

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项 目 类 别 一般项目

立 项 编 号 BZ24YB060

学 科 分 类 经济政治类

课 题 名 称 村规民约助力乡村治理现代化的巴中实践

项 目 负 责 人 张瀚文

项 目 参 与 人 李伸、曹蓉、唐华林、蔡丽琼

负责人所在单位 中共巴中市委党校

联 系 电 话 17608279945

巴中市社会科学界联合会 制

村规民约助力乡村治理现代化的巴中实践

乡村要美，美在文明；民风要正，正在村规。村规民约作为村民在生产生活中自发创造、共同遵守的“民间法”，在乡村治理体系中起着独特的作用。2018年民政部、农业农村部等7个部门联合发布的《关于做好村规民约和居民公约工作的指导意见》明确规定了村规民约的基本原则、主要内容、制定程序等。《指导意见》一经出台，各地积极开展了村规民约的自查自纠、制定修订工作。巴中市认真贯彻落实中央、省市关于推进移风易俗、深化农村精神文明建设相关精神，积极通过村规民约等方式开展移风易俗、破除陈规陋习，助力美丽乡村建设和乡村振兴。本文通过到我市各区县乡村实地进行学习考察、座谈交流，以及采取线上方式全面了解巴中市村规民约在乡村治理中的现实困境和应对策略，形成以下调研成果。

一、巴中市村规民约的实施现状

经过实地走访，对巴中市村规民约的建设情况进行了全面的了解。截至目前，我市1316个村均完成了村规民约的修订完善。通过村规民约，全市乡村精神文明建设也取得显著成效，极大促进村民传统的价值取向、行为习惯、道德规范、生活方式等转变，推动社会风气好转。目前我市已成功创建全国文明城市镇9个、省级文明村镇31个，详见表1。

表 1 巴中市关于村规民约建设的基本情况

地区	实施情况	主要举措
巴州区	全 区 220 个 行 政 村（100%）因地制宜建立“一村一公约”，其中苏山村、狮子寨村等 2 个村制定的村规入选全市“十佳优秀村规民约”。	一是聚民意，定准则。在制定村规民约前，通过村民代表大会，坝坝会等形式广泛征集民意。内容主要聚焦农村地区婚丧嫁娶旧俗、人居环境、人情攀比、反诈等重点问题，制定形成务实管用的村规民约。二是精研判，修约定。民政局成立指导组，对村委制定村规民约从格式、内容、程序上进行全方位指导。对乡镇（街道）村规民约审查备案、监督执行等情况进行全覆盖督导，发现并整改相关问题。利用村委换届选举的关键节点对村规民约的内容进行修订完善，使其更加接地气、更规范，更易实施。三是重宣传，入民心。广泛采取结构式、条款式、三字语、顺口溜、山歌民谣等通俗易懂的形式，引导群众知晓、理解村规民约。通过快板说唱、入户走访，绘制墙绘、标语、宣传栏、发放宣传单等多种方式，提高群众对村规民约的知晓率和参与度。四是扬风尚，共履约。利用“红黑榜”、道德银行积分、文明家庭、美丽庭院创建等活动推动村规民约有效实施，评选
恩阳区	全 区 209 个 行 政 村 完 成 村 规 民 约 修 订。	
通江县	全 县 324 个 行 政 村 完 成 村 规 民 约 修 订。其中沙溪镇王坪村入选全市“十佳优秀村规民约”，村规民约主要聚焦于围绕婚恋、婚礼、婚庆、婚宴等婚俗改革方面。	
南江县	全 县 309 个 行 政 村 完 成 村 规 民 约 修 订。其中集州街道阳八台村、集州街道阳八台村入选全市“十佳优秀村规民约”	

平昌县	全县 246 个行政村完成村规民约修订。其中三十二梁镇柳林村入选全市“十佳优秀村规民约”	优秀守约村民，曝光不当行为，针对违反村规的行为执行相应的惩罚。
经开区	全区 8 个行政村完成村规民约修订。	

为进一步引导全市各地做好村规民约修订与实施工作，巴中市在 2023 年在全市范围内组织开展了优秀村规民约（居民公约）征集遴选和宣传推介活动，其中玉堂街道苏山村（巴州）、天马山镇狮子寨村（巴州）、集州街道阳八台村（南江）、下两镇黄坪村（南江）、沙溪镇王坪村（通江）、三十二梁镇柳林村（平昌）被评选为巴中市“十佳”村规民约。经过梳理，这六篇“十佳”村规民约体现出以下特征。

（1）形式多样化与创新性：村规民约在表述形式上展现出了丰富的多样性，包括但不限于结构严谨、条理清晰的结构式；条款分明、易于查阅的条款式；朗朗上口、节奏明快的快板式；言简意赅、三字成句的三字语；以及通俗易懂、妙趣横生的顺口溜等。这些形式不仅使得村规民约更加贴近村民生活，易于被大众接受和传播，还体现了地方文化的创新性与活力，增强了其吸引力和感染力。

