

国家治理视角下的村规民约： 现代转型与发展进路*

——基于“2019年全国优秀村规民约”的案例分析

陈荣卓^{1,2} 李梦兰¹ 马豪豪¹

摘要：从治理逻辑来看，村规民约的生产实质上是一个国家治理自上而下推进和下沉的过程。新时代村规民约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形式。在国家的指导和推动下，村规民约建设不断向规范化、标准化迈进，广大基层群众围绕村规民约的内容、形式、程序、实施等进行了一系列探索和创新，形成了丰富多样的实践经验。但目前村规民约仍普遍存在宗旨的合法性与方法的欠妥性、形式的多样性与内容的薄弱性、程序的正当性与村民的脱嵌性、效力的强制性与实施的低效性之间的适应性矛盾。针对上述问题，应进一步加强村规民约建设，通过提升村规民约规范性、增强协同性、注重参与性、加强引导性，积极推动村规民约的现代转型和创新性发展，使村规民约更加符合新时代基层社会治理的基本要义和发展方向。

关键词：村规民约 国家治理 国家化 乡村治理 村民自治

中图分类号：D920.1 **文献标识码：**A

乡村治理既是国家治理体系的重要组成部分，也是实现乡村振兴的基石；乡村治理状况是国家治理能力的集中体现，国家治理体系和治理能力的有效程度可通过乡村治理的绩效反映出来。村规民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。合理有效的村规民约对于健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系具有重要意义。长期以来，村规民约的内容都是在维护国家主流伦理文化的基础上形成的，既有对社会公德、家庭道德、职业道德和良好社会风俗的传承与弘扬，也有对“违德”行为的惩处，呈现乡村自治的特征。在村民自治形成后的近20年时间里，村规民约基本是按照村内管理的需要由村委会制定和监督实施的（周铁涛，2017）。21世纪以来，随着农村经

*本文系2018年度国家社会科学基金重大招标项目“深化基层矛盾纠纷化解共建共治机制及其风险预判研究”（项目编号：18ZDA166）、2020年华东师范大学优秀博士学位论文培育计划项目“国家政权建设视角下我国乡村治理信息化研究”（项目编号：2020YBZZ102）的阶段性研究成果。

济发展、社会转型以及国家以“送法下乡”的方式不断向农村输送法律资源，农民思想观念发生了很大改变，对村规民约的一些内容有了自己的认知和判断。由此，国家开始关注农村原有治理规则中与法律相冲突的内容。最近几年，国家在村规民约修订和实施方面的影响力明显增大，同时对村规民约的内容、形式、程序以及实施等进一步予以明确，提出了村规民约发展的相关要求，这是新时代深入挖掘中华优秀传统文化资源、进行时代性转换和创造性发展的重要举措。

一、文献回顾

村规民约作为中国“乡土性”抑或乡土文化的重要载体，在中国历史上源远流长。最早的成文乡约是北宋时期陕西蓝田吕大钧等制定的《吕氏乡约》。经过一千多年的历史演变，村规民约的生成土壤和作用空间虽在不断变化，但究其根本，它的产生是为了解决国家治理在农村基层的“鞭长莫及”。承袭传统中国“国权不下县，县下惟宗族，宗族皆自治，自治靠伦理，伦理造乡绅”（秦晖，2014），发源于乡土社会的村规民约成为乡村治理的基本规范。作为一种重要的乡村治理方式和规范，无论是传统形态还是现代形态，村规民约继续存在及其适应性改变对于形成良好的农村社会秩序而言都仍然具有现实意义（彭忠益、冉敏，2017）。以村民自治为背景的村规民约的研究起步于20世纪90年代初，其中，乡约研究的代表人物杨开道（2015）认为，乡约主要代表了中国基层政治的两个重要属性：一是民治，二是官治。从村规民约发展的历史实践来看，传统村规民约之所以能够在中国历史上长期发挥教化民众、维护乡村秩序的巨大功能，在于它适农村社会而生，应国家统治之需。其效力代表了一种民间原生秩序，其制定是由国家在农村社会的代理人——乡村精英主导，且适应了传统农业社会特定的社会背景和需求（高宁泽，2012）。而现代村规民约作为村民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的行为规范，它也是引导基层群众践行社会主义核心价值观的有效途径，并成为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形式，其制定过程既要坚持发扬民主，集中群众意见，也要坚持党的领导，由党组织全程主持制定或修订，加强领导和把关，保证方向正确。村规民约效力的发挥与“乡政村治”治理模式的形成有着密切关系。也就是说，纯粹“民治”的村规民约未曾被完全实践过（陈寒非、高其才，2018）。大量规范化、制度化村规民约的涌现，并非都是村民自治自我发展的结果，其中有相当一部分是政府为实现地方治理而在背后推动的结果（张斌，2015）。改革开放以来，党和国家高度重视发挥村规民约等村民自治规范在乡村治理中的重要作用。1987年通过的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》首次对村规民约做出明确规定，要求村规民约报乡镇人民政府备案，且不得与法律法规相抵触。近年来，随着“国家治理能力现代化”与“法治化”等宏大命题的提出，村规民约更是成为实现农村基层治理能力现代化与法治化的突破口和着力点。2019年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》提出，要加强村规民约建设，强化党组织领导和把关，实现村规民约行政村全覆盖。2020年，《中共中央、国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》进一步提出，要健全基层民主制度，完善村规民约，推进村民自治制度化、规范化、程序化。中央政策文件中一系列关于村规民约的顶层设计的推出，彰显了国家精细化引领和指导乡村治理改革与实践的愿望。因此，村规民

