Dispute Settlement 争议解决, 2023, 9(4), 1333-1342
Published Online July 2023 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/ds
https://doi.org/10.12677/ds.2023.94181

Hans汉斯

乡村治理现代化背景下的村规民约

韦　露

上海师范大学哲学与法政学院，上海

收稿日期：2023年5月12日；录用日期：2023年7月1日；发布日期：2023年7月13日

摘　要

不同于国家制定法，村规民约作为一种民间社会规范构成我国乡村治理的重要资源和方式。从传统中国乡土社会中赓续而来，现代村规民约将传统乡村自治的道德精神和文化内涵阐扬光大，并在现代社会获得了法治要素，集乡土性与现代性于一体。现代村规民约在保障民主、维持乡村秩序、调解乡村矛盾纠纷、弘扬善良风俗等方面整体上发挥着“自治、法治与德治”相融合的重要作用，不断推进乡村治理现代化与法治化。面对当前乡村结构变革与国家意志介入等情形，村规民约也面临着自治性不足、形式化、法治有限等问题，进而导致对乡村社会秩序的治理作用机制不清晰。因此，要充分发挥村规民约对乡村治理现代化与法治化的作用，就需要提高村规民约的民主参与和认同，完善国家法对村规民约的规范与指引，明确国家基层政权、村民自治权与村民个人权利的合理空间与边界。

关键词

村规民约，乡村治理，现代化，法治，自治

Village Regulations in the Background of Modernization of Rural Governance

Lu Wei

College of Philosophy, Law & Political Science, Shanghai Normal University, Shanghai

Received: May 12th, 2023; accepted: Jul. 1st, 2023; published: Jul. 13th, 2023

Abstract

Different with the statute law, village regulations play an important role as social norms in Chinese rural governance. Continuing from traditional Chinese rural society, modern village regulations inherit and promote the moral and cultural connotations of traditional rural autonomy, and further acquire elements of rule of law. It shows that the regulations of village combine localism and modernity. Integrating the function of autonomy, rule of law and rule of virtue, village regula-

文章引用: 韦露. 乡村治理现代化背景下的村规民约[J]. 争议解决, 2023, 9(4): 1333-1342.
DOI: 10.12677/ds.2023.94181

tions make a significant effect on rural governance, including ensuring democracy, maintaining rural orders, mediating rural conflicts and disputes, as well as promoting good customs and virtues. Under the circumstances of changes in rural structures and the infiltration of the official will, village regulations face problems such as insufficient autonomy with low public participation, limited rule of law because of formalization and impracticability and so on. These problems of village regulations result in unclear rural governance mechanisms generally. In order to fully promote the role of village regulations in the modernizing rural governance, it is necessary to enhance the public participation and recognition, improve the norm system of village autonomy regulations, and clarify the reasonable boundaries between national grassroots power, villagers' autonomy rights and other individual rights.

Keywords

Village Regulations, Rural Governance, Modernization, Rule of Law, Autonomy

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Open Access

1. 引言

2014 年审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出了“推进法治社会建设”的目标，强调“推进多层次多领域依法治理”、“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”[1]。2017 年党的十九大报告中提出了乡村振兴战略，对于农村基层治理强调“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”[2]。2018 年多部门联合出台《关于做好村规民约和居民公约工作的指导意见》，“深入贯彻党的十九大精神和党中央有关部署要求”、“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”[3]。党的二十大报告中进一步指出乡村振兴的重要性，“全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村”[4]。《中共中央国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》指出，通过“有效发挥村规民约、家庭家教家风作用”[5]来推动农村精神文明建设。由此可见，乡村治理法治化和现代化建设是我国法治社会进程的重要组成部分，村规民约作为基层农村治理的重要内容和手段而备受关注。

概览当前我国学术界对于村规民约[6]的研究，主要包括三个层面。其一，对村规民约的概念、法律属性[1]、功能、特点等基本内容进行理论研究[2]。在“国家—社会”的二元背景之下，对于村规民约的基础内涵探讨通常延续着“官治”与“民治”的范式[3]。一方面，村规民约根据《宪法》以及《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称“村委会组织法”)制定而成并经政府审查备案，在国家法之外作为乡村社会治理的重要补充，对维护乡村秩序、化解民间纠纷、管理公共事务、保障基层民主等方面发

[1] 参见中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/2014-10/28/content_2771946.htm，最后访问日期 2023 年 5 月 8 日。
[2] 参见中国政府网：http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm，最后访问日期 2023 年 5 月 8 日。
[3] 参见中华人民共和国民政部，https://mzzt.mca.gov.cn/article/zt_cgmy/zcwj/201812/20181200013983.shtml，最后访问日期 2023 年 5 月 8 日。
[4] 参见中国政府网：http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm，最后访问日期 2023 年 5 月 8 日。
[5] 参见中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content_5741370.htm，最后访问日期 2023 年 5 月 8 日。
[6] 在官方文件和学界讨论中，“村规民约”与“乡规民约”、“乡约”等概念常常混同使用。谢晖学者对此在法律规范用词和社会文化层面做了区分。根据史料记载的传统中国社会常使用“乡约”，例如《吕氏乡约》《南赣乡约》，而当今社会在广泛意义上使用的通常是“村规民约”，故本文在传统中国乡约制度之外主要使用“村规民约”一词并更多地在规范层面考察，此外不作特别区分。

