

后发展地区乡规民约建设发展路径探析

——基于湖南西部 H 市 100 个村的问卷调查研究

周明¹

(怀化广播电视大学, 湖南 怀化 418000)

【摘要】: 本文结合中西部衔接的后发展地区 H 市乡规民约建设与发展实际, 对相关调查问卷进行数据统计分析, 探讨建立包括生态发展、公共管理、民主权利和疫情防控四个维度的分析框架, 并尝试提出如何通过建设促进治理的对策和路径, 促进内容与作用间的生产机制形成, 改善其作用效果。

【关键词】: 乡规民约 建设 乡村治理 发展路径

【中图分类号】 D422.6 **【文献标识码】** A

1 研究背景

乡规民约在农村治理中具有重要作用, 是乡村自治的一种主要方式。十八届四中全会《决定》明确指出, 要“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”, 十九届四中全会《决定》则进一步提出要“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”。可见, 中共中央十分重视乡规民约在社会治理尤其是农村治理中的作用, 研究乡规民约的建设、调整和创新, 对新时代农村社会治理具有重要意义。

所谓乡规民约, 通常的理解是指农村地区约定俗成的传统习惯, 或是由村民共同制定并遵守的用于本地的规约, 是一种规约村民的行为准则。邹喻等主编的法学大辞典对乡规民约的解释是: “乡规民约是中国由乡村群众集体制订, 进行自我约束、自我管理, 并自觉自愿履行的民间公约。”乡规民约形式多样, 内容广泛且具体, 与乡村民众的生产、生活息息相关, 在协调乡村社会关系、约束村民社会行为、保障基层群众利益、弘扬社会文明新风尚等方面发挥着积极作用。有关研究认为, 中国农村社会的非正式制度主要有两个来源, 一个是长期存在、代代相传的如道德伦理、风俗习惯等, 一个是短期形成、效应直接的如民间规约、乡村惯例等。乡规民约作为农村社会的非正式制度, 是乡村治理的常见手段和重要载体, 是村民认同和行动逻辑的治理基础。乡规民约作为农村自治的重要表现形式, 是不同于国家法律的社会规范, 在乡村治理中有其独立发挥作用的空间。各种各样的民间法、软法、社团规范、乡规民约等发挥着法律无法替代的作用。总的来看, 发展到今天, 乡规民约建设已成为自治、法治、德治三治中自治明确的建设内容, 尤其是在后发展地区, 乡规民约赖以生存和发生作用的社会基础犹在, 乡规民约作用及效果仍然明显, 研究和建设乡规民约, 发挥乡规民约的社会治理功能和作用, 仍有其特殊意义。

2 研究思路

¹**作者简介:** 周明(1972-), 男, 研究生, 高级政工师, 研究方向: 社区教育、管理学。

基金项目: 湖南省怀化市哲学社会科学成果评审委 2020 年课题“乡村振兴战略背景下乡规民约建设促进乡村治理的探索”(编号: HSP2020ZDB06); 2020 年湖南省职业教育教学改革研究项目“社会治理视阈下的湖南社区教育发展模式研究”(编号: ZJSB2020005)

2.1 研究目标

为了解后发展地区乡规民约建设现状，课题组对湖南省西部地区 H 市农村的乡规民约建设现状包括其建立、内容、执行、作用等方面进行调查研究，通过问卷掌握乡规民约现状的第一手资料，分析其作用机制，并就如何优化和完善乡规民约提出建议，发挥治理作用，为推进自治、法治、德治相结合的乡村治理系统建设提供参考。

2.2 调查区域和调查对象

调查区域为湖南省西部地区 H 市农村，该市经济上属于省内较典型的后发展地区，区位上属于全国性综合交通枢纽城市，是武陵山经济协作区中心城市和节点城市，2018 年纳入国家承接产业转移示范区，在后发展地区中具有代表性。H 市现有 13 个县市区，2000 多个建制村。我们抽取了 100 个村进行调查，抽样比在 3.5%左右，采访对象确定为村组织负责人，因其是乡村治理责任人，对乡规民约的主动建立和执行、作用效果感受也最为明显、真实和全面。