（2）内容全面性与实用性：在内容构成上，村规民约覆盖了村民生活的方方面面，主要划分为权利义务类、价值导向类和

奖惩监督类三大板块。权利义务类明确界定了村民应享有的权益与应承担的责任，保障了村民的合法权益；价值导向类则通过倡导积极向上的价值观念，引导村民树立良好道德风尚；奖惩监督类则建立了明确的奖惩机制，确保了村规民约的有效执行与监督。这些内容充实具体，针对性强，既体现了法治精神，又融入了德治理念，为乡村治理提供了坚实的制度保障。

（3）时代特色与乡土气息：村规民约作为乡村治理的重要载体，不仅承载着传统文化的精髓，更富有鲜明的时代特征。它紧密结合当前社会发展的实际需求，融入了生态文明、法治建设、乡村振兴等时代元素，使传统村规民约焕发出新的生机与活力。同时，村规民约还深入挖掘和传承了本地的历史文化与风俗习惯，保留了浓厚的乡土气息，让村民在遵守规则的同时，也能感受到家乡文化的独特魅力。

（4）效能显著与持续推动力：在效能方面，村规民约的实施成效显著，为乡村振兴注入了新的动能。它不仅有效提升了村民的自治能力与水平，促进了乡村社会的和谐稳定；还推动了乡村经济的发展与繁荣，提高了村民的生活质量与幸福感。此外，村规民约还积极引领了乡村文明新风尚的形成，倡导了健康、文明、向上的生活方式，为乡村的全面振兴提供了强大的精神动力与智力支持。

二、村规民约在乡村治理现代化中的现实困境

村规民约已成为巴中市基层民主建设的重要体现、基层社会自治的重要手段、推进乡村振兴的“助推器”，但在具体实施

过程中，部分村规民约面临“上了墙”却“落不了地”的尴尬境地。通过调研分析，我市的村规民约存在以下现实困境。

（一）内容困境

合法合规的条款构成村规民约之核心基础，是支撑乡村社会治理秩序井然、推动村民自治机制稳健发展的坚实基础。从具体的条款来看，部分村规民约在内容上存在诸多不足

1. 文本内容泛化与形式化

经过深入细致的走访与调研，我们发现本市内大多数村规民约内容涉及村民生活的方方面面，对村民的基本权利和义务以及有关村民生活等都有规定，甚至包含了对村民权利进行具体处分与处罚的条款。然而，这种广泛的涵盖性在某些情况下也暴露出了一些问题，即部分村规民约过于泛化，这种趋势在实践中往往难以有效发挥其应有的教化与引导作用，反而可能因过于琐碎和严苛而削弱了村民的认同感与遵守的自觉性。

存在内容相似、条款雷同的特征，内容上简单模糊，对于乡村治理中错综复杂的具体事务，例如户口管理、土地利益分配等事项，村规民约并没有提供清晰明确的指导路径与操作细则，村民对权益保障和义务承担等实质性内容仍然缺乏了解，甚至有些村民根本不知道村里还有村规民约。大多数村村规民约的制定以走过场为主，其制定目的似乎更多地在于完成上级布置的任务，而非真正服务于乡村治理与村民自治的实际需要。

2. 内容与法治精神相悖

乡村社会具有一定的封闭性，个人利益、集体利益、国家

利益相互交织，由于村委会工作人员和村民的法律意识淡薄，在制定村规民约的过程中不自觉地将一些封建思想、违法违规内容融入到村规民约中。例如有的村规民约中包含罚款、写保证书之类的处罚手段，明显超出了法律所赋予的权限，这种“老办法”也许会有一定的社会效果，但是可能会侵犯村民的合法权益，严重影响了村规民约在乡村治理中的权威性和正当性。

3. 缺乏实际操作性

在调研过程中，我们观察到多数村规民约的内容主要聚焦于扫黑除恶、婆媳邻里关系、生态环保以及移风易俗等事项。然而，这些条款往往缺乏明确具体的评判标准，导致执行时难以界定与衡量。目前大部分村规民约主要是强调倡议和鼓励，缺乏相应的惩戒措施。同时，关于激励机制的内容也比较少，有的村以“积分激励”机制推进村规民约的实施，但是激励制度不够完善，大大降低了对村民的吸引力，长时间难以维系。