挥着积极作用；另一方面，作为传统中国乡约制度的现代发展，村规民约是村民组织就其自治事项自发制定并遵守的社会规范，有着悠久深厚的社会基础和丰富的地方多元特色。其二，从社会文化、历史的视角[4]对村规民约的发展与演变[5]进行考察，分析村规民约作为传统中国社会根植并延续至今的价值理念、文化基因与制度功能，挖掘传统乡约的“治理”资源和经验，为当今乡村自治发展提供动力。其三，区别于上述学理层面的研究，一些学者通过实证方法对我国村规民约的具体实施情况展开调查研究，分析村规民约在实际应用过程中的价值功能、地方特色等方面的内容[6] [7]，尤其是一些深受宗教信仰或传统风俗习惯影响的少数民族地区的村规民约与国家法律呈现出较大的差异。

由此可见，从最初传统中国乡村社会自发建立的乡约到现代国家法律和政策指导制定的村规民约，村规民约始终是乡村治理的重要载体和途径。当前对于村规民约的相关研究成果较为丰富，并且主要集中于村规民约的历史源流和相关概念理论探讨。但实证研究相对不足，尤其是村规民约在乡村治理过程中所发挥的功能价值与实际问题。鉴于此，本文将结合江苏省部分地区的村规民约以现代性的视角分析其对于乡村治理的作用机制，梳理村规民约在现代化和法治化发展进程中的现实问题，并且尝试探讨在推动乡村治理现代化和法治化的视角下如何更好地发挥村规民约的治理功能。

2. 村规民约的治理价值

通说认为，中国历史上最早的成文乡约可以追溯到北宋神宗熙宁九年(1076 年)陕西蓝田吕氏兄弟所创的《吕氏乡约》。由乡民自发自主自愿参与的成文规约，“于君政官治之外别立乡人自治之团体，尤为空前之创制”[4]。基于传统中国社会的“皇权不下县，县下皆自治”的治理格局下，传统小农经济的“熟人社会”中要求一种超越氏族血缘关系的公共规范来维持生活秩序稳定，乡约应运而生。传统乡约的主要功能包括教化民众[7]、和睦乡里、调解纠纷[8]、维护治安[9]，宣扬儒家道德、文化、经济和社会等各方面内容来教化乡里、敦化民风。这种教化功能的规约逐渐得到了官方认可和推动，形成了较为完备的乡约制度，诸如明清时期的《南赣乡约》、《乡甲约》、《圣谕六言》、《圣谕广训》等等。除以宣讲圣谕为名的乡约，清代中晚期民间地方取得了官府的支持制定了规范乡民行为、管理公共事务的乡约，如福建长乐县的《梅花里乡约》，主要内容涉及修身、禁赌博烟酒、学田产业、租税缴纳、乡族争讼、甲董职责等具体内容。乡约成为传统中国乡村政治的工具，以此教化民众、维护秩序、传播儒家治国理念强化管理。

改革开放后，中国的乡村治理和自治逐渐进入制度化、程序化、法治化的现代转型发展进程[8]。乡土社会中赓续而来的村规民约在现代社会“重焕新生”[10]，为乡村治理体系发挥着重要的价值。正如党的十九大报告提出的“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”[11]，村规民约作为从传统中国延续至今的乡村治理的重要制度载体，与自治、法治与德治有着密切关联。

2.1. 村规民约在乡村治理中的自治价值

关于传统乡约的自治属性，尽管早期的村规民约是乡民共同制定的公共规则，但“共同制定”大多出自乡绅之手且后期主要成为传播官方圣谕的工具，形式上由“民间自治”转为“官治”[9]，乡民对约

[7]参见《吕氏乡约》“德业相劝、过失相规、礼俗相交、患难相恤”，《南赣乡约》“今凡尔同约之民，皆宜孝尔父母，敬尔兄长，教训尔子孙，息讼罢争，讲信修睦，务为良善之民，共成仁厚之俗”。
[8]参见《乡甲约》“设立和事牌，应和条件共分婚姻不明地土不明等九条，由约正副两造问明秉公处断”。
[9]参见《乡甲约》“大奸大恶，久惯行凶，报恶纪恶，动辄与人为仇者，许同约百家连名指实，用手本封固，差约中一人密禀州县掌印正官……”。
[10]改革开放历史新时期，随着人民公社的解体，农村基层治理混乱失序、亟需整治。广西宜州、罗城等地村民自发创立村民委员会以及创制村规民约，传统乡规民约获得新生。国家通过法律对村民自治予以肯定，1982 年村委会基层群众性自治组织载入宪法，1987 年《村民委员会组织法(试行)》对村规民约予以规定。
[11]参见中国政府网：http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm，最后访问日期 2023 年 5 月 8 日。

