

国家社科规划
“九五”青年项目

批准号:98CFX002

农村社区法治建设中的 村规民约问题研究

课题负责人所在单位:中共洛阳市委党校

一九九九年九月

国家社科规划
“九五”青年项目

批准号:98CFX002

农村社区法治建设中的 村规民约问题研究

课题组顾问:孙国华 中国人民大学教授、博士生导师
郭学德 中共河南省委党校法律法规教研室主任、教授

课题负责人:张广修 中共洛阳市委党校法学教研室主任、讲师
课题组成员:张景峰 洛阳工学院工商学院经济法教研室讲师
张雪芳 中共洛阳市委党校法学教研室讲师
李小非 中共洛阳市委党校法学教研室助教
李亚玲 洛阳市公路管理总段经济师
倪西良 洛阳市中级人民法院行政庭庭长、一级法官
刘茂钦 洛阳市中级人民法院经济庭副庭长、二级法官
王强红 洛阳市郊区水利局
王丛虎 中国人民大学法学院博士生
赵宝山 河南省司法厅基层工作处副处长
刘红继 洛阳君友律师事务所主任、三级律师
孙艳红 洛阳工学院工商学院讲师

课题负责人所在单位:中共洛阳市委党校
一九九九年九月

内 容 提 要

党的十一届三中全会以来,农村经济体制改革要求政治体制变革,以村民自治为内容的农村基层民主政治建设取得了可喜成绩。“搞好村民自治,制度建设是根本”。村规民约作为村民自治制度化、规范化形式和农村社区法治建设的重要补充途径也获得了长足发展,同时也存在着诸多问题,严重阻碍了村规民约建设和农村社区民主、法治建设的顺利发展。及时对十多年来村规民约建设实践予以全面总结,并进行系统、科学的理论研究,是新时期农村民主、法治建设发展的客观要求,对于正确认识村规民约建设的规律,为村规民约建设实践提供经验指导和理论指导,促进农村自治和社区法治建设,乃至整个社会主义民主、法治建设具有重大的现实意义。同时,也将进一步拓宽法理学的研究领域,丰富法理学的研究内容。

本课题从实践和理论两个方面对村规民约问题进行了系统、深入的研究。

在实践部分中,首先,通过对在农村村民自治和社区法治建设背景下进行村规民约建设的必要性的认识,充分评价村规民约在农村社区民主、法治建设中的应有作用和地位;其次,在充分调查的基础上,从村规民约制定的背景、制定主体、主要内容、表现形式、渊源、执行、村民对村规民约的态度等方面全面、客观地反映村规民约建设的现状;第三,从积极角度概括总结了十多年来村规民约建设的成功经验;第四,从消极角度找出村规民约在制定、内容、形式和执行等方面存在的问题;第五,从干群素质差、传统因素的负面影响、推行指导机制不健全、法律规范与自身运行机制缺位、理论指导跟不上及体制转换上的不适应等方面,深入分析了村规民约建设中现存问题存在的原因;最后,针对村规

民约建设中的现存问题及其存在的原因,提出了一系列对策:提高素质,转变观念;完善村规民约的推行指导机制;健全村规民约的自身运行机制;加强理论研究,提供理论指导;完善法律规范,提供法律依据。

在理论部分中,首先,从历史的角度,对历史上的村规民约和现代村规民约的发展历史进行考证和对比分析,认识村规民约的发展历史和不同历史时期的不同本质、特点;其次,从法理学角度,对现代村规民约的本质、特征、种类、渊源、与农村社区现存多元规范体系中其他规范的关系、基本原则及作用等基本理论问题进行系统论述,建立村规民约的基本理论;第三,在村规民约基本理论指导下,从村规民约的制定、内容、实施等方面进行应用理论研究,论述了村规民约建设的具体操作步骤与内容;第四,针对村规民约建设中人们对一些理论问题的模糊认识与争论,提出我们的看法与观点,以抛砖引玉;最后,对在村规民约问题研究过程中获得的对法律嫁接论的启示进行了初步的理论探讨。

需要说明的是,农村社区法治建设是在以村民自治为内容的农村基层民主政治建设背景下进行的,是与村民自治建设密不可分的。研究农村社区法治建设中的村规民约问题,也不能不涉及到村民自治这一前提和背景。从村民自治角度看,村规民约是村民自治的制度化、规范化;从社区法治角度看,村规民约是村民自治制度法治化的重要途径,也是农村社区法治建设的重要补充。因此,本课题的各个部分对村民自治的论述,并不否认农村社区法治建设这一前题。

通过对农村社区法治建设中的村规民约问题的实践总结和理论研究,我们试图解决村规民约建设中的现存问题,并构建村规民约理论体系的框架,为村规民约建设提供理论指导,以促进村规民约建设的健康发展,促进农村以村民自治为内容的基层民主政治建设和社区法治建设的顺利发展。