4. 未能充分体现本村特色

村规民约深深植根于本土的传统文化习俗之中，鉴于各村庄在社会结构、地理环境、本土特色、历史积淀、风土人情及风俗习惯等方面存在的显著差异，村规民约也就不能千人一面。然而，在当前的实践中，部分地区的村规民约制定工作却出现了同质化倾向，忽视了村规民约应有的乡土韵味与世代传承的价值。这种趋势表现为一些村庄甚至整个乡镇倾向于采用统一的、标准化的模板来制定村规民约，从而削弱了其原有的个性化与差异化特征。

（二）程序困境

根据《指导意见》的相关规定，村规民约作为乡村治理的重要基石，其制定过程应严格遵循一套科学严谨的流程，通常涵盖民意征集、草案起草、审核提请、审议表决及备案公布等五大关键环节。然而，在实践操作中，尽管村民被赋予为村规民约制定的核心主体，但其主体地位的彰显却面临诸多挑战与不足。在民意征集的初始阶段，部分村庄的村规民约制定流程往往被村民委员会或上级乡镇政府所主导，虽然会采取一定措施征求村民意见，但此类征询往往局限于形式，深度与广度不足，难以触及并准确捕捉村民内心真实的期待与迫切需求，导致民意的代表性与全面性大打折扣。在草案拟定阶段，制定方式的多样性与合理性问题凸显。一些村庄选择邀请村内德高望重的村民共同参与商讨，以集体智慧凝聚规则；而另一些则可能仅限于村委会内部的小范围讨论，甚至直接采用政府提供的模板或网络资料，未经充分讨论和本地化改造便作为村规民约，这种做法忽视了村庄的独特性与村民的实际需求，难以体现地方特色与自治精神。在审议表决环节，部分地方虽形式上召开了村民大会或村民代表会议，但会议的实际参与度与表决程序的规范性却未能达到法定要求。到会人数不足、表决流程不规范等问题频发，直接削弱了村规民约制定的民主性与合法性基础。此类程序上的瑕疵不仅损害了村规民约的权威性与公信力，还为其后续的有效执行埋下了隐患，导致在实际操作中面临诸多阻力和挑战，难以真正发挥其在乡村治理中的积极作用。

（三）监督困境

在没有坚实有效的监督体系支撑下，那些完全依赖村民自律来维护村规民约的乡村实例并不多见。村规民约监督机制的缺失，根源深植于两大层面：首先，政府层面的引导与监督存在明显短板。部分基层政府秉持着村规民约属村民自治范畴的理念，错误地认为在内容制定上不应过多介入，这在一定程度上忽视了政府的指导责任。《指导意见》虽明确要求村规民约制定后需向乡镇政府备案，却未能详尽阐述具体的监督措施与执行细则，导致基层政府在监督村规民约从制定到实施的全过程中，难以实施全面、深入且有效的监管。这种监督的缺位，不仅削弱了政府对于乡村治理的参与和支持，也影响了村规民约的科学性和合理性。其次，村民自治组织内部的自我监督机制同样不健全。许多地区的村规民约执行过程中，缺乏一个独立、专门的监督机构来确保其公正性与透明度。相反，监督职责往往被错误地赋予给村民委员会，这种自我监督的模式极易导致权力集中与滥用。村民委员会作为执行者与监督者的双重身份，使得其在处理违规行为时可能出于各种考量而偏袒或忽视，特别是当权力高度集中于村党支部书记、村主任等个别村干部手中时，更是加剧了这种风险。这种监督机制的失效，不仅削弱了村规民约的权威性和威慑力，也损害了村民对自治制度的信任，最终可能导致村规民约形同虚设。

四、破解村规民约现实困境的对策

（一）提高内容质量，增强可操作性

一是优化文本内容。在制定或修订时，应采用平实易懂的表述，紧贴村民生活实际，力求语言精炼且契合乡土语境。同时，需兼顾全面与精准，既要全面覆盖村民生活核心领域，保障其基本权益，又要避免琐碎冗余，确保条款有的放矢。针对社会热点如天价彩礼、奢侈浪费等现象，应设置针对性条款予以回应。此外，还应积极融入新时代国家方针政策，引导村民树立正确价值观，共促乡村和谐繁荣。

二是完善执行方案。建立相关配套制度，对评判标准进行细化。逐步探索建立“有奖有罚、罚奖结合”的规约执行机制。具体而言，就奖励机制来看，可以探索设立乡村“光荣榜”，对于积极主动遵守村规民约要求开展活动的单位和个人，予以一定的物质奖励，或者定期举办“守约先进个人”相关的表彰活动，发挥典型示范效应。同时，设置相应的违反村规民约的惩戒机制。处罚措施主要以规劝、批评和教育为主，鼓励各个乡村探索符合本村实际的处罚制度，例如抄写村规民约、警示曝光等形式，违反者可以通过为村民做实事来撤销处罚，加强思想教育，避免简单以罚代教。

