

河南省哲学社会科学“九五”规划项目

项目类别 自筹经费

批准号：99—95B035

学科分类 法学

# 河南农村“村规民约”建设研究

(论文·研究报告)

项目负责人：王良钧

单位：河南省政法管理干部学院

参加人：秦恩才 刘彤 李跃利

刘亚丽 穆为民 黄道功

景照辉 魏建中 王长江

一九九九年九月

## 河南农村“村规民约”建设研究内容提要

本课题的最终研究成果形式有两个：一是论文《论村规民约对加强河南农村基层民主法制建设的重要意义》，二是研究报告《河南农村“村规民约”建设研究报告》。

### 《论村规民约对加强河南农村基层民主 法制建设的重要意义》内容提要

我国是一个发展中的农业大国，河南是农业大省。正确处理新时期的农民问题，对于加强和改善党对我省农村工作的领导，团结广大农民走有中国特色的社会主义道路、实现社会主义现代化具有特别重要的意义。随着广大农民民主意识、市场经济意识和社会事务管理意识的不断增强，他们越来越要求有知事、议事、决事的权利，渴望参与重大事项的决策和管理。因此，在农村实行村民自治，是保证农民当家作主、充分调动广大农民群众积极性、建设社会主义新农村的一项重大决策。村规民约是实行村民自治的重要途径和手段之一，它对于加强我省农村基层民主法制建设具有重要意义。一、村规民约是我省农村民主生活的充分体现。首先，从村规民约的制定看，它体现着绝大多数村民的意志；其次，从村规民约的内容上看，它规定着村民民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的政治权利，赋予村民参与村务活动的自主权；再次，从村规民约的实施上看，也体现着充分民主。二、村规民约是法制建设在我省农村生活中的延伸。村规民约

是在依法的前提下制定的，其内容是法律法规的具体化、细致化、全面化，其宗旨与宪法、法律、法规相一致。村规民约是宪法、法律的力量源泉，它丰富和弥补了国家法律规范的不足，成为一种有效的补救手段和协同方式。三、村规民约在农村基层民主法制建设中具有十分重要的意义。制定和完善村规民约有利于搞好村民委员会建设，实现村民自治；有利于化解农村社会矛盾，密切干群关系；有利于加强农村基层民主和法制建设；有利于建立农村良好的生活环境，维护安定团结；有利于加强农村的精神文明建设和物质文明建设，促进农村生产力的发展，提高人们的生活水平。

### **《河南农村“村规民约”建设研究报告》内容提要**

“村规民约”建设是农村基层民主法制建设的一项十分重要的内容。对此，中共中央《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出：要加强农村基层民主法制建设，全面推进农村基层民主管理，要制定村规民约，使村民实现自我管理、自我教育、自我服务。因此，进行河南农村村规民约建设的研究，不仅对贯彻落实中共中央第十五届三中全会精神具有十分重要的现实意义，而且对我省加强农村经济建设，实现村民自治，依法保障农民当家作主权利的实现，稳定农村社会治安，促进经济发展和乡村精神文明建设也必然具有深远的历史意义。

本课题组在广泛调查研究河南农村“村规民约”建设的现状及存在问题的基础上，借鉴外省的有关经验，提出适合河南民情的较为合理的“村规民约”模式，指导河南农村基层民主法制建设。研究报告具体包括以下内容：

一、“村规民约”概念的界定。村规民约是指农村村民根据有关法律、法规和政策，结合本村实际而制定的涉及社会公德、村风建设、相邻关系、婚姻家庭、社会治安等方面的综合性规定，是村民自我管理、自我教育、自我约束的行为规范。它是生活在一定区域内的村民共同讨论制定，由全体村民及有关人员共同遵守的行为准则。它与村民自治章程共同成为我国农村村民自治的外在表现形式。

村规民约是我国法律法规在农村生活中的延伸，它与法律法规一样都属于上层建筑的范畴，都是由我国的经济基础决定的。但二者还是有根本区别的，主要表现在：第一，体现的意志不同；第二，效力范围不同；第三，保证实施的力量不同；第四，制裁的措施不同。