2.3 研究设计与框架

2.3.1 调查内容和指标设计

课题组通过查阅相关文献，并经过对部分村组织负责人实地访谈后，用内容分析法归纳，初步确定以乡规民约的作用效果为主要调查内容，拟定由 4 个一级指标和 10 个二级指标构成的指标体系(参考调整了学者高其才、陈寒非的研究分类)，见表 1，旨在解决可用于验证与对应本文后面的路径分析框架问题。

表 1 指标体系设计

一级指标(效果维度)	二级指标	题项来源
生态发展方面	环境保护	问卷第 9 题 4、5、6、9 项
	村风文明	
	文化弘扬	
	产业发展	
公共管理方面	公共事务	问卷第 9 题 2、3、7 项
	调处纠纷	
	资产保护	
	治安维护	
民主权力方面	民主权力	问卷第 9 题 1 项
疫情防控方面	新冠防控	问卷第 9 题 10 项

四个一级指标代表乡规民约作用效果的四个维度，大致归为生态发展、公共管理、民主权力、疫情防控。

2.3.2 调查问卷设计

根据确定的调查内容,问卷包括三部分,第一部分是各村乡规民约的基本情况(问卷第 1-7 题);第二部分是各村乡规民约的主要内容(第 8 题 10 个选项);第三部分是对乡规民约的作用效果进行量表测评(第 9 题 10 个选项),采用五分制李克特量表,从“很不符合”到“完全符合”每个选项分为五个等级,得分为 1~5。

2.3.3 数据收集方法

通过抽样确定调查对象后,2020 年 6 月至 9 月间向村组织负责人(村支书)现场发放调查问卷后收回。第一次发放问卷 103 份,收回有效问卷 93 份,后进行了第二次补充调查,收回有效问卷 7 份,两次共收回有效问卷 100 份,调查的整体可信度较高。调查中课题组同时还重点访谈了全国乡村治理示范村、省级美丽休闲乡村或省级村规民约建设示范村共 7 个。

2.3.4 数据处理和分析

调查结果利用社会科学统计分析软件 SPSS 统计分析。本研究重点对设计的乡规民约效果量表统计,先进行初次修正,考虑尝试用探索因子分析测试,按特征值大于 1 抽取,对低值负荷(<0.5)题项删除,如果发现因子抽取不够理想,经初次修正后第二次可用固定抽取 3—4 个因子再分析,尝试选取合适的探索因子归类,然后结合乡规民约内容结果,分析提出有关对策建议。本次暂不进行验证因子分析,主要是考虑到本次调查乡规民约研究的并不是评价体系构建,只需探索因子,分析找出适当的主要维度方面,用于简明归类,方便进行乡规民约内容建设的讨论分析,所以暂不需要进一步验证因子分析或讨论结构模型和拟合度问题,那是另一个研究问题。

3 调查统计情况

3.1 基本情况

3.1.1 被调查者基本情况

采访对象年龄在 26 岁至 66 岁之间,平均年龄 41 岁,男性占绝对优势,达 90%;民族构成上少数民族(55%)多于汉族(45%),少数民族中又以侗族(25%)和苗族(22%)为主;文化程度上,占比最大的是大专,为 47%,其次为中专或高中,占 31%。调查对象所在村绝大多数已脱贫,仅有 5 个村人均收入在 4000 元以下,按该省脱贫新标准尚未脱贫。

3.1.2 乡规民约建立情况

在所调查的村中,有 98%的村都立有乡规民约,占绝大多数,其中经过村民讨论修订的占 89%,利用其他村的规约模板的占 9%,一方面说明 H 市农村乡规民约建立的普遍性,另一方面说明在乡规民约的建立中,村民参与程度高。

