

乡村振兴视域下村规民约的困境及出路

◇姚保松 周昊文

一、乡村振兴背景下构建和实施村规民约的现实困境与挑战

(一)从乡村治理环境的整体性观察中看村规民约的外部挑战

当前,中国广大农村社会正经历着剧烈的变革。从物质文明建设的巨大发展,到精神文明建设的深入推进,再到生态文明建设的觉醒与开启,中国广大农村社会的整体环境正发生着从内到外的深刻变化。这一变化深刻地影响和改变着乡村治理体系,村规民约的构建和实施面临着全新的外部环境。

中国传统的乡村社会是建立在伦理本位下的关系社会。其中,儒家伦理道德作为中国乡村社会关系的核心价值理念,支撑着中国乡村社会价值体系。主要体现在:经济制度上,以自给自足的小农经济为基本特征;治理体系上,族长统治和乡绅协调相得益彰;社会结构上,亲疏有别的人情关系形成人际关系纽带;思想文化方面,以儒家思想为主导的礼治秩序被尊崇与奉行。在此基础上形成了以通过礼俗进行社会控制、依靠教化建构社会秩序、运用劝服调适社会关系等为主要特征的传统村规民约,以其固有的内生性和契合性发挥着劝善教化的重要作用。

但是,受市场经济以及工业化、城市化浪潮的冲击,当前中国农村社会正经历着从传统的“乡土型”社会到“现代性”社会的转型发展,即原来以伦理道德为核心,逐渐被利益本位所取代。市场规则和利益关系愈来愈成为人们处理社会关系的基础,乡村社会集体意识悄然崩塌,人情社会悄然解体,乡村治理秩序发生异化,成为中国农村社会“现代性”的鲜明特征。

(二)从乡村治理的当代实践基础考察村规民约的自身困境

一是缺失问题。面对时代变迁,村规民约原有的内容已不能及时反映发展变化的社会现实和村民需求,而新的村规民约又没有及时跟进完善,导致缺失问题的产生。主要表现在以下几个方面。其一,在社会主义市场经济条件下,如何调适和规范日益增加的经济交往,保障村民合法经济权益,村规民约存在缺位问题。其二,面对村民独立性日趋增强的现实,如何调适和构建新型村民关系,村规民约存在缺位问题。其三,面对村民对美好精神文化生活的需求,如何将社会主义核心价值观融入村民生产生活,构建文明、和谐、健康、向上的农村社会风尚,村规民约存在缺位问题。

二是薄弱问题。乡村社会的急剧变迁,致使村规民约发挥效用的条件发生巨大变化,村规民约的执行力和约束力正在逐渐弱化。主要表现在以下几个方面。其一,面对日趋多样多元的利益诉求和价值取向,传统意义上“乡人相约,勉为小善”,以成就道德之善作为行为目标的村规民约约束力正在逐渐弱化。其二,村规民约的执行主要依靠村民的协商自觉和舆论压力,以及一些有限的物质惩戒,其背后的支撑实际上是一种“社会集体意识”,与国家法律和政策相比缺少刚性约束的强制手段,这种建立在以关系和人情为基础的传统乡村社会秩序规范,在传统敬德价值观式微的当代农村必然导致执行和效力上的削弱。

三是虚空问题。乡村社会的巨大变迁,传统意义上的村规民约调适的内容与主体正逐渐减少和消

失,导致已有村规民约出现虚空问题。主要表现在以下几个方面。一方面,已有的村规民约所调适的人与人之间的关系、禁止性的规定等内容,随着时代的变迁,有的正在发生根本性的改变,正在逐渐减少或消失,致使原有的村规民约“名存实亡”;另一方面,许多农村地区也制定了一些新的村规民约,但村民参与度不够,认同度不高,渐渐变成了写在纸上、贴在墙上的摆设。

(三)从乡村振兴的总要求看村规民约的实践指向

一是助力乡村产业兴旺,建设富足乡村。产业兴旺才能生活富裕,乡村富足。为产业兴旺、生活富裕保驾护航,是新时代赋予村规民约的新职责。积极发挥村规民约的制度支持作用,完善村民合法产权保护制度,消除农民的后顾之忧,为新型农村经济发展扫除障碍,推动各种所有制经济在农村竞相发展;积极发挥村规民约的引领导向作用,将“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念贯彻到村规民约中,破解农村发展难题,培育农村发展优势,壮大农村经济,积极构建农村现代产业体系、生产体系、经营体系,助力农村产业兴旺发达;积极发挥村规民约的教化作用,把“扶贫扶志、扶贫扶智”的观念灌输给群众,引导树立“劳动光荣、脱贫光荣”的理念,激发民众内生动力,引导群众勤劳向上,成为脱贫攻坚的主角,全力消除农村贫困,推动乡村生活富裕。

二是促进乡村善治,建设文明乡村。把乡村治理的服务理念列入村规民约,制定与之配套的实施方案和评价机制,监督管理乡村干部的小微权力,提升乡村干部服务村民的意识。同时,彰显文明内涵,让社会主义核心价值观和农村优秀传统文化入心、入脑,引领并督促村民自我管理,不断提升乡村社会文明程度,早日建成活力有序、文明和谐的新农村。

三是保护农村生态环境,建设美丽乡村。保护农村生态环境,建设生态宜居美丽乡村,关系到广大农民的切身福祉,关系到农村社会的文明和谐。村规民约助推美丽乡村建设,就要融入生态环境保护理念、措施等内容,引导村民树立“良好的生态环境本身就是生产力”观念,增强村民尊重自然、顺应自然的意识,推动乡村自然资本加快增值,让保护农村