内事务的话语权逐渐微弱以及乡约逐渐形式化。以《吕氏乡约》为例，即便脱胎于乡民自发形成，但其组织创制实施多出自乡村精英士绅，反映着乡绅阶层所追崇的儒家纲常伦理与“尊国法”的理念。这种符合主流意识形态的价值观得到官方自然认可，官方通过告示等方式对乡约进行确认并强制推广使用，从而使民间自发的乡约转化为官方意志。因此，在杨开道先生看来，传统中国农村中并不存在“真正的自治”[3]。究其主要原因，一方面在于民众缺乏自治的观念和意识，另一方面在于封建中央集权政治统治的格局下缺乏对自治的制度性建构。

相比较于传统乡约，我国对村民自治与村规民约进行了现代意义上的理性建构，秉持着法律多元主义的立场通过国家法律对村规民约予以规范和弘扬，从而有效保障村民自治。宪法和村委会组织法[12]等作为村规民约制定与推行的合法性依据，使得村民自制规约的内容、程序、精神价值等形式规范合乎现代法律的要求，从而推动村规民约良善化、规范化和理性化发展。因此，我国当前的村规民约兼具自治性与授权性，自治性表明村规民约的内容和效力根据村民的合意达成，而授权性规范对应着村规民约的法定性与权威性[10]。即便如此，有学者认为这种对国家主义的构建势必使得国家权力逐渐渗入村民自治中，村规民约不过是国家政权力量指导下村民“‘自觉’建立的相互交往行为的规则”[11]。但本文认为，较传统乡约而言，现代的村规民约在自治与官方意志之间进行了理性的互动，在法治中国、法治社会的大背景下尽可能保障乡村社会自治秩序。

在国家法律对村规民约形式规范的建构之下，村规民约集中体现了村民自治和民主原则。保障村民自治是村规民约制定的出发点和落脚点，是村规民约制定的重要目的。由村民集体会议通过制定的村民自我管理、自我教育、自我服务、自我约束的行为规范准则，体现了村民自治意志因而具有自治性。村规民约的自治功能在乡村治理中主要表现为保障基层民主和管理公共事务。一方面，村规民约的制定提倡发扬民主、保障村民合意，避免“简单照搬照抄政策、法律条文”，保证村民自治的合理空间。村规民约须由村民会议制定，在征集民意、起草、审核、表决、监督等多个环节需要充分体现广大村民的意志与利益，贯彻自治原则。相较国家法律与政策而言，村规民约由村民会议制定、内容更侧重于村民自己的生产生活，关注村民的具体利益，更有利于村民自治。例如，在环保和卫生方面通过提倡“家前屋后环境卫生整洁”、严禁“电鱼、焚烧乱抛秸秆、散养家禽家畜、随意排污”[13]从而规范村民个人行为，在维护乡村秩序方面对于村民之间的纠纷调解提出解决建议[14]，在爱护公物及公共设施的公共事务方面提出倡导。另一方面，与法律的强制性不同，村规民约由村民集体自主制定、自愿遵守。在诸多村规民约中，“望全体村民共同遵守”、“自觉执行”[15]等话语就足以表明这种自主性、自治性。并且主要通过“红黑榜”或者“荣誉评选”等方式监督村民遵守村规民约。最后，村民自治的意识和观念增强。村规民约的制定通过民主意见征集、投票程序以及“文明乡风大家议”[16]等话语增强村庄共同事务以及个人切身利益认同。

整体而言，村规民约在国家法律之外有力维护了乡村秩序、保障了基层民主、弥补了国家法律对于乡村自治的不足。在维护乡村秩序、环保与卫生、化解基层矛盾等方面充分发挥村民自治的价值与功能，增强村民对于村集体的凝聚力和认同感。

[12] 参见《中华人民共和国村民委员会组织法》第一条，“为了保障农村村民实行自治，由村民依法办理自己的事情，发展农村基层民主，维护村民的合法权益，促进社会主义新农村建设，根据宪法，制定本法。”

[13] 参见《涟水县朱码街道笪巷村村规民约》，http://mzt.jiangsu.gov.cn/art/2020/12/15/art_55002_9621046.html，最后访问日期 2023 年 5 月 8 日。

[14] “发生纠纷协商解决，协商不成的，申请村调解委员会调解，不得越级上访、缠访闹访”，参见《涟水县朱码街道笪巷村村规民约》，http://mzt.jiangsu.gov.cn/art/2020/12/15/art_55002_9621046.html，最后访问日期 2023 年 5 月 8 日。

[15] 参见《无锡市新吴区鸿山街道七房桥村村规民约》、《涟水县朱码街道笪巷村村规民约》，http://mzt.jiangsu.gov.cn/art/2020/12/15/art_55002_9621046.html，最后访问日期 2023 年 5 月 8 日。