3.1.3 乡规民约的执行主体情况

就调查情况看,乡规民约的主要执行者正是村支“两委”及其下属的专门组织和人员,共占到约 56%,也是新时代乡村治理多元主体中处于关键位置的网络节点,体现了本次调查对象选择的代表性意义;传统社会中乡规民约主要执行者乡贤和宗族长辈则分别只占到 25%和 19%,表明新农村变迁带来的时代变化。

3.2 乡规民约的主要内容

从调查数据看，乡规民约的内容在所设计的 10 个方面(10 个二级指标)均有涉及(表 2)，其中涉及到乡风文明和传统文化的最多，其次是公共事务、生态环境、纠纷调处和治安维持，而产业增收和医卫健康两项涉及最少。

表 2 乡规民约的内容及占比

乡规民约内容	选择(多选)	百分比	累计百分比	排序
8-1 民主权力	73	9.1%	73.7%	8
8-2 公共事务	87	10.8%	87.9%	3
8-3 集体财产	78	9.7%	78.8%	7
8-4 生态环境	87	10.8%	87.9%	3
8-5 乡风文明	94	11.7%	94.9%	1
8-6 传统文化	92	11.4%	92.9%	2
8-7 纠纷调处	87	10.8%	87.9%	3
8-8 治安维持	87	10.8%	87.9%	3
8-9 产业增收	58	7.2%	58.6%	10
8-10 医卫健康	62	7.7%	62.6%	9
总计	805	100.0%	813.1%	

3.3 乡规民约治理作用效果

调查问卷进行了乡规民约治理作用效果的量表分析，最后的统计结果通过信度效度检验：

(1)初次修正：按特征值大于 1 抽取，选取最大方差法旋转，在题项因子负荷最小系数绝对值小于 0.5 时不提取：

结果显示，总体信度 92.7%，克隆巴赫 a 系数为 0.927，大于 0.9，说明问卷题项的内部一致性高：

因成分矩阵结果中提取因子成分一个，题项治安维护低于 0.5，统计结果中已忽略显示，故修正并删除该项。

(2)用固定抽取 4 个因子再分析统计，提取法为主成分分析法，最大方差法旋转，得出结果：

①本次因子 KMO 值为 0.92，巴特利特球形检验的近似卡方为 708.968，显著性为 0.000，P<0.05，符合因素分析的相关要求。

②经过探索性因子分析，第一个维度得到 4 个题项，因子负荷为 0.684~0.891，第二个维度得到 3 个题项，因子负荷 0.684~0.750，第三个维度得到 1 个题项，因子负荷为 0.877，第四个维度得到 1 个题项，因子负荷为 0.92，如下表 3：

表 3 乡规民约作用及成分

旋转后的成分矩阵 ^a				
	成分			
	1	2	3	4
9-6 文化弘扬	.891			
9-5 文明建设	.805			
9-4 环境保护	.804			
9-9 产业发展	.684			
9-3 资产保护		.750		
9-2 公共事务		.710		
9-7 调处纠纷		.684		
9-10 疫情防控			.877	
9-1 民主权力				.920
提取方法：主成分分析法。旋转方法：凯撒正态化最大方差法。a. 旋转在 5 次迭代后已收敛。				

③本次因子成分解释总方差的贡献率为 86.678%，达到指标要求：

根据探索因子分析结果，乡规民约作用的成分矩阵：第一个维度包括 4 个题项，分别是文化弘扬、文明建设、环境保护、产业发展，可称为生态发展方面，第二个维度包括三个题项，分别是资产保护、公共事务、调处纠纷，可称为公共管理方面，第三个维度包括一个题项，称之为疫情防控方面，第四个维度包括一个题项，称之为民主权力方面。旋转后所有因子负荷 0.68 至 0.92 之间，解释总方差贡献率为 86.678%达标。

此结果虽然基本符合前面的研究设计，但有个别题项仍需要删除和修正，公共管理维度中删减一个二级指标(维护治安的作用结果最低，因未达 0.5 值删除)。本文后文的对策和路向分析即可从以上 4 个维度展开讨论。