约一直以来都备受学者们关注，相关研究成果颇为丰富，概括起来，主要集中在以下几个方面。

第一，有关村规民约自身属性的研究。自身属性包括村规民约的概念、性质、特征等内容。目前，学界对于村规民约自身属性的研究大致可以分为“自治规范说”和“国家意志说”两种理路。“自治规范说”强调村规民约的自发性和地方性知识特征，认为村规民约是发生在农村社会的一种自发性自治规范，是具有共同伦理文化和生活惯习的村民在长期共处中为了维持和谐有序的生产生活而约定俗成的一种“地方法”（牛铭实，2005）。代表性观点如张明新（2004）指出，传统村规民约不仅是以村民自愿合意为基础的行为规则条文，同时也是一种民间自设的处理地方性社区事务的较为完整的社会组织体系，经历代推崇，不断发展完善，成为国家正式法律制度以外民间法的重要组成部分。“国家意志说”则强调村规民约的合法性和通约性知识特征，认为任何村规民约都是在国家法律和政策允许范围内的一种地方自我规范行为，是国家法律和政策在农村社会的有效延伸，在本质上体现着国家政权意识（刘志奇等，2018）。比如，谢晖（2004）认为，村规民约是官方借助民间力量管理乡民社会的方式，不得不随着社会变革的需要而改变、削弱甚至隐退。

第二，有关村规民约功能发挥的研究。从乡土社会到现代社会，村规民约经历了从民间自发到半官化再到完全官化、地方性到全国性、自治性到控制性的转变（吴晓玲、张杨，2012），其历史嬗变也是国家治理转型发展的真实写照。在不同历史时期，村规民约的作用力有所不同。高其才（2019）认为，随着时代发展，不论村规民约的相关内容在数量、名称、结构、目的、规范、后果、责任、处理等方面如何变化，但其实质即作为村民自治、乡村治理的保障工具没有变化。赖先进（2017）提出，村规民约是推进农村社会公共事务治理的有效通道和重要载体，在推动农村社会治理现代化进程中具有重要的耦合协同作用。周铁涛（2017）指出，村规民约通过契约化的约束机制，把国家法律、政策规定的相关内容乡土化、具体化，可以起到法律无法企及的作用；充分发挥村规民约的地方治理功能，有利于缓和基层政府与农村居民的矛盾，推进乡村民主化、法治化治理。高艳芳、黄永林（2019）认为，村规民约具有以传统家教文化形成家庭美德、以日常生活伦理培育个人品德、以扬善惩恶方式弘扬社会公德的德治功能特征。

第三，有关村规民约效力实现的研究。村规民约作为乡村非正式制度，在乡村治理中发挥着重要作用。那么，究竟是什么影响着村规民约的作用力度及作用效果呢？周家明、刘祖云（2014）从制度的内在基础要素出发，分析导出村规民约具有惩戒监督机制、价值导向机制以及传递内化机制三大内在作用机制，它们之间相互影响、相互强化，共同推动村规民约作用效力的发挥。陈寒非、高其才（2018）认为，村规民约之所以能在乡村治理中发挥积极作用，与国家法律的确认、社会环境的支持、自治传统的发扬、集体认同心理的支撑、治村强人的推动以及村规民约的变革调适分不开。罗鹏、王明成（2019）提出，村规民约效力的实质依据是基于同意的社会权力，其形式依据是合法程序，其保障机制是自我救济与国家救济。

第四，不同理论视角下村规民约的研究。学者们从不同视角解释了村规民约在乡村治理中能够发挥的作用与村规民约的完善路径和未来走向。代表性观点包括：高其才（2017）从中央规范性文件的视角考察了村规民约在乡村治理中的作用；冷向明、熊雪婷（2020）从制度环境出发，通过比较不同

时期农村社会的关系网络对村规民约治理功能的影响，提出村规民约需要根据农村社会的关系网络做出相应的调适，才能实现其预期的治理功能；王小章、冯婷（2019）着眼于社会现代化过程中社会整体结构的转型，特别是国家—地方社群—个人关系的转变，讨论村规民约的变迁走向；李喜英等（2020）则以社会资本理论来阐释村规民约在新时代的建设路径。

整体而言，学界对村规民约的自身属性、历史演变、功能作用以及效力何以实现等进行了比较充分的讨论。但少有研究指出，无论是农民个人，还是农户、村庄，都存在于国家共同体内，其状况和命运与国家制度体系和国家治理体系息息相关，村规民约亦是如此。国家治理就是国家运用公共权力管理公共事务的活动和过程（邓大才，2017）。早期，中国缺乏自发现代化的基础，国家治理的现代转型受阻。后来，中国共产党以超强的组织动员能力和社会整合能力领导广大人民群众实现了国家独立和民族解放，完成了近代国家治理转型的阶段性任务，确立了中国现代国家治理的制度框架（夏志强，2020），逐渐衍生出渗透能力、调控能力、合法化能力和强制能力等。新中国成立以来，在国家现代化建设进程中，农村的政治稳定在整个国家的政治稳定格局中显得尤为重要。在现代化建设初期，以党政力量自上而下全域推进国家现代化进程，使得在国家治理的各个领域呈现“强国家、弱社会”的发展特征，村规民约的发展也在国家整合农村社会的过程中在内容、形式、程序、实施等方面呈现不同于以往的实践样态。中国特色社会主义进入新时代，国家治理的发展目标更加强调全方位、系统性的治理体系化建设，以及治理能力的配套性提高，呈现党领导下国家治理和社会治理互嵌、协同、互动的发展特征。而正是基于国家治理的这种时代转换和现代化的深入，把对村规民约的分析置于国家治理视野，将村规民约现代转型和发展进路与国家治理关联起来，既可以加深对村规民约建设逻辑的理解，在某种程度上还可以更为深入地认知乡村治理研究的内涵和外延。因此，本文以“国家治理”为研究视角，依据2019年全国优秀村规民约的案例样本，尝试在系统进行案例分析的基础上，通过比较分析方法深入考察当前中国村规民约的“现代化”实践样态与“国家化”发展进路。