二、河南农村村规民约的发展状况。（一）河南农村村规民约的历史发展阶段。村规民约在我国由来已久。历史上的村规民约是封建宗法制度的体现，多表现为不成文的传统习惯；现代意义上的村规民约，是现代村风民俗规范化的产物，是现代法律与传统习惯对接的桥梁和纽带。建国后河南农村的村规民约大体经历了五个历史发展时期：从建国到农业合作化结束的自然发展阶段；从人民公社成立到十一届三中全会前的政治管理阶段；从十一届三中全会后到1987年的规范化雏形阶段；从1987年《村民委员会组织法试行》颁布实施到1998年9月规范化广泛发展阶段；从1998年10月开始至今进一步规范化阶段。（二）河南“村规民约”的类型有三种：一是由县、乡政府的有关部门制定、交村里执行的村规民约；二是由县、乡政府有关部门提供模拟稿发到村里，由村民结合本村实际讨论修订的村规民约；三是由村民共同讨论、共同制定、共同遵守的村规民约。

三、村规民约对加强河南农村基层民主法制建设具有十分重要的

意义。

四、河南村规民约中存在的问题及根源探究。(一)存在的问题：制定主体、程序方面存在的问题；内容中存在的问题；执行中存在的问题。(二)存在问题的根源：村规民约不符合村情民意；村级领导班子不健全，缺乏战斗力；村干部的思想观念不能适应形势发展的要求；农民集体荣誉观念淡漠；一手软一手硬的现象依然存在；涉及农村管理的法律、法规不完备；缺乏行之有效的监督机制。

五、加强和完善村规民约的举措。(一)加强对村民的宣传教育，提高思想，统一认识。(二)发挥党的农村基层组织的作用。(三)认真执行国家的法律、法规和政策。(四)建立健全高素质的农村基层干部队伍。(五)制定村规民约必须真正走群众路线。(六)国家应加强农业和农村立法。(七)村规民约的内容应以精神文明建设为主。(八)建立一套行之有效的监督制约机制。

六、村规民约的“模式”拟定。(一)制定、修改村规民约的主体和程序要合法。1. 必须组成村民会议；2. 必须依法保障村民会议行使职权；3. 村规民约中的内容应由村民会议讨论决定；4. 村规民约应以村民会议的名义公布实施。(二)村规民约内容的规范化。由于村与村之间的具体情况各不相同，因此对村规民约的内容不能要求千篇一律，但基本上应包括以下几个方面的内容：制定村规民约的宗旨；村民委员会的职责；村民的权利和义务；社会公德；村风建设；相邻关系；婚姻家庭；社会治安；奖惩规定；附则。(三)关于村规民约模式的几点说明。1. 关于体系结构的说明；2. 为什么要把村民委员会的职责写进村规民约；3. 关于奖励和惩罚问题；4. 关于监督执行权的问题；5. 关于村民小组制定村规民约的问题。

# 目 录

## 内容提要

## 论文

### 论村规民约对加强河南农村基层民主法制建设的重要意义

..... (1)

## 研究报告

### 河南农村“村规民约”建设研究报告 ..... (15)

一、“村规民约”的概念界定 ..... (16)

二、河南农村村规民约的发展状况 ..... (19)

(一) 河南村规民约的历史发展阶段 ..... (19)

(二) 河南村规民约的类型 ..... (23)

三、村规民约对加强河南农村基层民主法制建设具有十分重要的意义  
..... (26)

四、河南村规民约中存在的问题及其根源探究 ..... (26)

(一) 存在的问题 ..... (27)

(二) 根源探究 ..... (30)

五、加强和完善村规民约的举措 ..... (32)

(一) 加强对村民的宣传教育, 提高思想, 统一认识 ..... (33)

(二) 发挥党的农村基层组织作用 ..... (33)

(三) 认真执行国家的法律、法规和政策 ..... (34)

(四) 建立健全高素质的农村基层干部队伍 ..... (34)

