

“五治融合”视域下村规民约的困境及其优化路径

褚晓锋 王紫微

贵州财经大学 贵州贵阳 550025

摘要: 村规民约在乡村治理中发挥着重要作用,是乡村自治性和法治化的体现,但是在实践过程中,村规民约制定主体的自治意识较弱、制定内容的效力问题、制定内容的模板化等问题使村规民约不能正真发挥其效用。新时代“五治融合”的乡村治理体系的构建给村规民约的发展提供了新的契机,以政治为引领、自治为基础、法治为保障、德治为灵魂、智治为支撑,五治相结合的治理模式,相辅相成,共同作用,可以为村规民约提供新的优化路径,促进村规民约的完善,同时村规民约发挥作用又可铸成乡村治理体系的发展。

关键词: 村规民约;五治融合;乡村治理

引言

继“三治结合”即自治、法治、德治相结合的乡村治理模式在实践中不断发展,越来越重视到中国共产党对乡村工作的引领作用以及信息技术的多元运用对乡村工作的支撑作用,遂将政治与智治融入到“三治”中,形成“五治融合”的新治理模式。目前,多数学者在对村规民约进行改善的建议中,融合了“三治结合”的模式,但是将“五治融合”的治理模式与村规民约的完善路径结合起来的研究还较少,本文将针对村规民约在实践中存在的问题,并结合“五治融合”的乡村治理体系进一步探究其优化路径。

1. “五治融合”视域下村规民约在乡村治理中的有用性

“五治融合”是在“三治融合”基础上提出的,“三治结合”即自治、法治、德治相结合的乡村治理模式。如今社会发展中,数字化网络时代,信息技术的发展在乡村治理中起到了重要的支撑作用,由此,政治智治与自治、法治、德治一起构筑“五治融合”的治理策略,为乡村治理提供新的治理方式。

1.1 “五治融合”的背景下村规民约的功能

村规民约被视为基层治理的重要手段之一,基于村民的意见达成合意而订立的在特定乡村范围内实施的规约,因此,村规民约具有合意性、地方性、非正式性的特点,是融合了自治、德治、法治的深刻实践。

1.1.1 鼓励村民自治

首先,村规民约的制定经过了广泛的讨论和反复的修改,确保其内容贴近村民的实际需求,是村民日常行为的规

范;其次,在村规民约的引导下,村民们共同参与到村规民约各环节中,听取意见和建议,保障村规民约的实施。

1.1.2 拉近政治距离

村规民约是落实乡村基层民主自治的有力措施。首先,村规民约的制定往往需要讨论和协商,确保每一项条款都充分反映村民或者村集体的意志。其次,基层政府在村规民约的制定和执行过程中,扮演着指导和监督的角色。

1.1.3 化解矛盾纠纷

通过村规民约,村民们在日常生活中有了明确的行为准则,并且此行为准则比起法律法规,更符合乡村处事方式和风俗习惯,可以将矛盾纠纷化解在基层,维护社区和谐稳定。

1.1.4 培养善良风俗

村规民约倡导文明乡风,鼓励村民遵守社会公德,形成良好的社会风尚。村规民约还特别强调了环境保护的重要性,鼓励村民共同维护村庄的自然环境,推动绿色生活方式;自发组织队伍,开展村庄清洁活动,清理河道、修剪绿化带,保护乡村环境。

1.2 “五治融合”为村规民约优化提供的新契机

“五治”是新时代在党中央领导下以“三治”为基础更加完善的治理方式,村规民约则是历史长河中不断积累沉淀的产物,“五治”能够给村规民约的发展融入更为新鲜的血液,“五治融合”的重要乡村治理体系的建设,需要乡村治理中村规民约真正的发挥效用,而村规民约的完善与发展,同样需要“五治融合”的推动助力,二者关系密不可分。

2. 村规民约的实施效果的抑制因素分析

《村民委员会组织法》将村规民约的制定以及内容进行了进一步规定，各地也依照该法对村规民约进行修改制定，但因其规定更多的是宏观指导的作用，村规民约在调整过程中仍然存在一定阻力，本文主要从村规民约的制定主体、制定内容、国家在此过程中的角色三点来研究村规民约存在的困境。