二、村规民约的“现代化”实践样态

村规民约是乡村治理的有效载体和规则依据。在全国范围内，作为指导这项工作的国家业务主管部门，民政部一直致力于将指导与规范村规民约和居民公约作为加强基层社会治理的重要内容，并积极加强组织领导和高位推动。近年来，一些地方指导村（社区）探索制定村规民约（居民公约），对引导基层群众有序参与村（社区）事务、加强村（社区）治理、弘扬公序良俗起到了积极作用。但同时也要看到，一些地方对村规民约和居民公约工作重视不够、指导不力，一些村规民约和居民公约存在内容空泛、制定不规范、实施流于形式等问题，甚至有的内容违法违规、侵犯群众合法权益。为充分发挥村规民约和居民公约在社会治理中的积极作用，不断提升基层社会治理水平和文明程度，深化完善党组织领导下的充满活力的基层群众自治机制，民政部于2017年开始在全国范围内开展优秀村规民约和居民公约征集活动。历经两年之久的征集与筛选，2019年6月，民政部最终评选出87个全国优秀村规民约和居民公约，其中有74个村规民约、13个居民公约。这74个优秀村规民约所涉及的村庄分布在全国28个省（区、市），东部地区有26个，中部地区有16个，西部地区有22个，东北

地区有 10 个。本文以此为案例样本，尝试对当前各地村规民约的好经验、好做法及其典型示范带动作用与内在的结构矛盾和问题展开整体性分析。

广义上讲，村规民约是一个由内容、形式、制定主体、制定程序、制定技术以及实施效果等多要素构成的整体性概念和综合性系统。具体而言，内容属于村规民约的文本范畴，形式属于村规民约的载体范畴，制定主体、制定程序、制定技术属于村规民约的生成范畴，实施效果则属于村规民约的作用范畴。因此，本文从村规民约的构成要素出发，从内容、形式、程序以及实施等方面加以阐释。

（一）内容：国家法律框架内的村庄“软法”安排

村规民约与国家法之间的良性互动是村规民约发挥其秩序价值的重要保证（李延玲，2014）。国家治理宏观的法律框架和村庄治理微观的规则需求共同决定和塑造了具有现代属性的村规民约的内容边界。一方面，村规民约不得与法律法规和国家政策相抵触，不得逾越国家法律框架。另一方面，村规民约的内容要体现村庄内部村民的利益诉求，往往涉及村庄集体利益和资源分配、村务管理和综合治理、环境建设、精神文明建设、村民参与、村务公开和村务监督等方面。根据内容的层次和特点，可以进一步将村规民约分为引导倡议型、奖惩规制型、问题导向型这三类。在允许分类存在交集和重复计数的情况下，在 74 个优秀村规民约中，引导倡议型、奖惩规制型、问题导向型的频数依次为 46、33、16。可见，引导倡议型是优秀村规民约的主要类型。此种类型的村规民约主要通过引导、规劝、言明利害等方式规范村民行为，高频关键词有“要”“不要”“不准”“应当”“提倡”“反对”“禁止”等。同时，还会通过引入乡村传统文化、简化形式来增强倡议力度和效果。如河南省伊川县酒后镇梁疙瘩村的村规民约中的“民风传古训，勤劳成风气”，以顺口溜的形式以及原古训中大家共同遵守的传统价值来厚植民心。奖惩规制型村规民约通过制定奖励和惩罚规则来实现对村民行为的约束，包括给予或取消村民福利待遇、给予经济奖励或处罚、给予精神鼓励或通报批评等。由于这些内容与村民切身利益相关，所以具有较强的约束力，被广泛采用。如湖北省丹江口市丁家营镇三清庙村的村规民约引入积分制，将积分与村民各方面的行为和利益分配挂钩，并建立红黑榜加以公布。问题导向型村规民约的大部分内容是围绕村庄亟待解决的问题和矛盾制定的，具有一定的目的性和指向性。如海南省万宁市南桥镇新坡村把村庄亟待解决的涉及治安稳定、环境整洁、乡风文明等方面的问题纳入村规民约，如“偷槟榔（每株苗，每市斤果）按当月当日的市场价格加 3 倍赔偿”，这一规定有效遏制了村庄偷窃风气，促进了村民素质提升和村庄和谐稳定。

（二）形式：价值承载和传达的工具

村规民约也是一种知识传统，它坚持因地制宜，充分考虑当地风俗习惯、历史文化等因素，具有自发性和丰富的地方色彩。村规民约在发展历程中出现过多种形式，这与国家权力自上而下的渗透程度、乡土文化的多样性、村民的文化素养等因素有着密切关联。其中，国家权力的渗透在村规民约形式的发展上，基本上起到了“保护”“鼓励”“提倡”等多样化的作用。由于村规民约的制定主体和受众都是村民，为了便于其理解、记忆和运用，村规民约在形式上灵活多样，不拘一格。2019 年全国优秀村规民约基本上涵盖了全国各种类型村规民约的形式，主要包括传统结构型、三字经型、民歌型、顺口溜型、五字诀型、古训型等，不同形式各有优缺点。传统结构型村规民约结构完整、内容全面，

但正因如此，也就相对不便于理解和记忆。此种类型村规民约多出现在东部地区，比如北京市密云区穆家峪镇阁老峪村、天津市宝坻区周良街道周良庄村、河北省石家庄市桥西区红旗街道西五里村、浙江省舟山市定海区金塘镇和建村、福建省龙海市港尾镇石埠村等村的村规民约。相对来说，顺口溜型、三字经型、五字诀型村规民约多出现在中西部地区。这些类型的村规民约内容条理清晰，简明扼要，读起来朗朗上口，便于记忆。此外，民歌型、古训型村规民约往往会出现在一些民族特色鲜明、传统文化深厚的地区，如贵州省湄潭县永兴镇茅坝村的村规民约，以民歌形式经久传唱，使之深入人心。