(五) 制定村规民约必须真正走群众路线 ..... (35)

(六) 国家应加强农业和农村立法 ..... (36)

(七) 村规民约的内容应以精神文明建设为主 ..... (36)

(八) 建立一套行之有效的监督制约机制 ..... (37)

六、村规民约的“模式”拟定 ..... (37)

(一) 制定、修改村规民约的主体和程序要合法 ..... (37)

(二) 关于村规民约的内容规范化研究 ..... (39)

(三) 关于村规民约的模式的几点说明 ..... (47)

# 论村规民约对加强河南农村基层 民主法制建设的重要意义

我国是一个发展中的农业大国，农村人口在我国总人口中占绝大多数。我国的 12 亿人口有 9 亿分布在农村，农村的发展在整个国家的发展中占据着举足轻重的地位。农业问题、农村问题、农民问题是关系中国社会主义现代化建设的根本问题。江泽民同志在 1998 年 9 月 25 日视察安徽的讲话中指出：“抓住了农村这个大头，就有了把握经济社会发展全局的主动权。”河南更是如此。河南是我国第一人口大省，全省人口数量占全国总人口的十分之一；河南又是农业大省，百分之八十以上的人口是农民。河南地处中原，辐射力较强，因此，它的政治、经济的发展状况将直接影响到我国政治经济的发展，抓好了河南政治、经济的发展，将极大地推动全国其他省区的发展。而河南政治、经济发展的关键在广大农村，河南的发展与否要看农村，农村的发展要靠农民，如何调动广大农民的积极性、主动性，是搞好河南农村工作、发展河南经济的根本。抓住了这一根本问题，河南的其它问题就会迎刃而解！农民问题历来是我们党和国家社会革命和发展的首要问题，这是当年毛泽东同志早就证实过的。河南的出路是经济的发展，根本的转变是农村的发展。因此，正确处理新时期的农民问题，对于加强和改善党对我省农村工作的领导，团结广大农民走有中国特色的社会主义道路、实现社会主义现代化具有特别重要的意义。随着农村经

济的不断发展和普法教育的不断深入,河南省广大农民的思想观念、价值取向发生了深刻的变化,民主意识、市场经济意识和社会事务管理的意识不断增强,他们越来越要求有知事、议事、决事的权利,渴望直接参与重大事项的决策和事务管理。因此,在农村实行村民自治,是保证农民当家做主、充分调动广大农民群众的积极性、建设社会主义新农村的一项重大决策,是党的群众路线在农村工作中的具体体现,是发展农村基层民主、加强农村法制建设、搞好农村精神文明建设、提高农村生产力、发展农村经济、巩固农村阵地、抵制腐败的有效途径,也是农民参与村务管理、监督村务活动的一个有效方法。村规民约是实行村民自治的重要途径和手段之一,它对于扩大我省农村基层民主、加强农村法制建设、维护农村的安定团结,促进农村经济的发展起着越来越重要的作用。正像巩义市长穆为民同志所讲的那样:“村规民约问题,是农村民主建设的大问题,搞得好,就会保一方平安,造一方富土,促进一方的发展;搞不好,就会祸害一方百姓,干扰一方发展,扰乱一方安宁”。

## 一、村规民约是我省农村民主生活的充分体现

江泽民同志在十五大报告中指出:“扩大基层民主,保证人民群众直接行使民主权利,依法管理自己的事情,创造自己的幸福生活,是社会主义民主最广泛的实践。”改革开放20年来,我国农村基层民主政治建设取得了令人瞩目的成就,各地农村的村民自治制度不断发展和完善。村规民约作为村民自治制度的一种外在表现形式和村民行为规范,也日趋完善和健全,在农村民主生活中的地位日益重要。村规民约作为村民自我管理和自我教育、自我约束的行为规范是“从群众中来,到群众中去”的民主原则的充分体现。它具有合法性、区域性、