2.1 村民自治性意识的减弱

村规民约的自治性就体现在其制定主体是村民，充分体现着村民的意志，是村集体共同意志的体现，但随着社会的发展与进步，也显示出了与之对应的弊端。

2.1.1 村民在村规民约制定中参与度不足

村民自治机制与行政化存在着冲突，导致村干部与基层管理者的人员数量不足以支撑起承担推广拓宽村民自治机制稳定长久运行，村民自治积极性也难以提高。

2.1.2 村民自治意识薄弱，自身权力难以维护

村民的自治意识薄弱会影响所制定的村规民约的有效性以及实施的实效性。部分农村地区的村民对于法律的认知和理解仅局限于表面，尚未认识到自治意识对于日常生活和区域治理的影响。

2.2 村规民约有效性问题

村规民约的有效性，在乡村治理过程中对正在制定的村规民约的合法性进行审查确有必要。通过文本分析发现，我国村规民约的有效性主要集中在两个方面，一是村规民约的制定程序生效问题，二是村规民约的罚则效力问题。

2.2.1 村规民约制定程序生效问题

村规民约在制定程序过程，收集民意时是否吸纳了足够的村民意见；拟定草案时是否根据群众意见拟定村规民约或居民公约草案，同时听取驻村或社区党代表等意见建议；审议表决时是否应遵循《中华人民共和国村民委员会组织法》，并有一定比例的妇女参与表决。

2.2.2 村规民约罚则效力问题

《村民委员会组织法》第二十七条规定：村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会议的决定不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触，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。然而，调研发现部分村寨村规民约存在罚则效力存疑、执行困难等问题，

致使村规民约成为摆设。

2.3 村规民约制定的模式化

2.3.1 制定程序机械化

村规民约除村委会牵头制定外，需要国家公权力介入的主要是在审核阶段，其他阶段因是村委会与村民共同协商、拟定、表决来制定村规民约，但是由于村规民约的内容或者制定前置程序的不规范行为，导致国家权力部门的过早介入。

2.3.2 制定内容的同质化

政府把村规民约的制定当作任务式的下发，使村规民约的制定变成了自上而下的任务导向型工作，以至于村民将其视为“上面的交代”，而不是自身事务的管理建设，其内容必然无法准确反映民意，挫伤了其自治性是一方面，另一方面也会使村规民约成为纸上谈兵，不能发挥其真正作用。

3. “五治融合”视域下村规民约的优化路径

“五治”在“三治”的基础上增加了政治和智治，政治的引领作用能够为乡村治理指明发展的大方向；智治主要强调的信息技术在乡村治理中的广泛运用，在村规民约制定中不乏会使用到各式各样的电子工具，其作用在信息时代不容小觑。

3.1 提升主体的自治能力，保障村规民约的自治性

乡村“自治”指的是坚持以村民自治为基础，充分发挥基层群众在乡村治理中的积极作用，使得广大农民群众直接参与到乡村事务中，既依靠既有治理规则充分发挥主观能动性，自主治理乡村事务，创造自己的幸福生活。

3.1.1 提高身份认同感，促进管理水平提升

着眼于现实，由于部分村民对自治的含义与词义范围没有充分了解，以及规章修订不及时，随着社会发展，村庄内的情况也会不断变化，导致村规民约从起草到执行阶段均未受到村民自治的约束，一些村规民约的内容长时间未得到修订，并出现与事实不相符的情况。

3.1.2 缩小信息查，打破地域限制

在前置阶段，村委会可以利用村集体的社交媒体QQ、微信、短信等与村民广泛联系，收集各方意见，对涉及村规事项进行详细解释；构建村级活动公开透明推进与村级议事协商制度完善齐头并进，也即落实基层事务、村集体决策、农村经济财务等内容纳入与村规民约相关反馈平台，拓宽基层村民参与自治的渠道和指导范围。

3.1.3 扩大村落自治空间

扩大农村社区自治空间的必然要求就是提高农村居委会的自治水平，政府应给与村委会更大的自由空间。首先政府应该主动减少村委会所承担的政治性、行政性任务，完善社区村民代表大会制度，在村委会工作人员的选拔方面要多多吸纳所在辖区单位、村级组织的人员加入，鼓励其参与村民代表的选举。

3.1.4 德治培育建设自治文化

通过发挥德治在村规民约各个阶段中的作用，来提高实施村规民约的灵活性，便可弥补法律的不足。潜移默化是文化的一个重要作用，开放、公开、民主、和谐的农村社区自治文化可以对村规民约的运行过程产生正向的激励作用，有利于增强村规民约实施的向心力和凝聚力。

