葬、高价彩礼等诸多相当棘手的问题，近年来都得到有效解决。可以说，C乡通过加强村规民约建设，在矛盾纠纷调解、人居环境整治、移风易俗等方面都取得了良好的治理效果。

（1）矛盾纠纷调解。C乡各行政村认真贯彻执行村规民约的规定，把调解矛盾纠纷落到实处，使90%以上的矛盾纠纷在一线

得到化解。以 C 乡白门村为例，其村规民约中关于纠纷调解的规定主要涉及以下几个方面：土地、山林纠纷、赡养纠纷、邻里关系、生态保护等。白门村响应上级要求，成立白门村矛盾纠纷调解委员会，根据村规民约的“公平、公正、互谅、互让”原则设置了矛盾纠纷受理点，在村内事务处理中发挥了巨大作用。如白门村曾经发生一起因路灯安装操作不规范，导致村里一名妇女死亡的事故。C 乡政府接报后，迅速安排调委会赶到现场主持调解相关事宜。调解中，死者家属情绪十分激动，提出 40 万元赔偿要求，但施工方认为纯属意外事故，只愿意支付丧葬费及人道主义经济补偿。调解人员向死者家属宣传解释《最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》和《民法通则》有关规定，最终促使死者家属同意在 20 万元以内解决，从而使一场非常棘手的纠纷得以平息。

(2) 人居环境综合整治。C 乡非常重视环境村规制定，完善环境治理制度，健全村庄环境卫生执行机制，发挥村规民约在维护村庄环境中的积极作用。通过近年来的不懈努力，各村人居环境变得整洁、干净、清爽，全乡村庄环境面貌焕然一新。可以说，村规民约在其中起到了决定性的作用。如 C 乡源头村，村规民约中对环境卫生管理的相关规定涉及方方面面，并且对违反规定的处罚措施也罗列得一清二楚。为了进一步贯彻“门前三包”责任制度，源头村在屋内院内环境卫生保持较好的农户门前挂上“星级文明户”标识牌，同时，将星级文明农户在村公示栏里公布；对家庭卫生脏、乱、差的农户则进行批评教育，门前挂上“卫生不达标农户”的标识牌，农户名单一并公示在公示栏里公布，形成鲜明对比。

(3) 移风易俗。C 乡积极响应国家政策，大力倡导“新事新办，丧事从简”的社会主义新风尚，要求村民婚事新办、丧事简办，其他喜庆事不办，控制人情来往，杜绝各种巧立名目的敛财行为。通过老年协会、红白理事会等社会组织以“丧事简办”为重点，引导简化治丧仪式，缩短治丧时间，从根源上消除丧事大操大办现象。以往 C 乡各村存在人情往来规模互相攀比、人去世后土葬等陈规陋习，近几年，通过对村规民约的修订及认真执行，各村在移风易俗方面取得了良好的成效。一方面，引导全乡群众办理丧事一律不得装棺土葬，一律进行火化，节约了很大成本。另一方面，大力倡导“孝”文化，提倡厚养薄葬，树立了良好的民风村风。除此之外还广泛提倡互谅互让，开展比学赶帮超活动，改陋习，树新风，争做“好儿女、好儿媳、好婆婆”，争做“文明家庭”等各种活动，弘扬勤劳节俭、一家有难全村帮的优良传统，努力实现乡村善治和社会稳定。

(二) S 镇的实践探索

S 镇是江西省芦溪县上埠镇的代称。该镇位于江西省萍乡市东南部，东连芦溪镇，南邻新泉乡和张佳坊乡，西靠南坑镇，北接高坑镇。全镇面积 76.16 平方公里，总人口 34067 人（2017 年数据），辖 11 个行政村、3 个管理处、1 个社区、5 个居委会。境内交通方便，贯穿全境的芦南公路东接 320 国道，西连 319 国道。近年来，S 镇围绕推动健全党组织领导下自治、法治、德治相结合的现代乡村社会治理体系展开了实质性探索，积极发挥村规民约在基层社会治理中的作用，从而取得了良好的社会治理效果。