（三）程序：政府指导下的多方主体参与

传统村规民约一般由村内乡贤、长老等订立，普通村民处于被教化、遵守者的地位，且并无确切的制定程序。但国家权力的介入使得现代村规民约不再是宗族权威的产物和群众被教化的范本，而是群众意见的凝结和表达，并获得国家的法定授权和保护。1987年11月公布的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》提出，村规民约由村民会议讨论制定，此项规定在1998年11月修订通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》中予以明确。2018年12月，民政部等七部门联合出台的《关于做好村规民约和居民公约工作的指导意见》对村规民约的制定程序进行了详细规定，明确一般应经过征集民意、拟定草案、提请审核、审议表决、备案公布等五个步骤，并对每个步骤做了进一步的解释性规定。根据制定主体参与情况，2019年全国优秀村规民约大致可以分为政社互动型和村民自主型两种类型。其中，政社互动型村规民约强调政府与农村社会的互动性，在互动中对村规民约内容不断进行修正调适，这种互动也是“行政下乡”的一种表现，具体可以分为过程前介入和过程中介入。过程前介入是指政府在村规民约制定前便介入指导，如黑龙江省大庆市肇源县浩德乡西浩德村的村规民约在制定之前，在县民政局指导下，村“两委”多次组织参观学习、座谈讨论、走访调研等活动，最终提炼形成西浩德村的村规民约。过程中介入则是指政府在国家规定程序范围内进行指导，给出建设性意见。而村民自主型村规民约与此有些许不同，政府虽然并没有完全脱嵌，但由于许多地方政府审查内容有限，且主要审查是否符合法律法规以及国家政策，并不一定会针对村规民约的修改提出具体的建设性意见，在整个制定程序中乡贤、老干部、老党员以及普通村民发挥主要作用。例如，北京市密云区穆家峪镇阁老峪村的村规民约在制定过程中，村党支部组织村民代表外出参观和系统学习，并充分听取各方意见和建议；政府只是履行常规性职责，保证其内容不逾越法律边界。总体而言，从村规民约的制定程序来看，政府、社会力量、村庄内部力量等多方主体都有不同程度的参与。

（四）实施：推广与监督有效性的过程

村规民约的实施环节是决定村规民约能否发挥效力的关键环节，采取何种措施和方法来促进村规民约为村民广泛认知和遵守，并使其价值内涵产生引导效应，这些都是实施环节需要着重考虑的问题。在传统历史时期，村规民约的实施更多的是乡村治理权威执行村庄管理、维护村庄秩序的过程，通过权威引导和日常教化，村规民约逐步获得村民的认同。鉴于国家权力开始介入村规民约的内容、形式、程序、实施等方面，可以按现代村规民约的实施方式将其划分为宣传教育型和组织监督型。宣传教育型是指一些村规民约主要以宣传教育的方式实施，包括依托会议、广播、公示栏、宣传册、墙体喷绘、评优选优以及微信小程序等载体和媒介进行宣传教育。而组织监督型则是指村规民约在实施阶段会借

助某个村级组织来监督其具体落实。对 2019 年全国优秀村规民约的统计结果表明，宣传教育型与组织监督型之比为 64：10。可见，当前村规民约在实施环节仍以宣传教育为主要手段，并且随着新一代信息技术蓬勃发展，越来越多的地区采用传统手段与网络新媒体等信息化手段相结合的方式，来扩大村规民约的知晓面和影响力。此外，还有一些地区对宣传教育手段进行创新。如安徽省枞阳县浮山镇浮渡村发动学校参与，让老师在思想品德课上讲解村规民约，并且通过“致学生家长一封信”的形式让广大家长参与村规民约的学习。村民对村规民约的认知度和认同度的加深，在一定程度上能够引导其规范自身行为。相较而言，组织监督型村规民约在优秀村规民约样本中占比较低，但它充分体现了基层为推动规则生效而展现的智慧和动员、调度能力。此类村规民约在实施阶段会借助某个组织来推动和监督规则的落实，这个组织是为了促使村民遵守村规民约而成立的，主要由村“两委”成员、退休干部、乡贤、志愿者以及村民等组成。如吉林省敦化市雁鸣湖镇小山村组建由村“两委”成员、村务监督委员会成员、党员、村民代表组成的村规民约监督执行队伍，对村民日常生产生活中的行为进行监督，发现有违规行为及时查处，有效推动了村规民约效力的发挥。

三、村规民约的“适应性”结构矛盾

在中国，改天换地不仅是对自然的改变，更是对社会的改变。正是因为这种改造和改变，传统乡土社会的特性逐渐消逝，国家权力渗透到广袤的农村社会，农村社会发生了历史上从未有过的深刻变化。传统的村规民约是中国古代政治教化与乡村治理有机结合的产物，在不断发展、演变中形成了较强的适应性与约束力（丁立磊，2020）。现代村规民约不同于传统乡约，它是村民共同制定的涵盖面极广的契约，也不同于国家法律，它是现代法治社会建设的有效补充，以准制度、准法治的外在形式，推进农村社会治理法治化、现代化（赖先进，2017）。从案例样本来看，优秀村规民约具有内容丰富、形式多样、程序规范、实施有力等特征，在乡村治理中发挥着一定的引导和约束作用。对此，民政部在拟集结出版全国优秀村规民约和居民公约的说明中给出的标准和理由是“这些村规民约、居民公约价值导向鲜明正确，内容措施务实管用，教化功能深远持久，是帮助广大干部群众学习领会习近平总书记关于基层社会治理重要论述，坚持以自治法治德治为基本方式，加快构建基层社会‘善治’新格局的有益工作参考”。毋庸置疑，各地各村制定或修订村规民约既要做到坚持价值引领，践行社会主义核心价值观，弘扬中华民族传统美德和时代新风，也要因地制宜，充分考虑当地风俗习惯、历史文化等因素，使村规民约通俗易懂，简便易行。但实践中时常会出现的情况是，随着地方经济社会的发展和城镇化步伐的加快，农民的生产方式、生活方式和思维方式发生前所未有的变化，农村社会治理环境与治理条件出现前所未有的重大转变，导致“村规民约赖以生存和发生作用的社会基础正在不断消解”“村规民约的约束力正在逐渐弱化”等一系列矛盾和问题频繁出现（姚保松、周昊文，2019）。即使是全国优秀村规民约入选案例同样也会在不同程度上陷入或面对这样的窘境，而这在当下其实是具有相当的普遍性的。概括来讲，可以总结为以下四个方面的矛盾。