3.4 乡规民约问卷调查的有关结果归纳

一是在内容上，乡风文明、文化传统方面统计结果排名普遍在前，最高达 94.9%，而产业增收方面内容上统计结果排后 58.6%。

二是在效果上，保护生态环境、弘扬传统文化、乡风文明建设三方面作用最明显，其因子载荷水平高。

三是内容与作用上表现一致的主要是乡风文明、生态环保等方面：保护环境、弘扬文化、文明建设三项内容选择最多，其作用也最明显，反映治理效果好。

四是内容与作用上也存在不一致的矛盾，主要是产业增收虽然内容上规定较少，但是在治理作用上产业发展却感受明显。本文分析认为，原因在于某些乡规民约内容与作用之间缺乏有效的生产机制。产业增收方面的效果在近年来政府与社会扶贫攻

坚和乡村振兴过程中同步发生，显然受益于政策扶持多，但人们潜意识仍将其归结为更熟悉的乡规民约治理作用。

五是疫情防控方面的作用是新调查问题，其作用的认可来源于乡规民约健康卫生方面的有关内容，这方面的效果与内容一致。本文分析认为，乡村的农民对自身健康的认识和理解水平得以加强，乡规民约的健康卫生规定得以遵守，这方面乡规民约内容和效果之间形成了有效的生产机制。结合 H 市调研实际看，乡规民约在促进乡村治理，特别在新冠肺炎疫情防控战役中，以“四级干部集村部集社区”为核心推行防疫重心下沉农村和社区实现有效治理，乡规民约在疫情防控特殊时期推进农村实现稳定、教育引导贫困群众自觉做好自身防控、迅速组织群众自我恢复农业生产等方面都起到重要作用。

表 4 乡规民约作用成分的方差解释

总方差解释									
成分	初始特征值			提取载荷平方和			旋转载荷平方和		
	总计	方差百分比	累积%	总计	方差百分比	累积%	总计	方差百分比	累积%
1	6.006	66.733	66.733	6.006	66.733	66.733	3.202	35.578	35.578
2	.792	8.802	75.535	.792	8.802	75.535	2.102	23.359	58.936
3	.543	6.031	81.566	.543	6.031	81.566	1.253	13.920	72.856
4	.460	5.112	86.678	.460	5.112	86.678	1.244	13.822	86.678
5	.396	4.401	91.079						
6	.291	3.238	94.317						
7	.240	2.663	96.980						
8	.164	1.819	98.799						
9	.108	1.201	100.000						
提取方法：主成分分析法。									

4 讨论：后发展地区乡规民约建设发展路径

从调研访谈的综合情况来看，自 2010 年《村民委员会组织法》正式规定村民自治制度，H 市农村多数村公布或新修订了乡（村）规民约，对乡村自治起到了一定的作用，调查结果显示，乡规民约的作用得到了充分的认同和肯定，有些乡规民约的内容与作用效果形成了良好的生产机制，有部分内容与作用效果间却还没有形成一定的生产机制。由于 H 市地处武陵山片区，受经济、文化、民俗等因素影响，区域内农村民议定乡规民约的情况并不均衡，乡规民约在一些村的治理中尚未起步或流于形式，表现为乡规民约在推进乡村治理中存在着范畴不广、效果不明、作用不强、特色不彰等问题，推动乡村治理作用尚不显著。鉴于此，本文从乡规民约统计结果所确立的生态发展、公共管理、民主权力和疫情防控四个维度出发，进一步讨论加强相关内容建设以有效提升乡规民约的治理效果。