1. 村规民约与基层自治

S 镇的上埠村在制定村规民约过程中坚持充分发动群众的工作方针、紧紧依靠群众，采取“广泛宣传动员、精心组织起草、反复征求意见、依法表决草案”4 个步骤，紧紧围绕村民关心的公共环境卫生、公共基础设施、公共道德、家庭美德、公益事业办理、集体资产处理等热点问题，反复征求群众意见建议，广泛吸纳民智民力。2019 年 11 月，S 镇组织指导组、驻村干部、村两委干部、群众代表（由每个村民小组推选的不少于 15 名）等参加了上埠村村民代表大会。上埠村村主任对修改完善的《上埠村村规民约》（审定稿）进行了逐条解读，通过参会代表充分讨论后，进行举手表决，最后一致通过新修订完善的《上埠村村规民约》。新生儿落户、死亡人口销户、控辍保学、婚育新风、规范滥办酒席等群众关心的重点内容被纳入到新修订的《上埠村村规民约》中，为营造文明、和谐、绿色的健康生活方式提供了有力保障。为解决村规民约执行难的问题，上埠村成立了村规民约执行工作组，由村支书、村主任任双组长，村务监督委员会主任、副支书任执行组长，村民小组组长为成员，解决了以前村规民约无人执行的问题。对违反《上埠村村规民约》应交纳违约金拒不缴纳或无钱缴纳的，由村委会安排做公益性服务进行抵扣，每人每天按 100 元计，直至扣满违约金为止，仍拒不执行的，村委会暂停对其提供相关服务。各项违约金所得均用于村集

体公益事业，村委会定期在村务公开栏对资金收支情况进行公示，接受全体村民监督。

2. 村规民约与基层法治

村规民约是创新基层法治的重要载体。S 镇的村规民约规定，如果村民违反“不参加公共事业建设、拒绝交纳卫生管理费、乱办酒席铺张浪费、贷款不守信用、房屋乱搭乱建、配合组委工作不积极、不执行村支两委重大决策、拒绝赡养父母、不管教未成年子女”等条款，即踩了警戒的红线，将会被纳入“黑名单”管理，无法享受村委会提供的服务及国家优惠政策，并要接受公开教育、参加培训班等思想教育方式进行处罚，从而发挥了村规民约的“软法”作用。为了适应新形势，S 镇每个村每年都会对村规民约进行详细修订，对与国家政策和法律法规相抵触的内容进行修正，摒弃侵害村民合法权益的内容，对针对性、操作性不强、执行难的条款进行修改。S 镇把村规民约的修订完善过程作为倡导民主、协商和向农村基层干部群众宣传普及法律法规的过程，既充分尊重和维护人民群众的合法权益，又提高群众依法办事、依法律己、依法维护自身的合法权益、理性表达利益诉求的自觉性，同时保证村规民约的特色性、针对性、实用性和可操作性，使之易记、易懂、易行。

3. 村规民约与基层德治

村规民约也是创新基层德治的重要载体。在农村基层治理中，有时行政手段效果并不明显，村规民约容易“写在纸上，挂在墙上”。这就需要德治来进行补充。村规民约作为基层德治的重要载体，是营造良好社会风尚的重要手段，对于培育和践行社会主义核心价值观具有重要作用。S 镇以村规民约为载体加强德治可谓成效显著。一是以规立德。S 镇把村规民约中的道德要求具体化，强化约束，避免泛泛而谈、流于形式。例如，针对大操大办红白喜事现象，提出明确的操办规格，确立具体的参照标准，增强相关规定的可操作性。二是以文养德。S 镇的村规民约坚持了以社会主义核心价值观为引领，弘扬中华优秀传统文化美德，注重以文育人、以文化人，引导村民讲道德、重道德、守道德。再次，以评弘德。S 镇注重探索道德评议激励机制，对遵规守约的村民给予表彰奖励，以发挥道德模范的感召作用，让村民在潜移默化的熏陶中增强行为自觉，推动乡村移风易俗，涵养守望相助、崇德向善的文明风尚。

S 镇涣山村的“中国好人”肖而乾是推进德治具体实施的典范。依托涣山肖氏百年祠堂，肖而乾把它改造成为涣山村文化大院，下设三大中心、九个功能室，分别为党员教育示范基地、老年人活动中心、留守儿童活动中心。紧扣“文明、和谐、健康、幸福”的主题，围绕提升群众的生活品质，他组织乡村老人开展打门球、打腰鼓、练书法、做健身操、跳秧歌舞、打太极拳等活动，使老人们老有所乐、老有所为；他组织志愿者为村中 300 余名留守儿童和困难学生提供课外辅导，有效地预防了留守儿童容易出现的问题。他带领党员志愿服务队开展“共享我们的文明生活”“融洽相处成和谐”“宽容与长寿”等系列宣讲，传授家庭和谐与邻里相处之道，用“举案说法”的形式教育引导群众。他把“树新风、灭劣迹、不赌博、除陋习、讲文明、行礼义、宽他人、严自己”的涣山村《村规民约三字经》遍传乡村。向村民明确什么“必须为”、什么“不可为”，鼓励村民好善乐施、团结互助、传承文明，从而有效地改善了村风民风，把涣山村打造成了学习好人、崇尚好人、关爱好人、争当好人的“好人村”。