（一）宗旨的合法性与方法的欠妥性

村规民约是在维护国家主流价值文化的基础上形成的，既有对社会公德、家庭道德、职业道德和

良好社会风俗的传承与弘扬，也有对“违规”“违德”行为的惩处，呈现乡村自治的特征。此外，村规民约也不得与法律法规和国家政策相抵触，不得有侵犯村民人身权利、民主权利和财产权利的内容。在现实生活中，一些村规民约虽然没有违背以上宗旨，但就其规定范围和惩罚措施而言，仍然存在一定的不合理性，尤其是与村民切身利益紧密挂钩的一些惩罚性条款广泛存在，遭到村民特别是被罚者的质疑。比如，浙江省龙游县大街乡贺田村在村规民约中规定，“对偷盗集体或个人毛竹、树木、春笋、名贵苗木、高档水果者，在退还赃物的同时还要分给全村每户一斤猪肉、每人一斤馒头，偷西瓜者，要分给全村每人十斤西瓜，偷红提（葡萄）者，要分给全村每人一斤红提（葡萄），并支付分发人员及调解人员每人每次误工费 100 元和举报者奖金 1000 元”。这一条款是否具有合理性和可操作性值得考量。唐鸣、朱军（2019）就提出，经济处罚应当在适度的范围内，而衡量适度与否，主要应当依循三项原则：一是大体相当的原则，二是适当惩罚的原则，三是与本村村民的平均收入水平、生活水平以及村民普遍的可接受性相适应的原则。因而，如何以社会主义核心价值观引领村规民约的现代转型，合理把握自治规则宗旨合法与方法适当之间的关系，仍考验着广大具体实践者的智慧。

（二）形式的多样性与内容的薄弱性

近年来，为了充分发挥村规民约在乡村治理中的积极作用，使其更深更广地影响村民的生产生活，国家鼓励和提倡农村基层打开思路、创新形式，村规民约在形式上日趋多样化，不仅成为推进村庄民主自治、稳定农村社会秩序、促进农村社会风尚进步的有效工具，还成为展现村庄悠久历史的文化名片。但与此同时，一些地区本末倒置，过于追求形式的创新，而忽视了内容的打磨。村规民约在内容方面具体存在以下三个问题。一是内容覆盖范围偏窄。村规民约的内容虽不要求面面俱到，但还是要尽量考虑周全。比如，辽宁省北票市宝国老镇马家沟村的村规民约着重在价值观念方面引导村民文明行为，吉林省吉林市龙潭区金珠镇荒地村以“八要八不要”的形式引导村民提升道德文明素养，这些村规民约虽然形式新颖、容易记忆，却在内容方面略显单薄。二是内容枯燥冗长。存在此类问题的村规民约虽全面具体，但在实施过程中宣传教育起来相对不易。比如山西省忻州市忻府区秦城乡胡家垣村、内蒙古自治区鄂托克旗棋盘井镇乌仁都西嘎查、浙江省舟山市定海区金塘镇和建村等村的村规民约内容丰富全面，但结构层次不分明，不便于记忆和实施。三是内容缺乏特色。有些村与村之间村规民约相似度高，没有因地制宜、因村制宜。因而，伴随着国家权力介入乡村治理，地方如何平衡“为了创新而创新”和“为了实效而创新”，也是村规民约适应国家治理现代化进程所面临的结构性矛盾。

（三）程序的正当性与村民的脱嵌性

村规民约必须坚持程序的正当性，即制定程序应具备合法性、公开性、民主性和参与性（谢秋红，2014）。村规民约制定程序的正当性能够提升村规民约的科学性，增强村民的认同感，从而保证其有效运行和作用发挥。事实上，国家政策法规已经对村规民约的制定程序做出了明确规定，要求党组织全程主持制定或修订，同时要坚持发扬民主，集中群众意见。实际运行中，大多数地方还是能够做到在党的领导下按程序制定或修订村规民约，并最大限度体现村民的共同意愿。但是，有一些地方的村委会却简单地按照基层政府统一印发的“范本”主持修订村规民约，未能广泛征求群众意见并提出真正需要规范的内容和亟待解决的问题，以至于这样的村规民约在实际运行中完全虚化为一种形式上的

文本，失去了村级行为规范的价值和功能。比如天津市滨海新区太平镇窦庄子村针对“村规民约制定、修订过程及实施效果”的说明中就提及，该村规民约于2007年制定，经过2012年、2018年两次修订。但第二次修订后，“在实施过程中，由于村域面积大，村民比较多，刚开始实施时，许多人一时转变不过来，即使有垃圾桶，但仍有许多人随地乱丢垃圾”。究其原因，这一方面是村民长期以来形成的不良习惯一时难以改变，另一方面也存在村规民约修订程序不规范、不到位的问题。根据该“村规民约制定、修订过程及实施效果”的说明可知，窦庄子村村规民约的两次修订都只是由村“两委”班子研究并经村民会议讨论通过后就公布并予以实施。很显然，这里面缺乏征集民意、拟定草案、提请审核的环节和步骤，这可能会导致对村民的意见和建议掌握得不够彻底，以致新修订的村规民约即使经村民会议审议表决，但许多人一时还是转变不过来，出现在生活中不能自觉遵守的尴尬情形。

（四）效力的强制性与实施的低效性

村规民约的效力不能简单归结为国家权力的授权和执行的强制力度，而是归结为国家权力的承认和认可、村民对村规民约的认同和遵守程度。进而言之，村规民约的效力来自基于村民的共识而产生的约束力，来自基于个体权利让渡而产生的集体约束力。承认村规民约的强制性并不意味着承认它有强制执行权，其强制性的实现方式可以是直接执行、间接强制，但最终依然以国家公权力为后盾（王振标，2018）。从实施效果看，广大村民熟知村规民约内容，认可村规民约传达的价值和规则并主动遵守，能够按相关规定行事，使村规民约的有效性在村民自觉地遵守和践行中自动得到保障，这无疑为村规民约最理想的实施状态。但在实践中，一些地区仍需要依靠村委会及村规民约监督执行队伍的强制手段来保证村规民约的落实，甚至必须体现为对相关个人或群体的奖惩，通过奖惩使相关主体认识到某种行为符合规范与否，从而起到引导规制作用。这意味着，村民在村规民约实施过程中仍处于被管制和被动遵守的状态。可见，虽然村规民约代表村民意志，但这并不意味着其落实就具有自主性、高效性。