三是凸显地域特色。不同的善良风俗、人文习惯、历史文化、实际特色等都是乡村的宝贵资源。在制定村规民约时，充分考虑本地的风土人情和地域特色。巴中地区作为传统革命根据地，具有丰富的红色资源和文化底蕴。鼓励各村深入挖掘自身的文化底蕴，结合实际情况，创造性地制定既能体现乡土情怀又能适应时代需求的村规民约，这样的村规民约才会沾着泥

土、冒着热气，才会有吸引力、生命力。

（二）健全制定程序，保障规范运行

一是强化制定主体的民主参与性。在当前乡村社会结构日益多元化的背景下，外出务工人员的增多与留守老人的现状，对村规民约的制定提出了新的挑战。为确保村规民约能够真正反映全体村民的共同意志，我们必须积极探索并优化参与机制，让每一位村民的声音都能被听见。为此，我们充分利用现代信息技术手段，打破地域限制，构建线上线下的融合参与平台。通过电话会议、微信群聊、腾讯会议等数字工具，无论村民身处何方，都能便捷地参与到村务讨论中来，发表自己的见解与诉求。这种灵活多样的参与方式，不仅拓宽了村民的参与渠道，也极大地提升了村民的参与热情与积极性，使得村规民约的制定过程更加民主、透明。同时，我们注重在村规民约的制定过程中，充分尊重并吸纳村民的意见与建议。通过设立意见箱、开展问卷调查、组织座谈会等多种形式，广泛收集村民对于本村实际问题的看法与关切，确保村规民约的内容能够紧贴村民生活实际，解决村民最关心、最迫切的问题。

二是确保制定流程的法定性与规范性。村规民约作为乡村治理的重要基石，其制定过程必须严格遵循法定程序，确保内容的合法性与合理性。对于已经具备完整、规范制定程序的乡村，我们应继续沿用并不断完善这些程序，确保其有效运行。而对于那些尚未建立或程序不完善的乡村，我们则应积极引入国家法定的制定程序，为村规民约的制定提供坚实的法律保障。

具体而言，村规民约的制定流程应包括以下几个关键环节：（1）深入调研与广泛征求意见，通过多种形式了解村民的真实想法与需求；（2）精心拟定草案，根据收集到的意见与建议，对村规民约的主要内容进行科学规划与合理布局；（3）严格审核把关，将草拟后的村规民约交由村民委员会进行初步审核，并广泛征求村民意见后提交村民大会进行审议表决；（4）公开透明表决，确保每一位村民都能参与到表决过程中来，充分行使自己的民主权利；（5）及时备案公布，将表决通过后的村规民约提交乡镇政府备案审查，并在村内以适当形式进行公布宣传，以便村民知晓并遵守执行。

（三）完善监督机制，提高治理效能

为确保村规民约得到有效执行，构建一套坚实有力的监督体系至关重要，旨在消除“形同虚设，置之不理”的隐患。完善村规民约的监督机制，需双管齐下，强化外部指导与内部自治的双重监督力量。

一是强化政府层面的指导监督作用。乡镇政府作为基层治理的重要一环，应在村规民约制定的全链条中发挥引领作用。在筹备阶段，政府应主动介入，指导村民依法依规启动制定程序，确保流程合法合规。在草案形成后，政府应开展严格的合法性审查，对于不符合法律法规的内容，及时提出修改意见并督促调整，确保村规民约内容的合法性与合理性。待村规民约正式通过后，政府还需承担备案监督职责，再次复核其制定程序及内容的合法性，拒绝为不符合要求的村规民约提供备案，

以此维护法律的严肃性和权威性。

二是深化村民自治组织的自我监督机制。成立村规民约监督小组，作为村民内部监督的重要载体，其成员构成应体现广泛性与代表性。组长人选应优先考虑在村中具有高威望的族老、寨老以及德高望重的老党员、老教师，他们不仅熟悉本村风土人情，还能凭借个人魅力引领村民遵守村规。组员则应从青壮年中选拔，注入新鲜血液，增强监督队伍的活力与多样性。通过定期轮换机制，如每年或每半年从候选人中随机抽取组长及组员，确保每位成年村民都有机会参与监督，防止权力固化与腐败滋生。监督小组需深入学习村规民约内容，成为其权威解读与执行监督者，通过日常巡查、问题反馈等方式，促进村民对村规民约的认知与认同，提升其在村中的权威性与执行力。

三是乡镇政府与村民自治监督小组应形成联动机制，构建全方位、多层次的监督网络。双方应定期交流，共享监督信息，对村规民约在制定、执行、落实等环节中出现的联合研判，迅速响应，及时处置。通过这种共同监督模式，不仅能有效遏制违规行为，还能促进村规民约在乡村治理中的积极作用得到充分发挥，进一步推动乡村社会和谐有序发展。