[16] 参见《南京市浦口区永宁街道张圩社区村规民约》，http://mzt.jiangsu.gov.cn/art/2020/12/15/art_55002_9621046.html，最后访问日期 2023 年 5 月 8 日。

2.2. 村规民约在乡村治理中的法治体现

尽管村规民约作为一种村民自治的行为规范，内容不必然与国家法律相关联。但是在法治中国、法治社会[12]建设的背景下，宪法、村委会组织法及相关政策规定使得故村规民约“不可避免地会与法律产生关联”[13]。以江苏省部分地区的村规民约为例，“党纪国法”、“遵纪守法”、“不违章”等条文几乎成为必备内容。在《南通市海门区包场镇长桥村村规民约》中还涉及到“民法典”[17]这样的具体法律文件，《高邮市高邮镇新民村村规民约》中甚至提出了“知法理”这一更深层次的法治要求。除了明文规定的法律及法律文件，村规民约中诸多实体内容引入了法律规范。例如，村规民约中的“守交规”、“勿侵占公共财物”、“禁渔期禁止捕鱼”[18]等条文涉及到行政法、刑法、民法的具体规范内容。除了内容本身，根据村委会组织法第27条的规定村规民约的制定、修改及备案都需要与国家法律相协调。总而言之，我国现行村规民约制度在保障村规民约自治属性的同时也为其设定了法律要求，将其纳入农村法治建设的一部分。

进一步分析而言，我国的村规民约与法律规范彼此间进行了互动与协调。在村民自治规范中引入法律规范，借助法治的力量来实现乡村治理的现代化。一方面，村规民约是弘扬和落实乡村社会法治的重要途径和抓手。根据村委会组织法及相关政策，当前村规民约的制定既需要遵循国家法精神又要尽可能细化为体现当地特色、通俗易懂的条文，引导村民遵守国家法律使村规民约及乡村治理进入法治化轨道，从而对传统乡村实现“良法善治”。主要包括以下内容：一是强调遵纪守法，将国家法律的条文直接纳入村规民约适用。例如村规民约中直接规定“不搞宗派”、“不搞破坏与偷盗”、“远离黄赌毒”、“翻建房屋须审判，违法建筑要拆除”、“取缔非法经营”[19]等民法、刑法中的规范性内容。二是将国家法治精神渗透进村规民约中，通过法治来维护乡村社会秩序稳定。在当前我国农村社会信访数量仍保持高位，如《宿迁市湖滨新区皂河镇龙岗村村规民约》中规定了“不违法信访，不缠访，不参与、不支持群体上访，不越级上访”[20]来规范、引导民众“依法抗争”“理性维权”[21]。同时通过村规民约宣扬国家法治，提高基层乡村群众的法治观念和意识，对于乡村治理也有极大的助益。三是通过村规民约来弘扬现代法治文化和理念，改变陈规陋习和落后观念。保障妇女权益特别是出嫁、离婚和丧偶女性的合法权益，针对常见的征地拆迁不给妇女分补偿款、“外嫁女”不能继承家中财产及土地权益[22]等现实问题，《中华人民妇女权益保障法》第五十六条明确规定村规民约“不得以妇女未婚、结婚、离婚、丧偶、户无男性等为由，侵害妇女在农村集体经济组织中的各项权益”，涉及到该问题的相应村规民约条文因违反法律而失去效力。概言之，上述村规民约中这些涉及到法律条文、法治精神等内容，几乎都是出于维护乡村秩序、管理村民日常生活的需要。不同于传统“送法下乡”[14]的思维，村规民约主动向国家法律衔接，借助法律力量来规范乡村治理，根源在于传统乡约的治理能力不足。在村规民约发展进程中，面临城镇化进程加快、农村传统体制改革、法治社会发展要求等现实境况，传统村规民约面临现代化和法治化转型，更加需要依靠国家法律的指引。在此意义上，村规民约不仅是乡村自治的基础，更是乡村法治的重要载体。

另一方面，村规民约的“灵活性”、“乡土性”、“自主性”一定程度上弥补了国家法律对于基层

[17] 参见 http://mzt.jiangsu.gov.cn/art/2020/12/15/art_55002_9621046.html，最后访问日期 2023 年 5 月 8 日。
[18] 参见《高邮市高邮镇新民村村规民约》，http://mzt.jiangsu.gov.cn/art/2020/12/15/art_55002_9621046.html，最后访问日期 2023 年 5 月 8 日。
[19] 参见《涟水县朱码街道笪巷村村规民约》、《如皋市搬经镇卢庄村村规民约》、《连云港市赣榆区宋庄镇四新村村规民约》，http://mzt.jiangsu.gov.cn/art/2020/12/15/art_55002_9621046.html，最后访问日期 2023 年 5 月 8 日。
[20] 参见 http://mzt.jiangsu.gov.cn/art/2020/12/15/art_55002_9621046.html，最后访问日期 2023 年 5 月 8 日。
[21] 参见《南京市江宁区江宁街道牌坊村村规民约》：“权益损，去诉讼，闹非访，自己伤”，http://mzt.jiangsu.gov.cn/art/2020/12/15/art_55002_9621046.html，最后访问日期 2023 年 5 月 8 日。
[22] 参见“一件支持起诉小案推动解决‘外嫁女’维权难题”，中华人民共和国最高人民检察院 https://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/202210/t20221026_590718.shtml，最后访问日期 2023 年 5 月 8 日。