四、村规民约的“国家化”发展进路

国家治理现代化体现了现代国家建构的过程（夏志强，2020）。乡村治理属于国家治理的一部分，要实现乡村治理现代化，需要实现国家治理与乡村治理的相互强化（桂华，2021）。在传统时期，国家对农村社会的整合属于外部行政性整合（徐勇，2020），二者互动有限，村规民约的作用也主要体现在村庄范围内的内部性约束和生产生活秩序维护。而在现代国家建构过程中，国家权力逐步实现对农村社会的渗透，更加侧重对农村社会的有机整合。就此而言，村规民约之所以能够进入乡村治理话语体系，得到国家层面的肯定与重视，不仅在于它可以成为正式制度的有效补充，更是因为在某种意义上它已然成为村民表达自我需求以及村民需求与行政部门基层管理需求进行整合的媒介。因而现代村规民约在乡村治理中不再仅简单地发挥调节农村社会基本行为规范、维护农村生产生活秩序的作用（周家明、刘祖云，2014），更需要发挥促进乡村自治、法治、德治“三治”融合，以及整合乡村利益、将乡村治理纳入国家治理现代化轨道的作用。也就是在这层意义上，《关于做好村规民约和居民公约工作的指导意见》提出，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，明确要求县级党委和政府将指导规范村规民约和居民公约工作摆上重要日程，统筹谋划和组织推动，确保工作顺利推进，要加强督促检查，重点检查村规民约、居民公约制定或修订的主体、程序、内容是否合法，是否符合实际、具有可操作性，发现问题要及时纠正。很显然，从现代国家治理的角度看，中国的村规民约仍需要且正在进行深度转型以适应国家治理现代化要求，它伴随着国家对各种基层权力资源和治理机制的全面整合，并逐渐推进和实现自治、法治、德治相结合的现代基层社会治理机制的健全与发展。而在这一过程中，当代村规民约实施所面临的种种新问题客观上也为传统价值规范与现代治理理念和治理工具的有机结合提供了新的思路。针对上述问题，现代村规民约的制定和实施应着重提升规范性、增强协同性、注重参与性以及加强引导性，积极推动村规民约的现代转型和创新性发展，使村规民约更加符合新时代基层社会治理的基本要义和发展方向。

（一）提升规范性，实现法治适用范围内的有效

村规民约诞生于乡土社会，作为一种本土道德规范，在某些特定的历史时期和事件中发挥着不可替代的作用（苗国强，2019）。而就当前国家治理层面而言，村规民约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治理体系的重要形式，是推动基层治理的重要载体，这对村规民约的内容提出了新的更高的要求。也就是说，在不违背国家法律法规的前提下，村规民约的内容应该确定、平衡以及协调村民的共同需求，这样才能让村规民约真正深入人心，发挥其应有的作用。首先，村民认同并遵守村规民约的第一动力是其需求得到满足，而村民需求得到满足的前提是需求表达与制度营造的充分合理。因此，在村规民约制定过程中，要积极与村民商议和讨论，最大限度地满足村民的共同需求和遵照村庄的风俗习惯。其次，考虑到村民组织化程度较低和文化水平不高等问题，在对村规民约进行备案和合法性审查时，要加强引导，使之在国家法律框架内运行。同时，要进一步提升村规民约内容条款的合理性和实施手段的规范性，立足村庄实际情况和村民可接受范围，合理评估村规民约内含的奖惩规则，更加注重其教化作用，避免不合理的奖惩措施。最后，还可以建立村规民约的正向激励机制，大力开展评优选优活动，利用榜样效应激励村民主动遵守村规民约，让村规民约内化为村民自觉遵守的行为准则。

（二）增强协同性，推动文本形式与内容的统一

村规民约形式的多样化是国家治理现代性的体现，也是时代发展的必然趋势。如何推动内容与形式的协调统一，是村规民约实现现代转型的重要议题。首先，应该将传统村规民约的现代转型与培育和弘扬社会主义核心价值观紧密结合，将社会主义核心价值观、社会主义理想信念、创新意识等融入村规民约的基本内容，从而浸润到村民的生产生活。其次，就村规民约的结构框架而言，应有逻辑、有条理，不要过于笼统，又因村规民约内容涵盖较广，包括环境卫生、社会治安、民风民俗、邻里关系、婚姻家庭、精神文明建设、矛盾纠纷调解、集体利益分配、农业管理以及村庄建设等，虽不要求全部涉及，但在契合村庄实际的基础上应尽量做到丰富全面。最后，村规民约应坚决克服内容上的雷同。一些村规民约的内容千篇一律，毫无村庄自身特点，特别是有上级统一指导的地方，“复制粘贴”现象严重。解决此类问题，就要在制定村规民约的过程中，因地制宜，征集民意，切实反映村域特色和群众多元化需求。此外，乡村治理既没有一成不变的模式，也没有一成不变的规则。村规民约只有