共议性、自治性和规范性五个特征。其合法性，是指村规民约的内容必须不违反法律、法规和国家政策的有关规定，不得与法律、法规、政策相抵触，否则无效；区域性，是指村规民约的效力范围仅及于一个或几个村；共议性，是指村规民约是由群众共同商议而制定的；自治性，是指村规民约是群众自己制定并用来管理自己的事情和规范自己行为的一种规则；规范性，是指村规民约一旦被制定出来，对一定区域的村民具有约束力，违者将依约受到相应的制裁。

村规民约作为一种行为规则由来已久，它是从人们的行为方式、生产方式、交往方式等发展过程中演变而来的某种风俗和习惯。我国广大农村正是这种传统习俗传承的重要载体。村规民约作为一种行为规范，是农村社会调控发展的又一阶段，是社会分工达到一定程度、社会组织相当复杂而必须实行的社会调控手段。我国改革开放以后，农民参与意识、民主意识、法制观念不断更新和增强，村规民约的规范化及其发展成为必然，可以说，它是我国农村继家庭承包责任制后的又一伟大创举，是我国农村社会进步并更加民主化的又一重要体现。1987年11月我国制定的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》第16条规定：“村规民约，由村民委员会讨论制定，报乡、民族乡、镇的人民政府备案，由村民委员会监督执行，村规民约不得与宪法、法律和法规相抵触。”这一规定，说明了我国农村民主政治的发展出现了又一个新的里程碑。从此，村规民约作为一个专有名词堂而皇之地出现在我国的立法中，这是顺应农村经济和社会的发展要求，对亿万农民伟大创造的肯定。党的十五届三中全会作出的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》（以下称《决定》）进一步明确了村规民约对加强农村基层民主建设的重要作用。1998年11月公布和实

施的《中华人民共和国村民委员会组织法》第20条又再次规定了村规民约的有关问题。村规民约作为广大农村的一种自我管理手段，在我国有着法律、法规不可替代的作用，它反映了广大村民自己的意志，是农村基层民主的最充分的体现。我们就调查中所收集到的河南农村八十五个村村规民约的规定、执行等情况来进行分析：

1. 从村规民约的制定看，它体现着绝大多数村民自己的意志。它的制定程序应当是：第一步是宣传教育，提高认识，采用多种形式向村民宣讲制定村规民约的作用和意义。第二步是广泛讨论，提出意见。在宣传教育的基础上，召开各种会议，并组织村民结合村里具体实际，广泛酝酿讨论，提出本村群众最关心、最迫切需要解决的问题。第三步是集中意见，拟定草稿。村民小组将各小组意见集中上报村委会，村委会根据村民意见拟定草稿，然后再发给村民征求意见，讨论修改。第四步是召开村民大会表决通过。第五步是张榜公布，并报乡镇政府备案。由此可见，村规民约是由村民群众自己制定的，在村民共同商议基础上形成的一种行为规范，体现了合法原则、民主原则以及从农村实际出发、便于执行的原则。

2. 从村规民约的内容上看，它应当规定村民在村务中的民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的政治权利，赋予村民参与村务活动的自主权。民主选举，就是要按照《村民委员会组织法》的要求，以直接、平等、差额、无记名投票的方式和原则进行选举，真正把群众拥护的思想好、作风正、有文化、有本领，真心实意为群众办事的人选进村级领导班子，这是搞好村民自治的前提和关键。民主决策，就是村里的重大事项要广泛听取村民意见，由全体村民或村民代表大会讨论决定。民主管理，就是要依据国家的法律、法规和党的方针政策，

结合当地实际，由村民讨论制定村民自治章程和村规民约，把村民和干部的权利义务规定得明明白白。民主监督，就是要把直接涉及群众切身利益，群众普遍关心的热点问题和村里的大事向群众透明、公开，接受群众监督。