乡村治理的不足。除了国家法律、行政法规等正式规范之外，我国还存在着家法族规、村规民约等非正式规范对于乡村社会也起到了重要的“治理”价值。作为乡村社会治理必不可少的民间规范，某种程度上村民对自主订立的规约的认同事实上高于对法律的认识，故村规民约又被称作乡村“小宪法”、“准法规范”。以乡村社会民间纠纷解决问题为例，“无讼”是传统中国社会的重要特征，乡村社会一直以来延续着依靠道德、习俗来调解社会关系的习惯。在纠纷解决方式选择上，中央党校(国家行政学院) 2021年“全面实施乡村振兴战略研究”课题全国调查表明，在近三年曾经遇到矛盾纠纷的农村家庭中，解决矛盾纠纷的办法以找村干部调解最多，其次是不采取行动、司法途径、找熟人朋友私下解决[15]。在江苏省部分地区中，诸多村规民约都包含了“有纠纷、先调解”的倡导性规定，传递出将矛盾化解在基层的治理理念。更为详细具体和可操作地，《涟水县朱码街道笪巷村村规民约》指导村民发生纠纷时先协商解决，“协商不成的，申请村调解委员会调解”[23]。由此可见，针对农村基层治理中出现的各种矛盾与冲突，村规民约成为乡村社会民间纠纷解决的重要机制，相比于国家法律规范而言在解决方式和结果上都更易于被民众接受。从法社会学和法经济学的角度来看，村规民约的调解价值一方面能够为农村社会和村民所容易接受从而将矛盾化解；另一方面有助于从源头减轻国家司法诉讼的压力，相较于法律专家而言，多数民间纠纷可以通过当事人协商、自助等方式高效地解决。因此，要促进村规民约成为国家法律法规的有益补充，使其成为乡村治理的重要保障。

总之，我国的村规民约与法律规范间形成一定的衔接与互动，其自治理念与法治社会建设的结合是我国法治现代化的典型特色。

2.3. 村规民约在乡村治理中的德治价值

传统中国乡土社会中，安土重迁、人口流动小、空间相对闭塞稳定的“熟人社会”秩序使得乡规民约、礼俗等民众习惯的“民间法”自然生发并逐渐发挥作用。回溯中国传统社会的德治基础，我国传统乡约以血缘关系为纽带[24]，以道德礼法为宗旨，借助儒家道德与风俗弘扬美德、惩恶扬善、传承社会公德，彰显着“善”、“诚”等美好品德和价值体系。概览传统中国社会的乡规民约，道德教化一直处于核心地位，其主要内容表现为“孝顺父母、爱护兄弟、和睦乡里”[25]等等。

根植于我国传统乡约中的道德文化理念一直延续至今，如今村规民约作为传承优秀传统道德文化和倡导社会主义核心价值观的重要载体，在农村精神文明建设中发挥着重要作用[26]。在传承优秀道德文化方面，尊老爱幼、赡养老人、勤俭节约、邻里团结、互帮互助等内容皆被纳入村规民约，成为约束道德、弘扬美德的重要规范。在破除封建迷信、移风易俗、推进农村法治现代化方面，现代村规民约作为乡村治理的重要方式极大程度上保障了科学、理性和民主自治，将“破除陈规陋习”、“崇尚科学、反对封建迷信”、“破旧创新改观念”等内容直接纳入村规民约来规范村民。不仅如此，通过村规民约推进移风易俗来解决高价彩礼、厚葬薄养、人情攀比等突出问题。例如《涟水县朱码街道笪巷村村规民约》要求“婚事新办，丧事简办，喜事俭办，出礼不超200元”，《滨海县东坎街道沙浦村村规民约》提倡“结婚不乱贴红纸，多挂彩旗中国结”，《高邮市高邮镇新民村村规民约》倡导“祭先人，鲜花代替纸和烛”等等，部分地区还推出“红白理事会”对于农村地区丧葬和婚姻风俗习惯作出相应细化安排[27]。为保障规约的遵守与执行，村规民约还提出了有针对性的激励政策和约束机制，包括罚款、红黑榜、“荣誉评