总之，C 乡与 S 镇的经验表明：村规民约有如一把“尺子”，只要“规”得准、“约”得实，符合村情民意实际，就能入到“户”、见到“行”。只有坚持自治、法治、德治相结合的“三治融合”，将村规民约作为推进基层社会治理的重要手段，才能取得良好的社会治理效果，才能促进乡村社会的和谐稳定。

四、村规民约融入新时代基层社会治理的实践路向

作为一种非正式制度，村规民约是新时代基层社会治理的“推进器”。要构建党组织领导下的自治、法治和德治相结合的乡村治理体系，就必须充分发挥村规民约在乡村社会矛盾纠纷化解、法治环境营造与道德风尚引领中的作用，使之成为实现乡村振兴战略中的“乡风文明”“治理有效”目标的有力推手。要推进村规民约融入新时代基层社会治理，就必须在政治引领、

内容创新、践行能力、运行机制等方面下功夫。

（一）强化村规民约的政治引领

村规民约作为一种融历史沿袭的乡土性与由外部植入的现代性为一体的、符合现代社会需求的契约性规范，是推进新时代基层社会治理的重要手段。作为一种非正式社会行为规范，村规民约实质上承担着建立精神共同体的责任。建立精神共同体的基础是村民之间的相互信任以及对村规民约的认同感和对本村的归属感。它本质上强调一种同质性，即共同的规范、习惯和目标。新时代基层社会治理不仅需要农民自发地制定和实施村规民约，也需要发挥基层政府引导作用，确保村规民约成为新时代基层社会治理的重要手段^[19]。要充分发挥村规民约的治理作用，就必须正确认识它的非正式行为规范性这一本质特征，强化对它的政治引领，始终将社会主义核心价值观融入到村规民约建设之中。要把培育社会主义核心价值观作为村规民约的主要内容，培养良好的家庭风貌和朴实的民风，从而改善村民的精神面貌，不断提高乡村社会文明程度。要注重社会主义核心价值观与乡村文化的紧密结合，变成村民看得见、听得懂的口号与规约，使社会主义核心价值观入眼、入脑、入心，有效涵养文明乡风，起到“润物细无声”的效果，使村民明白什么“必须为”、什么“不可为”，进而改善村风民风。

（二）注重村规民约的内容创新

充满时代气息的内容是村规民约永葆活力的基础。要提升村规民约的活力，就必须融入习近平新时代中国特色社会主义思想的内容，从而使村规民约紧紧契合新时代基层社会治理的目标。这就要求，要创新村规民约的内容体系，积极发动群众、依靠群众，融入新理念，激活村规民约生命力。首先，要充分发动群众，依靠群众，尊重村民意愿，充分体现村民在村规民约的制定和执行中的主体地位。村规民约的制定应从村民最关心、最直接、最重要、最现实的问题出发，丰富村规民约内容，把村民的利益放在第一位，广集民意、汇聚民智，提升村民的参与度和认同感。村规民约的起草和审议，必须在村党组织、村民委员会组织领导下由村民共同协商讨论和民意表决，以确保村民享有广泛、持续和深入的参与权利，激发村民自治的内在活力，创新村规民约内容，提升村规民约的合法性。其次，要科学制定村规民约，融入新理念，赋予村规民约新生命。村规民约的制定或修订，要根据各村、地区实际情况，充分考虑群众的接受度，让村规民约更有生命力，更接地气，更易于操作；要充分发挥乡村中有威望、懂政策、知法律、做事公正正派的人员的作用，积极邀请乡村“五老”等熟悉村情民情、与群众有较好的感情基础、容易赢得村民的信任的群体参与村规民约的制定和修订。

（三）提升村规民约的践行能力

提升村规民约的践行能力，是充分发挥村规民约在新时代基层社会治理中作用的重要举措。而要强化其践行能力，就必须充分发挥党组织的领导作用，完善村规民约相关执行组织。一方面，要充分发挥党组织的领导作用，提升村规民约执行力。必须要不断探索和总结，充分发挥基层党组织的引领作用，集全村之力，汇全村之智，结合村情和新时代基层社会治理需要，制定具有普适性的村规民约，建立起新时代基层社会治理的长效机制，强化村规民约的践行能力。同时，要坚持“以点带线、以点扩面”，充分发挥党员、干部的先进示范作用，要求乡、村两级干部以及全体党员要以身作则，带头践行村规民约，让村规民约变为全体村民行为的指引规范。在这一过程中，要发现典型、争做典型、宣传典型，用榜样的力量带动和推动村规民约的有效执行。另一方面，要完善村规民约执行组织，强化村规民约实践性。村规民约制定后，为避免村规民约流于形式，要在化解乡村矛盾纠纷、执行村规民约过程中，建立一批强化村规民约践行能力的乡村专业调解室、监督处罚组，培养一批专业调解员、监督处罚员，充分运用村规民约里的公序良俗，执行村规民约规范村民日常行为、乡村秩序，将矛盾纠纷化解在基层，提升村规民约的践行能力和基层社会治理能力。