3. 从村规民约的实施上来看，也体现着充分的民主。从我们的调查情况分析，在我省，绝大多数村都设有村民会议或村民代表大会，村民会议由本村村民代表组成，具有一定的权威性。涉及村民切身利益的事情，由村民会议讨论决定。这样做出的决策，才能减少失误，并有利于全体村民把决策变为现实的行动。另外，尽管各地、市、县的政治、经济、文化发展极不平衡，但在民主选举村委会干部时群众的参与率一般都在90%以上；村民直接参与管理和监督事项的在55.2%以上；通过村民代表对重大村务事项进行管理、监督的在53.6%以上。这些情况表明：通过村规民约的贯彻落实，我省农村的民主政治建设，在依法建制、以法治村，按制办事诸方面都有了较大的发展。实践证明，真正体现广大村民意志的村规民约一旦得到真正的贯彻落实，村民的心情就顺畅，事情就好办，民众就团结，力量就凝聚，经济就发展。凡是没有制定出真正体现村民意志的村规民约的，或制定后不能很好落实的村庄，往往就容易出现治安闹乱子、邻里不团结、干部少威信、经济不景气、事情很难办等现象。在调查中，一位滑县的老农民诙谐地讲道：“村规民约制定好，就怕难以落实了。只要一旦落实了，百姓乐陶陶，啥事好办了。大家齐一心，不怕经济搞不好”。

## 二、村规民约是法制建设在我省农村生活中的延伸

我国宪法第24条规定：“国家通过普及理想教育、道德教育、文化教育、纪律和法律教育，通过在城乡不同范围的群众中制定和执行

各种守则、公约，加强社会主义精神文明建设。”《村民委员会组织法》第20条中所指的村规民约就是宪法这一规定中“各种守则、公约”的主要成分。

当代我国农村社会实际上存在着两种运行调整机制，一是由国家 and 法律确认的法理机制，即所谓的“国家的法”之运行机制。这种机制是一种管理工具，通过法来管理社会和各种国家重大事务，因此，法是政府管理国家、组织、社会的一种重要手段，这种法是自上而下推行的，是由政府通过移植、引进西方的法律培育而成的，政府的意愿、热情和能力在一定程度上决定着法治的广度和深度。作为一种正式制度，国家的法在现代中国的法治建设中无疑起着主导的作用，指引着法治建设的基本方向。二是由村落和农民维持的礼俗机制，又称为“民间的法”之运行机制。民间的法的存在是由于国家的法的缺陷和供给不足造成的，它是民众个人或群体在生产、生活中产生形成的，是在中国社会固有的社会、文化基础上发生的，是民众自我管理的产物，它在根源上明显显示出自给自足的自然经济和礼教文化的痕迹的特点。作为国家的法的法理机制是靠条理清楚、规范性强、适用范围广和国家的政治力量来强制执行的；而作为民间的法的礼俗机制更多的是靠相关主体的普遍认可，靠情感、良好的心理认同和共同的价值利益取向以及社会舆论来维持的，它采用的是一种补救型的、自治型的方式。它作为社会上层建筑的重要组成部分，在法的触角催力下延伸到农村的庄庄寨寨，一旦使其规范化之后，必定会产生不可估量的影响和作用。尽管风俗机制干预人们重大行为的作用较小，但是由于它渗透于社会生活的各个领域和各个环节，加之其自发的自然调节功能，其社会影响力和积极能动性远远超越法律之上。一位伟人曾经说

过：“习惯是人们的第一天性！”此话真正道出了习惯机制的威力！规范化了的风俗并不排斥法的功能，它在某种方面和程度上是法律调节的必要补充，是中国现代社会法制建设的不可缺少的一种辅助手段。把现代法律精神与中国传统文化紧密结合，融为一体，正是我国农村法制建设的必由之路。而村规民约是风俗规范化在农村的最典型的表现形式，也是法律生活化在农村的具体体现，是现代法律与传统风俗对接的桥梁、联系的纽带、嫁接的载体，是现代法律精神与中国传统文化的有机、和谐的结合。