3.2 规范制定程序，促进村规民约的有效性

法治是自治与德治的重要保障，为村规民约的制定提供基本基础，培养乡村法治思维，将依法办事深入人心。但在现实中由于基层村民法治意识淡薄、法律规制不到位，村规民约在乡村治理过程中无法真正发生实效，“法治”模式可以成为村规民约制定的坚实基石。

3.2.1 建立合法性审查制度

有学者认为村规民约合法性审查主要包含三种模式：自主审查模式、辅助审查模式和强制审查模式，对此，本文作者提倡构建自主审查的模式与辅助审查模式的协同，也即在制定和实施过程中，以村规民约制定主体对村规民的合法性进行自我审查与自我纠正为主。

3.2.2 司法机关权利保护与救济

在制定村规民约的初期，以法律法规作为蓝本，纳入到村规民约的内容都可以用简单明了的文字表达，得以让村民充分了解可为和不可为的行为；在制定的中期，针对制定内容有无违反法律法规及其相关条例，可以请求基层司法机关及司法人员针对特定内容进行校对审查；在组织投票环节，村民都可以进行投票的权利；在实施过程中，村民可以针对违法违规且违背村规民约制定初衷的行为进行反馈、投诉、举报。

3.2.3 建立完备的监督体制

针对制定内容是否违反法律规定的问题，可以利用AI、大数据等对内容进行检索，是否有违反法律的风险，能直接反馈给村委工作人员进行预防，而不是到审查阶段进行

整改又提交的反复工作。在实施过程中，村民也可以利用网络平台随时反馈村规民约实施状况，合理、及时提出诉求加以改进。

3.3 因地制宜，保护村规民约的本土性

制订村规民约要因地因时因势，尊重村民的主体地位，聚焦产业发展、基层治理、移风易俗等重点工作，从村民最关心最直接最现实的利益问题出发，听民意、汇民智，体现村民共同意愿。

3.3.1 政治为引领，促进多元治理主体共同参与

第一，可以通过线上“法律大讲堂”“普法栏目剧”“知识问答”等便民学习的方式进行；第二，线下可组织村干部、政府部门进行法律培训班、专家讲座等方式提高政府部门、村干部的综合素质和管理能力；第三，注重乡贤的领头作用，强调多元治理主体的参与协同。

3.3.2 集思广益、贯彻民主

德治是制定村规民约的辅助工具，同时也是不可或缺的一个部分。“德治”模式可以充分发挥“软治理”的作用弥补村规民约制定过程存在的局限性，充分利用乡村的地方特色和治理习惯使德治在村规民约的制定中发挥作用。

3.3.3 控制官方强制性内容的注入

在村规民约中过度注入官方的法规政策，使其自治性退减，对此，可以将政府的政策，相关法规统一集合在上一级县（镇）政府规章制度中，其内容可以随着国家新政策的出台不断更新，下发到各村进行学习，这样既避免了法律法规、政策占领村规民约主体内容变得格式化，又也可以保持村规民约的稳定性，避免造成的一系列不便，在政府引领的框架下，充分保障村民的自治空间。

3.3.4 “智治”促进传统性与现代性的融合

乡村“智治”指的是运用互联网、大数据、5G网络、人工智能等信息技术，融入到乡村治理的各方面，改善农村地区的环境，为乡村振兴提供有力支撑。德治与法治的贯彻需要智治进行支撑，合理的利用网络进行宣传教化，提高村民的法律意识，为村规民约的制定提供良好的文化环境。

4. 结语

本文针对村规民约制定实施中的存在的三个方面的问题进行了分析，结合“五治融合”的乡村治理体系构建的模式提出了针对性的建议。首先，村民自治性意识的减弱和自治意识的薄弱，需要由政府牵头，利用互联网等信息技术与

村民一起进行法治教育学习，提升村民的自治意识；其次，村规民约的内容合法性问题，应建立合法性审查制度，村民的自主审查与政府的辅助审查协同进行，推动村规民约的法治化建设；最后，对于国家权力的介入问题，因控制强制性内容的注入，在保障村民自治空间的前提下，合规合理的介入，形成政治、自治、法治、德治、智治相融的局面，村规

民约的建设也将会推动乡村治理体系的发展。

参考文献：

- [1] 胡业勋,王纳.村规民约备案审查机制完善研究[J].长白学刊,2024,(06):63-75.
- [2] 戴卫星,费全凤,建颖颖.金山区“五治融合”深入推进乡村治理现代化发展[J].上海农村经济,2024,(03):24-27.