体现与时俱进的品质和包容性，才能更好地发挥其应有的作用。

（三）注重参与性，发挥村民主体作用

在现代化进程中，随着大众传播的发展、人口流动的频繁、文化水平的提高和参与意识的增强，农民特别是青年一代农民对传统的乡村治理模式难以认同，愈益不满。他们要求改变既定的格局，对他们而言变动感强于秩序感。“在影响自己的政治生活中得不到参与的满足感，对社会将具有潜在的爆炸性（西摩·马丁·李普塞特，1997）。”村民作为乡村治理的主体，他们的政治参与关乎其利益诉求的实现与农村社会的稳定。村民的直接参与是村规民约保有生机和活力的关键所在，因此，村规民约的制定要坚持以村民为主体的多方共同参与。第一，乡镇政府与村委会等发起方在制定村规民约之前，要对村庄实际情况、存在的问题等进行充分调研，了解村庄亟待解决的问题和村民的真实诉求，特别要关注村庄留守老人、妇女、儿童以及残障人士等群体的利益诉求，畅通诉求表达渠道。第二，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，坚决杜绝包办代替。第三，要抓住国家大力实施乡村振兴战略的重大机遇，加强农村文化建设，促进农村经济发展，满足村民日益增长的物质文化需要，让他们有时间、有精力关心村庄公共事务，参与村庄建设。同时，也不可忽视村庄精英能人的力量，比如退休返乡人员、创业致富能手等，他们自身具有一定的“魅力权威”，能将日益原子化的村民组织起来，发挥价值引领作用。

（四）加强引导性，保证村民主动遵守下的强制

传统村规民约具有较强的德治教化作用，在漫长的历史时期内，传统威权的存在使得村规民约作用的发挥具有一定的强制保障性。随着传统乡土社会结构的逐渐解体和乡村治理规则的不断更新，村规民约内含的文化价值受到冲击，逐渐被现代性规则 and 市场化价值理念所取代，村规民约越来越依靠其内含的利益奖惩规则以及监督执行方法来规范村民行为。一旦村庄利益关系发生变化，村规民约的实施便会受到影响。为此，首先，要在国家法律的引导下，让村民正确认识村规民约的历史地位与作用。其次，要重构舆论环境。由于目前农村社会仍处于“熟人社会”或“半熟人社会”，村民日常活动范围相对固定，村民基本相互熟识，尤其是中老年群体。违反村规民约带来的最直接后果就是面子的损伤，而大多数村民并不愿意受到同村人的指责。所以，如何在开放性和流动性增强的背景下，将日益原子化的村民联合起来，是村规民约现代转型的核心要义。其中，最重要的是要使村规民约成为代表村民共同意愿的契约型规范，任何违反村规民约的行为势必会遭到道德的谴责和村治主体的共同惩戒。要进一步规范国家权力对农村基层工作的指导范围，避免行政权力过度扩张，从而挤压村民自治空间。要推动实现村规民约的自觉遵守。最后，要建立有效的监督机制。动员村庄多方主体参与村规民约的监督落实，不断扩大村规民约的影响范围，实现村民由“他我强制”向“自我强制”转变。

五、结语

将村规民约置于较长历史时期内考察就会发现，村规民约并非静止的、永恒不变的行为规范，其发展经历了不同阶段的裂变与新生。通过对传统村规民约与现代村规民约的对比和对现代村规民约基本样态的考察，可以发现国家治理与村规民约的生产之间存在着一定的关联性和规律性。从治理逻辑

来看，村规民约的生产实质上是一个国家治理自上而下推进和下沉的过程。

中国虽然素有“国权不下县”的历史传统，但这并不意味着国家会对农村基层社会放任不管。自古以来，国家总是试图加强其对农村社会的控制，通过有效处理国家与农民的关系，提高治理效能。正如安东尼·吉登斯（1998）所言，“现代民族国家的产生，其目标是要造就一个有明确边界、社会控制严密、国家行政力量对社会全面渗透的社会；它的形成基础是国家对社区的全面监控”。在此意义上，村规民约的历史嬗变和现实实践，实际上映射了国家如何实现对农村基层社会的控制、渗透与整合，如何将农村基层社会纳入国家权力体系。所以，村规民约效力强弱因国家治理的变化而变化，因国家能力的不同而不同。在国家能力较弱的传统社会，村落和宗族承担的治理角色被国家赋予相应的执法权，村规民约成为体现执法权和维护社会秩序的重要工具和手段。新中国成立后，国家政权快速延伸至农村基层，取代传统乡绅势力行使农村社会管理职能，村规民约效力式微，不再具有存在价值。改革开放以来，以“乡政村治”为主要标志的乡村治理模式逐渐形成，传统村规民约得以复苏并开始现代转型。随着中国特色社会主义进入新时代，村规民约作为基层自治的规则依据，在国家有力指导、引领和推动下，成为实现基层良治中文化重塑、秩序稳定的重要突破口。同时，随着国家治理现代化进程加快，村规民约也不可避免地在国家与社会的力量博弈间存在一些适应性矛盾。如若不加以转变和调适，乡村治理的复杂性会极大增加国家治理成本。而破解的关键则在于国家基础性权力的配置与维护，特别是其治理所依靠的精神文化上的价值认同。

需要指出的是，村规民约“国家化”发展进路并非以国家指导或国家管控作为单一逻辑。国家与社会关系的历史常态就是国家在能力所及的前提下会不断强化对社会的渗透和控制，扩张基础性权力（黄俊尧，2019）。随着国家拥有更加强大的资源配置能力和治理技术，国家权力的穿透性愈益强大，乡村自治空间渐趋缩小，此时，国家和社会之间的互动调适就会引发失衡失准，诱发新的国家治理难题。因此，本文所运用的“国家治理”研究视角并不意味着国家权力延伸的无限性，村规民约的适应性调整和现代转型要始终保留农村社会自治的空间。

在新发展阶段，倡导现代村规民约的“国家化”，不仅是党和政府治国理政的鲜明主张，更是加快提升国家治理效能的现实需要。一方面，国家治理现代化是正在发生的生动实践，现代村规民约的实践样态问题正是在此社会背景下产生并被讨论的，当下，村规民约在内容、形式、程序、实施等方面都需要更加契合国家治理的要求。另一方面，村规民约产生于农村社会，在乡村治理中有其独立发挥作用的空间，国家治理需要村规民约强势在场。因此，深入研究当前中国村规民约建设的“现代化”实践样态与“国家化”发展进路，是对“国家治理”这一宏大命题的积极回应。