4.1 强化生态发展的生态功能定位，突破治理内卷

本次调查显示，H市乡规民约在生态环保与乡风文明方面的内容与作用效果有一致性，这符合生态发展的方向，不同时期、不同环境下，乡规民约作用的生产机制有所不同。因此，后发展地区可结合本地农业生产区和生态功能区的建设实践，适当有效地突出生态功能区地位，强化乡规民约中生态发展的功能定位，以此为契机，培育共同信任的乡村规约价值取向，规范和调节乡村利益共同体。乡规民约积极作用得以发挥的重要前提是做好顶层功能设计，十九届五中全会明确，按照高质量发展要求，逐步形成城市化地区、农业生产区和生态功能区三大空间格局。乡规民约功能性设计理应坚持上述目标导向，强调农村生态功能，深化农村改革，激活乡村振兴内生动力；只有改进创新，才能改变旧的路径依赖，突破越来越低效重复的乡村管理内卷，进入以生态可持续发展为功能目标的新的农村发展模式和常态。

4.2 提升公共管理的多元主体参与，完善协同治理

有关调查结果显示乡规民约治理效果与产业发展内容存在不一致的矛盾，我们认为应当从协同治理的角度来解决，即促进规约价值观共同体建设和乡村利益共同体规范的统一，其内涵就是在乡规民约的建设优化过程中，要综合协同村民个体、乡民社会、村支“两委”基层组织、“三社合一”集体经济组织及社会企业等多元主体之间的利益和价值取向。在规约价值观共同体的构建中，既要坚持民族传统性，也要保持开放互动性，既要建立创新平台，也要完善制度措施。可见，规约价值观共同体是民族意识形态领域的理念赋予而不是剥夺，本质上有利于社会公平和可持续发展。对乡村治理而言，这是一个协调统一、不断发展的过程。乡规民约作为构成不同乡村价值观共同体和组织的规范力量，将治理共同体的价值与利益等核心要素引入基层治理领域，意义在于通过对经验事实的理论概括，在此基础上形成对治理基本问题的一般性认识和操作执行建议。

4.3 重视民主权力和疫情防控的执行机制，提升路径依赖

乡规民约建设既是乡村治理能力建设和治理体系的一部分，也是政府主体的政策调整对象和多元共治内容。调查结果在乡规民约的民主权力和疫情防控方面的作用效果提示要进一步解决执行力的问题，执行力在以下方面需得到重视：①对乡规民约建设完善作发生性的历史分析，实事求是结合当地规约历史沿革形态；②乡规民约建设完善中注重地区差异的敏感性；③注重观念史和意识形态等心智结构对乡规民约演化和政策活动的影响；④政府按照乡村治理供给侧改革及需求侧管理的要求完善乡规民约执行内容，注重支持服务，使乡村治理走向善治。

4.4 改善社区教育，强化舆论引导，形成长效机制

乡规民约的建立和执行具有非强制性，因此必须加强教育宣传，强化舆论引导，以期形成长效机制。在农村乡规民约的教育宣传和舆论引导中，农村社区教育作为主阵地，乡规民约的宣传教育应该成为农村社区教育的一项功能。但目前H市农村社区教育的发展并不平衡也不充分。调查中发现，部分村的社区教育氛围较浓，社区教育活动开展得较好，乡规民约的宣传效果也较明显，如一些村通过绘制平安文化、法治文化、治家格言、家风家训等宣传标牌和文化墙营造村民遵守乡规民约的氛围，强化乡民法治、德治、自治“三治合一”理念，提高广大村民的自觉、自为意识。如果基层农村的社区教育流于形式甚至完全没有开展，失去对乡规民约的宣传和倡导，乡规民约的治理作用自然无法显现。因此，发挥农村社区教育宣传作用，是促进乡规民约内容与作用之间生产机制形成的重要途径。

参考文献：

[1] 邹瑜，顾明. 法学大辞典[K]. 北京：中国政法大学出版社，1991.

[2] 卞辉. 农村社会治理中的现代乡规民约[M]. 北京：社会科学文献出版社，2019.

[3] 袁金辉，乔彦斌. 自治到共治：中国乡村治理改革40年回顾与展望[J]. 行政论坛，2018(06).

[4]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).

[5]张文显.全面推进法制改革,加快法治中国建设——十八届三中全会精神的法学解读[J].法制与社会发展,2014(01).

[6]贺雪峰.论农村基层组织的结构与功能[J].天津行政学院学报,2010(06).