在现实生活中，我们不能把村规民约与国家的法律、法规等量齐观、混为一谈，但应注意，这并不意味着村规民约的可有可无。现阶段，我国的法律、法规还不够健全，即使将来法律、法规完备了，也总有相当一部分现实生活难以纳入到法制轨道，而要靠纪律、道德、传统等其他制约手段来调整。村规民约作为我国法律的必要补充，与法律法规有着十分密切的联系。首先，村规民约是在依法的前提下制定的，其规定的事项不得与宪法、法律、法规和国家政策相抵触。因为宪法、法律、法规和国家政策是国家制定的符合人民根本利益的具有普遍约束力的行为规范，任何组织和个人都必须在宪法和法律规范的范围内活动，村民自治也不例外，村规民约作为村民自治的表现形式也不能违背这些普遍的行为规范。其次，村规民约的内容是宪法和法律更加具体化、细致化、全面化的体现。宪法、法律是以保护公民合法权利的实施为宗旨的，而村规民约制定的目的就在于保护村民合法权利的正确实现。为村民合法权利上的实施创造更好的环境和条件正是村规民约制定的出发点。第三，村规民约的主要宗旨和宪法、法律的主要宗旨是相一致的，宪法和法律的主要宗旨都是为了维护社会秩

序的稳定，促进经济的发展和社会的进步，给人们创造一个安居乐业的好环境，村规民约的主要宗旨是维护本村社会秩序的稳定，促进本村物质文明和精神文明的发展。对农村人口占绝对多数的我国来说，村村稳定了、发展了，国家也就稳定发展、富强了。第四，从理论上讲，村规民约应当成为宪法、法律力量的源泉。村规民约是该村绝大多数村民利益和意志的体现，我国法律是广大劳动人民意志的共同体现，而在我国的广大劳动人民中绝大多数是世代生活在农村的农民，因此，法的主要力量之源泉当然是不言而喻的。全国绝大多数村民是法律制定的主要力量来源，又是贯彻落实法律和监督法律实施的重要力量源泉。依法而定的村规民约，正是保证法律在农村得以贯彻落实的一种好渠道和好形式。

由此可见，村规民约和法律、法规之间既有区别，又有联系，二者相辅相承，互为补充，各自起着不可相互替代的作用。现阶段，我国法律、法规还不太健全，村规民约在广大农村生活中起着十分重要的作用，它丰富和弥补了国家法律规范的不足，成为一种有效的补救手段和协同方式，为把我国建设成法制国家起了拾遗补缺、增砖添瓦的作用。

### **三、村规民约在农村基层民主法制建设中具有十分重要的意义**

邓小平同志一向十分重视民主法制建设。1978年他就强调指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化。”党的十五大报告明确将依法治国作为我们党和国家的治国方略，就是要确保广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。江泽民

同志在十五大报告中指出，我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨世纪的发展，要求我们在坚持四项基本原则的前提下，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义的法治国家。他还指出：“扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，创造自己的幸福生活，是社会主义民主最广泛的实践。”这样的论述，在我们党的历史上尚属首次，标志着中国共产党的领导方式、执政方式有了重大发展，对于我国跨世纪的政治体制改革和民主法制建设具有极其重要的指导意义。1998年10月党的十五届三中全会所作的《决定》中指出：“推进农村基层民主政治建设……坚持和改善农村基层党组织的领导，加强乡、镇政权和村民自治组织建设，依法保障农民当家作主的权利。”“扩大农村基层民主，实行村民自治，是党领导亿万农民建设有中国特色社会主义民主政治的伟大创造。为了更好地调动广大农民的积极性和主动性，促进农村各项改革和建设事业的全面发展，必须进一步扩大农村基层民主。”“全面推进村级民主管理。依据党的方针政策和国家的法律、法规，结合本地实际，全体村民讨论制定村民自治章程和村规民约，……加强村民的自我管理、自我教育、自我服务。”由此可见，十五大也把村规民约作为发展农村基层民主管理的一种重要方法。我国目前尚处于社会主义初级阶段，建设高度民主法制的条件还不成熟，农村的民主法制建设一定要从这一基本国情出发，积极鼓励农民群众根据本地实际情况，通过民主程序，依法制定一些切实可行的办法，进行自我管理，自我约束，自我教育，以弥补法律、法规的不足。尤其是在河南广大农村，长期以来，由于封建思想观念的影响，人们的民主法制观念十分淡薄，主要表现在以下几个方面：第一，缺乏主人翁意识，不能自