参考文献

1. 安东尼·吉登斯，1998：《民族—国家与暴力》，胡宗泽、赵力涛译，北京：生活·读书·新知三联书店。
2. 陈寒非、高其才，2018：《乡规民约在乡村治理中的积极作用实证研究》，《清华法学》第1期。
3. 邓大才，2017：《中国农村产权变迁与经验——来自国家治理视角下的启示》，《中国社会科学》第1期。
4. 丁立磊，2020：《传统乡规民约何以实现现代化转型》，《人民论坛》第14期。

- 5.高宁泽, 2012: 《农村社会管理中乡规民约效力探究——以传统与现代对比的视角》, 《学理论》第28期。
- 6.高其才, 2017: 《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》, 《暨南学报(哲学社会科学版)》第9期。
- 7.高其才, 2019: 《乡村治理视角下村规民约的变与常——以贵州省锦屏县平秋镇魁胆村为考察对象》, 《学术交流》第4期。
- 8.高艳芳、黄永林, 2019: 《论村规民约的德治功能及其当代价值——以建立“三治结合”的乡村治理体系为视角》, 《社会主义研究》第2期。
- 9.桂华, 2021: 《迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来》, 《人文杂志》第4期。
- 10.黄俊尧, 2019: 《“精细化”导向的城市基层治理创新——国家“趋近”社会的实践与逻辑》, 《浙江学刊》第1期。
- 11.赖先进, 2017: 《发挥村规民约在社会治理中的耦合协同效应和作用》, 《科学社会主义》第2期。
- 12.冷向明、熊雪婷, 2020: 《社会网络基础变迁视角下村规民约的建构性脱嵌及其调适》, 《西南民族大学学报(人文社会科学版)》第11期。
- 13.李喜英、高维、申翠叶, 2020: 《社会资本视角下创新传统乡规民约的思考》, 《广西大学学报(哲学社会科学版)》第2期。
- 14.李延玲, 2014: 《互动与整合: 村规民约现代秩序价值的实现》, 《湖北民族学院学报(哲学社会科学版)》第4期。
- 15.刘志奇、李俊奎、梁德友, 2018: 《有限性与有效性: 基层社会治理中传统乡规民约价值的扬弃与再造》, 《浙江大学学报(人文社会科学版)》第1期。
- 16.罗鹏、王明成, 2019: 《村规民约的内涵、性质与效力研究》, 《社会科学研究》第3期。
- 17.苗国强, 2019: 《反躬、再塑与实现: 新型乡规民约与乡村伦理重构》, 《齐鲁学刊》第4期。
- 18.牛铭实, 2005: 《中国历代乡约》, 北京: 中国社会科学出版社。
- 19.彭忠益、冉敏, 2017: 《乡村治理背景下村规民约发展的现实困境与重塑路径》, 《中南大学学报(社会科学版)》第6期。
- 20.秦晖, 2014: 《传统十论》, 北京: 东方出版社。
- 21.唐鸣、朱军, 2019: 《关于村规民约的几个问题》, 《江汉论坛》第7期。
- 22.王小章、冯婷, 2019: 《从“乡规民约”到公民道德——从国家—地方社群—个人关系看道德的现代转型》, 《浙江社会科学》第1期。
- 23.王振标, 2018: 《论村内公共权力的强制性——从事一议的制度困境谈起》, 《中国农村观察》第6期。
- 24.吴晓玲、张杨, 2012: 《论乡规民约的发展及其演变》, 《广西社会科学》第8期。
- 25.西摩·马丁·李普塞特, 1997: 《政治人——政治的社会基础》, 张绍宗译, 上海: 上海人民出版社。
- 26.夏志强, 2020: 《国家治理现代化的逻辑转换》, 《中国社会科学》第5期。
- 27.谢晖, 2004: 《当代中国的乡民社会、乡规民约及其遭遇》, 《东岳论丛》第4期。
- 28.谢秋红, 2014: 《乡村治理视阈下村规民约的完善路径》, 《探索》第5期。
- 29.徐勇, 2020: 《国家化、农民性与乡村整合》, 南京: 江苏人民出版社。

- 30.杨开道, 2015: 《中国乡约制度》, 北京: 商务印书馆。
- 31.姚保松、周昊文, 2019: 《乡村振兴视域下村规民约的困境及出路探析》, 《学习论坛》第3期。
- 32.张斌, 2015: 《村寨里的“国家”: 基层治理视野下的村规民约——以贵州某地为切入》, 《甘肃政法学院学报》第6期。
- 33.张明新, 2004: 《乡规民约存在形态刍论》, 《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版)》第5期。
- 34.周家明、刘祖云, 2014: 《村规民约的内在作用机制研究——基于要素—作用机制的分析框架》, 《农业经济问题》第4期。
- 35.周铁涛, 2017: 《村规民约的历史嬗变与现代转型》, 《求实》第5期。

(作者单位: ¹ 华中师范大学政治与国际关系学院;

² 湖北大学公共管理学院)

(责任编辑: 王 藻)

Village Regulations from the Perspective of State Governance: Modern Transformation and Development Approach

CHEN Rongzhuo LI Menglan MA Haohao

Abstract: From the perspective of governance logic, the production of village regulations is essentially a process of top-down promotion and sinking of national governance. Village regulations in the new era are an important form of improving the modern grassroots social governance mechanism which combines autonomy, rule of law and rule of virtue under the leadership of the Party organizations. Under the guidance and promotion of the state, the construction of village regulations has been moving forward to standardization. The grassroots people have carried out a series of exploration and innovation on the content, form, procedure and implementation of village regulations, forming rich and diverse practical experience. However, there are still adaptive contradictions between the legitimacy of the purpose and the inadequacy of the method, the diversity of the form and the weakness of the content, the legitimacy of the procedure and the disembeddedness of the villagers, the compulsion of the effectiveness and the low efficiency of the implementation. To solve these problems, it is necessary to further strengthen the construction of village regulations. By improving the standardization, coordination, participation and guidance of village regulations, the government can actively promote their modern transformation and innovative development in order to make them more in line with the basic meaning and development direction of grassroots social governance in the new era.

Keywords: Village Regulation; State Governance; Nationalization; Rural Governance; Villager's Autonomy