[23] 参见 http://mzt.jiangsu.gov.cn/art/2020/12/15/art_55002_9621046.html，最后访问日期2023年5月8日。
[24] 对此也有观点主张这种以血缘和宗族关系为纽带的传统民约实质上是家法族规。
[25] 参见《圣谕六言》，“孝顺父母，尊敬长上，和睦乡里，教训子孙，各安生理，无作非为”。
[26] 例如《中华人民共和国乡村振兴促进法》第三十条规定，“发挥村规民约积极作用，普及科学知识，推进移风易俗，破除大操大办、铺张浪费等陈规陋习，提倡孝老爱亲、勤俭节约、诚实守信，促进男女平等，创建文明村镇、文明家庭，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风，建设文明乡村”。
[27] 上述村规民约参见 http://mzt.jiangsu.gov.cn/art/2020/12/15/art_55002_9621046.html，最后访问日期2023年5月8日。

选”或与惠农政策挂钩等奖惩机制等等，以此来推动公民对于规约内容的遵守和公民道德素养的约束，进而充分发挥村规民约内容对于乡村治理的德治功能。

概言之，村规民约的“风俗之治”有效弥补了“法律之治”的不足[16]。现代村规民约延续了民间习惯法的治理方式与价值，其灵活性的“软治理”特征，利用强化和传承道德、公序良俗、价值观等方式实现民间德治。一方面乡村德治是村民自治的基础和保障，伦理道德和善良风俗为乡村秩序提供内部动力；另一方面乡村德治这种“软治理”必须和具有外在强制力的规则有机结合才能生成乡村理性[17]，即依靠法治的外部强制力保障基层善治。

总体而言，现代村规民约较传统乡约而言，在内容形式、制定主体及过程、适用场域等方面都发生了重大变化，逐渐理性化和现代化。作为“内化于心、外化于形”的乡村秩序规范，融乡土性与现代性为一体，在当下的乡村治理和乡村振兴中具有现代化社会治理资源的属性[18]。故村规民约成为当前农村治理的重要机制，对于乡村治理发挥着自治、法治与德治相结合的重要价值。

3. 通过村规民约的乡村治理现代化

我国村规民约在文化制度层面早已存在，而现代村规民约与基层治理、乡村振兴、村民自治、法治社会等制度背景紧密相连。毋庸置疑，通过村规民约对于推进乡村治理的现代化、法治化、民主化有着重大的现实意义。

3.1. 当前村规民约在乡村治理现代化中的问题

村规民约根植于乡土社会的传统文化习惯中，在向乡村治理现代化、法治化发展转型进程中必然产生诸多问题。在其自治、德治与法治价值之间的张力中，集中表现为由于国家行政力量的介入，村规民约的行政化和工具性色彩[19]强烈，村民自治的主体性不充分，进一步导致村规民约的治理效力不足[10]。

一是在村规民约的制定过程方面，“自治性”不足，缺乏规范性、程序性与民主性。根据《村委会组织法》等相关法律规定，村规民约应当由村民(集体)会议制定修改。但现实中村民参与不够充分，尤其是城镇化发展之下农村地区“空心化”[28]使得村民会议实际上处于瘫痪状态[7]，故村规民约的制定和修改也相应滞后。基于建构主义的自上而下的推动，村两委在面对绩效考核要求会根据国家意志而形式化制定村规民约，而这一过程中村委会的政治使命逐渐超出了村规民约的民间性，政府意志占据了上风。因此，在理想状态中村规民约是村庄成员在长期互动中基于共同利益和价值自发形成的规则体系，但实际上成为“村两委为了便于村庄管理而制定的地方性政策”[20]，与“自生自发秩序”的形成背道而驰。

二是在村规民约的主要内容方面，作为“民间自治规范”的合法性、回应性与创新性不足。如前所述，作为乡村社会自生自发秩序的“活法”，村规民约滞后过时可能与现代国家的理性法之间产生冲突[29]，与国家法律的协调与衔接不完善。诸如农村“外嫁女”土地权益保护、村规民约设立处罚条款等问题。在乡村治理现代化进程中，村规民约与法律相冲突的问题逐渐得到解决，村规民约的合法性成为备案审查的重点。实证调查发现当前存在的问题多是地方政府向下提供村规民约示例和范本，而由村两委组织制定的村规民约大多将法律和相关指导文件的内容或精神直接纳入村规民约[30]，很少利用既有的乡村资源将成熟的乡村自治规范或者习惯规则吸收、转化、创新，因此形成了不少缺乏符合地域特色、形式规整但实用性不足的村规民约。目前江苏省部分地区的多数村规民约偏向口号和政策宣讲类型，例如“国

[28] 在江苏省部分地区的村庄，呈现出青年人外出务工、老年人留在乡村，人口大量向城市方向流动的现状。
[29] 例如《句容市后白镇二圣村村规民约》中规定“本村民嫁外地，户口迁出不享利”，该条文违反了《农村土地承包法》第三十一条及《妇女权益保障法》的相关规定，即便户口外迁外嫁女作为父母的法定继承人依然合法享有土地权利。参见 http://mzt.jiangsu.gov.cn/art/2020/12/15/art_55002_9621046.html，最后访问日期 2023 年 5 月 8 日。
[30] 例如，江苏省淮安市要求将“爱路护路”纳入村规民约，参见 http://www.huaian.gov.cn/col/4122_231438/art/sj_hasmh_104379.html，最后访问日期 2023 年 5 月 8 日。相关研究参见何海波：《通过村民自治的国家治理》，载沈岿编《谁还在行使权力？准政府组织的个案研究》，清华大学出版社 2003 年，第 135~162 页。