（四）健全村规民约的运行机制

健全村规民约的运行机制，是充分发挥村规民约在新时代基层社会治理中作用的制度保障。要健全村规民约的运行机制，

就必须加快建设监督和奖惩机制以实现制度保障,加强管理与执行,完善运作程序。一是要健全村规民约的监督。只有健全监督机制,才能正确评价村规民约的治理效果,才能及时终结不合理的条例,才能优化村规民约的合法性,使其具有地方场域的合法性,成为村民心中的“法”。二是要健全奖惩机制。只有健全奖惩机制,才能发挥村规民约的正向激励功能,才能引导村民遵从群体或社会的重要规范,规范约束村民的不良行为,从而提升村规民约的执行力。因此,村规民约出台后,要坚持强有力的执行机制,避免出现“写在纸上,挂在墙上”的现象。要通过召开村民会议、民主评议,广泛开展道德模范、“文明信用户”“五好家庭户”“红蓝榜”等评选表彰活动,把履行村规民约情况作为评选重要依据。三是要完善村规民约运作程序。对原有村规民约进行全面清查,召开村民代表大会民主推选产生村规民约起草工作组,充分调查研究及广泛深入群众征求意见,结合村容村貌整治、社会公德、公共秩序、邻里关系等方面的各项具体要求,集思广益制定符合村情、操作性强的村规民约。并且,要将新的村规民约提交村民大会进行审议,根据村民协商意见再次修改完善,表决通过后向全村发布。

参考文献:

- [1]习近平.把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手[J].社会主义论坛,2019(7):4-6.
- [2]中共中央办公厅国务院办公厅关于加强和改进新时代基层社会治理的指导意见[J].新农村,2019(9):3-4.
- [3]张广修.村规民约的历史演变[J].洛阳工学院学报,2000(2):25-29.
- [4]谢秋红.乡村治理视阈下村规民约的完善路径[J].探索,2014(5):149-152.
- [5]黄哲.基于村规民约的北京市顺义区农村基层社会治理研究[D].大连:大连海事大学,2017.
- [6](日)滋贺秀三.明清时期的民事审判与民间契约[M].王亚新,等,译.北京:法律出版社,1998:129.
- [7](日)寺田浩明.权利与冤抑——寺田浩明中国法史论集[M].王亚新,等,译.北京:清华大学出版社,2012:46.
- [8]王德强,周豪.农村软法与软法治理——基于对浙江省金华市W村的个案调查[J].华中农业大学学报(社会科学版),2014(5):75-82.
- [9]高其才.中国习惯法论[M].北京:社会科学文献出版社,2018:3.
- [10]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(3):67-76.
- [11]郭剑平.乡村治理背景下村规民约民事司法适用的理论诠释与优化路径[J].西南民族大学学报(人文社科版),2020(8):78-86.
- [12]谢晖.当代中国的乡民社会、乡规民约及其遭遇[J].东岳论丛,2004(4):49-56.
- [13]楚向红.村民自治制度下对村规民约问题的再认识[J].中外企业家,2014(7):240-244+250.
- [14]于语和,雷园园.村民自治视域下的乡村德治论纲[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2020(1):134-142.
- [15](越)范文山.农村管理中的乡规民约研究[D]长春:吉林大学,2007:68-80.

-
- [16]赵凌. 重塑村规民约之于乡村法治建设的作用[J]. 人民论坛, 2019(25):82-83.
- [17]吴晓文. 政治学视野中的社会学制度主义学派: 一个文献综述[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2008(3):23-26.
- [18]周申倡, 戴玉琴. 论新时代深化村民自治的“双向制度”供给——基于村民自治制度与乡村非正式制度融合的视角[J]. 学海, 2019(3):139-145.
- [19]高艳芳, 黄永林. 论村规民约的德治功能及其当代价值——以建立“三治结合”的新时代基层社会治理体系为视角[J]. 社会主义研究, 2019(2):102-109.