生态成为村民的一种自觉行为,且相互监督,共建生态宜居新农村,为早日实现乡村振兴加油助力。

二、乡村振兴背景下村规民约发展路径

(一)重振村规民约治理的权威性,夯实村规民约的治理基础

重振权威性,强化制度的规制性要素,是保障和实施村规民约的必然要求。这就必须从重塑本土权威和重构舆论环境两个维度着手,重新构建村规民约的治理基础。

一是重塑本土权威。首先,要确立党的农村基层组织在农村社区工作中的全面领导地位,为乡村治理提供坚强政治和组织保证,确保党对农村工作的全面领导落实到“神经末梢”。其次,要强化村民自治实践。村委会是村民会议的执行机关,是村民共同意志的代表人。要进一步规范国家政权对农村基层工作的指导范围,避免政权治理重心过度下移,为自治领域内各项治理权的有效实施提供充足空间。再次,要重视发挥社会组织的本土权威作用。乡贤理事会、老年协会等农村社会组织,由乡村精英能人组成,包括退休返乡官员、创业致富能手、耕读乡土的文化人才等,其本身具有独特的“魅力权威”。团结和发动社会组织的权威力量,发挥价值引领作用,将有助于实现村规民约的自觉遵循。

二是重构舆论环境。保障村民在制定村规民约过程中的广泛参与、民主协商和充分沟通,使直接民主贯穿其中。在此基础上,通过充分的沟通、协商,广泛倡导村规民约的“契约化”属性,即“通过谈判达成合意”。代表村民合意的村规民约作为一项契约型规范,为村民自己设置了一套行为准则。任何违反村规民约的行为,造成对契约公意的破坏,势必受到道德谴责和村治主体的共同制裁,由此构建起村规民约共同遵守的强大舆论约束力。

(二)提升村规民约制定和实施的规范化水平,增加乡村治理的有效制度供给

村规民约作为准法规范,程序正义是其合法性重要来源,其制定和实施必须建立一套规范性的操作机制,做到制定主体、程序和内容的全面规范。

一是规范规约内容。针对村民组织化程度较低和认识水平不高的现实,制定和实施村规民约必须

加强引导。乡镇在进行备案和合法性审查时,要引导和规范村规民约与党的方针、政策以及国家现行法律法规相符合,使之能正确调适村民之间、村民与集体、集体与国家、本村与邻村的关系,不得与宪法、法律、法规、国家的政策相抵触,不得有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容。

二是规范制定主体。《村民委员会组织法》第二十七条规定,“村民会议可以制定和修改村民自治章程、村规民约”;第二十一条规定,“村民会议由本村十八周岁以上的村民组成”。由此可知,村规民约的合法制定主体即为村民组成的村民会议。在制定和实施村规民约的过程中,要严格遵循直接民主的要求,让村民自己决策、自己选择,村民的权利确认书由全体村民共同书写,坚决杜绝包办代替,才有可能真正把群众的意愿诉求反映出来。通过村民直接参与、民主协商,议定执行办法,实现民事民议、民事民办、民事民管,方可满足村规民约制定主体的合法性与合理性双重需求。

三是规范制定程序。调查发现,凡是村规民约运行较好的地区,都有严格的制定程序。以河南省中牟县官渡镇为例,为确保制度建设的顺利推进,官渡镇在指导各村进行制度建设时明确规定三个阶段:前期“专门领导”、中期“四项原则”和后期“严抓落实”。其中,专门领导包含两个方面内容:一方面,对村规民约的制定程序进行监督,保障“四个全民”原则落到实处;另一方面,对村规民约进行备案审查,符合要求后由村民投票决议。在制定过程中,通过实施四项原则,确保全体村民集体讨论、集体修改、集体表决、集体签名。官渡镇村规民约制定程序基本符合《村民委员会组织法》的价值追求和一般性程序规范,值得借鉴。

(三)增强村规民约的实用性,重塑村规民约的持久生命力

村规民约应当体现村民合意而不是完成上级任务,其内容应更多回答和解决乡村治理之需,应该与

村民生活息息相关。这样才能重塑村规民约蓬勃的活力,保持村规民约旺盛、持久的生命力。

一是要紧紧围绕发展总体目标。制定和实施村规民约,要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实党的十九大精神和《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,以村民为主体,以法律政策为依据,以尊重群众意愿、维护群众利益为根本,以进一步提高乡村治理水平为目标,引导基层群众实行自我管理、自我教育、自我服务,促进乡村全面建设,为实现全面小康营造良好的善治环境。

二是要满足村民利益诉求。村民需求得到满足是其认同遵守村规民约的第一动力。村规民约应主动平衡和协调村民共同需要,在制定过程中,要关注乡村发展出现的新矛盾、新要求,尽量满足利益诉求的个体化差异。同时,制定村规民约要坚决克服内容上的雷同。比对部分村规民约发现,一些村规民约的内容千篇一律,多有雷同。特别是上级有统一硬性要求的地方,雷同现象更加突出,有时甚至出现两个村的村规民约除了村名不一样,其余内容完全一致的情形。解决此类问题,就要在制定村规民约过程中,坚持群众标准,体现群众意愿,因地制宜,切实反映地域特色和群众多元化需求。

三是要着力提升村规民约可操作性。在调整手段上,根据本村风俗习惯和群众基础等实际,把村里一些群众公认的小政策、土办法,作为村规民约的重要内容,使村规民约具有可操作性,便于兑现。在保障手段上,条文中要细化村规民约的监督执行机制,做到主体明确、方法适当,使村治主体的监督执行做到有法可依、有规可循。

作者简介:姚保松,郑州大学法学院副教授、法学博士。

(摘自《学习论坛》2019年第3期)