有法家有规”、“信守核心价值观”等。不仅如此，内容形式化且缺乏制定的必要性与实用性，较少涉及到村民的共同利益或具体权利义务、村社的共同事务。

三是村规民约在具体执行或实施方面，传统熟人社会逐渐瓦解，村规民约的传统适用场域发生冲击，村规民约的作用机制面临变革。在现代乡村治理中，村规民约出现适用对象不在场和以及扩展适用的问题，基层群众自治力量薄弱。村规民约由村民集体会议制定并表决通过，面对适用对象不在场以及外来人员流动的情况下，村规民约存在强调集体主义而忽视个人权益维护[21]等问题。在此基础上，村规民约在实施过程中可执行性不强且村民认同度不高的问题又甚。特别是依据村规民约的“罚款”等制裁手段方面，存在与国家法冲突和村民不信任等问题，对道德约束的作用缺乏重视。除此以外，在乡村组织社会中还存在着乡村组织章程、村民自治章程以及风俗习惯，与村规民约的适用机制之间的关系需要进一步协调。

概言之，在村规民约的现代化转型进程中，适用场域空心化导致村规民约适用机制变革，自生自发秩序遭到挑战。在国家建构主义自上而下的推动下，村民自治更偏向于贯彻执行国家意志的“行政体”[22]，国家层面的推动和村民自治皆存在不足，故村民对于村规民约的认同和参与薄弱，削弱乡村治理的基础。因此这些问题也并非要否认国家法对于村规民约的规范与指引作用，而是促使村规民约作为新的乡村治理制度发挥更好的效用。

3.2. 完善村规民约与乡村治理现代化

传统中国的乡村治理格局中，乡约在一定程度上接近于马克思·韦伯意义上的传统型统治或者由地方乡绅带领的卡里斯玛型统治。在当代乡村治理现代化的建设要求之下，充分利用村规民约这一治理资源、全面发挥村规民约所蕴含的“自治、法治与德治”的基层社会治理价值与功能，是推进乡村治理体系和治理能力现代化的应有之义。

首先，加强村规民约的民主性，充分发挥村民集体在村规民约制定和实施中的主体性。面对村规民约所反映的行政化色彩、形式化、村民参与感与认同度低等问题，加强并保障村规民约制定过程中的民主参与。针对“适用场域空心化”问题，当前不少乡镇利用“互联网”信息化科技拓展参与途径，例如村民可以线上对村规民约提出建议、协商[31]，不仅大大提高了村规民约的制定和修改的效率，而且可以发动群众全面广泛参与协商，从而制定出更有针对性、实用性和可操作性的村规民约。基层村委会与群众协商制定出的村规民约，能够有效提升群众对村规民约的认同感和参与感，同时推动国家在乡村的法治建设，从而制定出更贴合乡村治理现代化道路的村规民约，发挥其在乡村治理中的“自我管理、自我教育、自我约束”的价值。

其次，注重村规民约的内容创新和实践性，创新是村规民约有效发挥治理能力的关键所在。村规民约不仅是国家法律和政策的推动，更是村民对于管理村集体自治事项的内在需要。制定村规民约需要融入创新与可行性理念，以村民生活中现实直接的问题为村规民约的出发点和落脚点，激发村民自治的内在需求与内在活力，从而提升村规民约的生命力。此外，也要加强村规民约的监督机制和奖惩机制，增加村规民约的规范性与合法性的同时，提升村规民约的遵守与执行，激发村规民约的治理活力。

同时，不断推动国家法律对于村规民约的指引和规范，完善村规民约和国家法律的良性互动关系是村规民约的治理价值的重要保证。乡村治理现代化是“向法治化治理转型的过程”[23]，村规民约的内容、制定程序、备案审查等都应当符合国家法律的规定。因此国家法律应当进一步细化村规民约的相关规定以及村民自治的内容。推动国家法律从抽象规则走向乡村自治具体实践，关注村民自治过程中的切身利益问题，完善法律与村规民约等地方性规范的关系，深化村规民约与国家法律的互动方能使推动乡村治

[31] 参见江苏省淮安市创新推进村居“码上议”完善村规民约协商议事活动，http://www.huaian.gov.cn/col/16656_366471/art/w/16197984/1621404847533YH7MBlb7.html，最后访问日期 2023 年 5 月 8 日。