觉主动地去行使自己的权利，别人叫干什么就干什么，叫怎样干就怎样干，不主动地去参与村里的政治活动和经济管理。第二，民主意识淡薄，干部说了算，缺乏群众监督，出现了一些干部办事不公，以权谋私，甚至贪污腐化，滋长了权力腐败。第三，缺乏法制观念。农民的合法权益被侵害的事情在河南农村时有发生，但有的农民不知其权益已被侵害，有时知道了却不知如何利用法律保护自己，甚至出现了以恶对恶的现象，既未能保护好自己，又闯了大祸，触犯了法律。第四，缺乏正确的集体观念。有相当一部分村民往往将小家庭观念、宗族观念、小集体意识视为集体观念，结果，必然产生一系列的社会恶果。村规民约恰恰能够在增强村民守法观念，提高社会道德水平，促进农村物质文明和精神文明建设上起到法律、法规难以发挥的作用。实践已经证明并将继续证明：制定和执行村规民约是新时期农村各项工作的需要，是完善我国农村基层管理体制的有益探索，对农村基层民主法制建设具有重要意义：

1. 制定和完善村规民约对搞好村民委员会建设，实现村民自治具有重要意义。村规民约是全体村民聪明才智的结晶，是全体村民力量的体现，是村民委员会开展工作的章法和准则，是村民的基本行为规范。它弥补了法律规范的不足，符合当地农村的实际情况，容易被村民接受并起作用。我国许多地方村民的自我管理和自我约束在很大程度上就是通过村规民约来实现的。

2. 制定和完善村规民约对化解农村社会矛盾，密切干群关系具有重要意义。目前，整个河南农村总的形势是好的，经济发展，社会稳定，两个文明建设呈现出蓬勃生机。但有些地方，基层矛盾较多，干群关系比较紧张。原因有二：一是少数干部工作方法简单，作风粗暴，

甚至以权谋私、违法乱纪，引起群众不满；二是发扬民主不够，村务管理缺乏透明度和有效监督，群众有意见。实践证明，村规民约的完善和执行是解决这一矛盾，密切干群关系的有效途径。通过制定村规民约，将民主选举、民主决策、民主管理、民主监督和村务公开等制度规范进去，村干部的行为受到约束、规范和监督，促进作风转变和廉政建设，赋予了村民民主权利，为村民民主权利的行使创造了条件，从而“还干部一个清白，给群众一个明白”，“拆掉了隔阂墙，搭起了连心桥”，干群关系就会明显改善，农村社会矛盾就会明显减少，即使出现也极易及时得到解决。

3. 完善和执行村规民约对加强农村基层民主建设具有重要意义。扩大基层民主是我国政治体制改革的重要内容。我国宪法规定，人民是国家的主人，国家的一切权力属于人民。村规民约在我国社会主义民主政治建设中具有重要作用，它是实现社会主义民主的有效形式，也是社会主义民主在农村的具体体现。它有利于提高农民的民主意识和观念，形成民主的习惯和传统。村规民约，由于规范了村委会、村民小组、村民及其代表的各项权利和职责，农民群众能按民主集中制的原则决策，这就使广大农民和乡村干部在实践中认识民主、学习民主，习惯于按民主的原则和程序办事，行使当家作主的权利。村规民约的有效实施，将会进一步推动村民自治活动的开展，也会对其他行业和方面起到影响、示范、宣传作用。在新民主主义革命中，我党首先在农村开辟革命根据地，实行农村包围城市，武装夺取政权，取得了全国革命的胜利。在经济体制改革过程中，改革又首先从农村开始，实行家庭承包经营，取得了意想不到的成果，进而把改革推向城市。全面深入地开展村民自治必将对整个国家的民主建设产生巨大的基础作