理现代化发展。

最后，健全村规民约的运行机制[24]。完善村规民约的制定与施行流程，要求协调好基层政权与村民自治之间的紧张关系，界定“乡政”与“村治”的职能边界[25]，规范权力配置。约束公权力，给村民自治以更广阔的空间，有效激活乡村治理现代化和法治化的动力。就村规民约与村民自治而言，也并非意味着“村治”的集体主义“自治”，作为国家公民的村民的个人权利也要得到充分体现。村规民约在乡村治理中的现代价值不仅要明确国家基层政权和村民自治的权力边界，同时也要明确村民自治中农村基层组织与村民个人权利的合理边界[26]。还需要进一步区别与结合村规民约与村委会组织法等乡村社会其他规范[27]以及民间风俗习惯之间的作用机制。

4. 结论

村规民约制度在我国乡村社会治理中有着悠久而深厚的文化历史，通过乡约对基层乡村社会的道德教化、乡村控制和国家意志渗透起到主导作用。在现代乡村振兴和村民自治制度的推行下，村规民约在乡村治理中的作用得到进一步承认与加强。作为与国家法并行的非正式规范，村规民约在自治、法治与德治等各个方面对于乡村治理和乡村秩序的形塑发挥着重要作用，成为乡村治理现代化的重要载体和途径。

在当前国家建构主义的自上而下式的推动下，村规民约的制定、内容以及具体执行等方面存在自治性不足、形式化与行政色彩强烈、与国家法律的协调衔接、创新性与适用性不强等问题。从而使得村规民约对乡村治理现代化缺乏主体性与内在动力支持。因此，通过村规民约的乡村治理现代化，必须要回归村规民约的民主性、道德性与自治性，加强民众对村规民约的参与和认同。协调整合国家法与村规民约的良性互动关系以及基层政权与村民自治的权力边界，完善村规民约的适用机制。

参考文献

[1] 张中秋. 乡约的诸属性及其文化原理认识[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版), 2004, 41(5): 50-57.
[2] 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.
[3] 杨开道. 中国乡约制度[M]. 北京: 商务印书馆, 2017: 110-180.
[4] 栾淳钰, 付洪. 中国传统乡约的现代审视[J]. 理论学刊, 2016(2): 151-158.
[5] 张明新. 从乡规民约到村民自治章程——乡规民约的嬗变[J]. 江苏社会科学, 2006(4): 169-175.
[6] 侯猛. 村规民约的司法适用[J]. 法律适用, 2010(6): 52-54.
[7] 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, 12(1): 62-88.
[8] 公丕祥. 新中国 70 年进程中的乡村治理与自治[J]. 社会科学战线, 2019(5): 10-23.
[9] 陈立娟. 乡约缘起与演进中的话语实践[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2015(6): 122-127.
[10] 孙梦, 江保国. 断裂与更替: 普及时期村规民约的法治化[J]. 兰州学刊, 2022(1): 100-114.
[11] 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, 25(4): 49-56.
[12] 陈柏峰. 中国法治社会的结构及其运行机制[J]. 中国社会科学, 2019(1): 65-88.
[13] 刘振宇. 一个村规民约中的法治中国[J]. 民间法, 2016(2): 190-203.
[14] 陈柏峰. 送法下乡与现代国家建构[J]. 求索, 2022(1): 98-106.
[15] 张林江. 从“送法下乡”到“法治乡村”——中国乡村法治建设的社会学考察[J]. 政治与法律, 2023(2): 91-107.
[16] 陈寒非. 风俗与法律: 村规民约促进移风易俗的方式与逻辑[J]. 学术交流, 2017(5): 108-117.
[17] 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.
[18] 宋才发, 刘伟. 发挥乡规民约在乡村治理中的法治作用[J]. 河北法学, 2020, 38(6): 2-12.
[19] 高其才. 村规民约在乡村治理中的作用——从法律行政法规部门规章等中央规范性文件角度的考察[J]. 暨南学

报(哲学社会科学版), 2017, 39(9): 1-10.

[20] 向攀竹, 唐娜. 论国家政策、村规民约与法律秩序的冲突及融合——对天津基层法院 100 份宅基地纠纷判决书的法社会学分析[J]. 湖南警察学院学报, 2015(3): 5-13.

[21] 李旭东, 齐一雪. 法治视阈下村规民约的价值功能和体系构建[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2013(2): 90-96.

[22] 高其才, 张华. 乡村法治建设的两元进路及其融合[J]. 清华法学, 2022, 16(6): 42-63.

[23] 周佑勇. 推进国家治理现代化的法治逻辑[J]. 法商研究, 2020, 37(4): 3-17.

[24] 陈成文. 论村规民约与新时代基层社会治理[J]. 贵州社会科学, 2021(8): 86-87.

[25] 王勇. 复合型法治: 破解乡村治理难题的一种制度性框架[J]. 法商研究, 2022, 39(3): 99-113.

[26] 李延玲. 互动与整合: 村规民约现代秩序价值的实现[J]. 湖北民族学院学报(哲学社会科学版), 2014, 32(4): 48-52.

[27] 池建华. 从村规民约看乡土社会规范的多元性[J]. 学术交流, 2017(5): 118-125.