目 录

第一部分 农村社区法治建设中的村规民约问题研究报告

引 言	(1)
一、村规民约建设的现状	(3)
(一)村规民约制定的背景	(4)
(二)村规民约的制定主体及影响因素	(6)
(三)村规民约的主要内容	(7)
(四)村规民约的表现形式	(12)
(五)村规民约的渊源	(13)
(六)村规民约的执行	(15)
(七)村民对村规民约态度	(18)
二、村规民约建设的实践经验	(19)
(一)体现自治、法治精神是村规民约的本质要求	(19)
(二)因地制宜,切合实际,充分体现	
村规民约的地域性和乡土性	(20)
(三)形式灵活、贴近群众、注重实效	(20)
(四)正确发挥政府的指导作用	(20)
(五)村民积极参与,扩大村规民约的群众基础	(21)

(六)以促进农村经济与社会发展为目标 是村规民约的生命力所在·····	(21)
(七)适时制定新规约,修改或废止旧规约, 提高“立法”质量,使村规民约在较高 层次上发挥更佳的规范作用·····	(22)
三、村规民约建设中存在的问题·····	(22)
(一)制定方面存在的问题·····	(22)
(二)内容方面存在的问题·····	(23)
(三)形式方面存在的问题·····	(26)
(四)执行方面存在的问题·····	(27)
四、村规民约建设中现存问题的原因分析·····	(30)
(一)干群素质上的原因·····	(30)
(二)传统因素的负面影响·····	(37)
(三)推行指导机制上的不健全·····	(39)
(四)法律规范与运行机制上的缺位·····	(41)
(五)理论上的准备不足·····	(43)
(六)体制转换上的不适应·····	(46)
五、对策探讨·····	(49)
(一)提高素质,转变观念 ·····	(49)
(二)完善村规民约的推行指导机制·····	(50)
(三)健全村规民约的自身运行机制·····	(52)
(四)加强理论研究,提供理论指导 ·····	(54)
(五)完善法律规范,提供法律依据 ·····	(55)

第二部分 村规民约的法理学探析

一、村规民约的发展历史..... (57)

 (一)历史上的村规民约..... (57)

 (二)现代村规民约..... (65)

二、村规民约的基本理论..... (74)

 (一)村规民约的定义..... (74)

 (二)村规民约的基本特征..... (76)

 (三)村规民约的种类..... (78)

 (四)村规民约的渊源..... (79)

 (五)村规民约与农村社区多元规范
 体系中其他规范的关系..... (81)

 (六)村规民约的基本原则..... (83)

 (七)村规民约的作用..... (85)

三、村规民约的制定..... (88)

 (一)村规民约制定规划..... (89)

 (二)制定村规民约的指导思想..... (89)

 (三)村规民约的制定依据..... (90)

 (四)村规民约的制定主体..... (91)

 (五)村规民约的制定程序..... (94)

四、村规民约的内容..... (99)

 (一)村民自治章程的内容..... (99)

(二)村规民约的内容	(116)
五、村规民约的实施	(121)
(一)村规民约的实施方式	(121)
(二)村规民约的实施监督	(126)
六、对几个问题的看法	(127)
(一)关于自治罚款问题	(127)
(二)村规民约与村民自治章程名称辨析	(129)
(三)农村社区多元规范体系的构建 及村规民约独特作用的发挥	(131)
(四)村规民约与村民自治的关系	(133)
(五)村规民约与农村社区法治的关系	(135)
(六)农村基层党组织在村规民约建设中 的地位和作用的发挥	(136)
(七)村规民约研究的发展方向及前瞻性	(139)
(八)村民自治制度建设借鉴国家体制 的可能性与有限性	(140)
七、对法律嫁接论的启示	(142)
(一)法律嫁接论的提出	(142)
(二)法律嫁接论的基本内涵	(143)
(三)法律嫁接的必要性与可能性	(145)
(四)法律嫁接对我们的要求	(147)

农村社区法治建设中的村规民约问题 研究报告

引 言

党的十一届三中全会以来，随着农村经济体制改革的深入，广大农民获得了盼望已久的经济上的民主权利——经营自主权。经济上的自主必然要求政治上的民主，村民自治应运而生。在政府的承认与推动下，以民主为灵魂，以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为内容的村民自治制度在中国广大农村普遍推行开来，形成改革开放以来继联产承包责任制之后广大农村政治体制的重大变革。从而预示着中国最广泛的基层民主运动高潮的到来，成为中国社会20世纪末继“五四”运动之后又一民主运动的里程碑。十多年来，村民自治的伟大实践，已充分显示了其在农村基层民主政治建设中的巨大威力，并进而为推动全社会民主政治建设也发挥出巨大作用。及时总结村民自治的实践经验，促成其从自发到自主的转变，提高村民自治的水平和程度，是社会发展进程的要求。要提高村民自治的水平和程度，必须使其制度化、规范化。而村民自治制度规范化的重要途径便是村规民约建设。

同时，随着社会主义民主政治建设的发展，社会主义法治建设也被提上议事日程。只有制度化、规范化的民主才是真正的民主和有保障的民主，社会主义民主政治建设要求依法治国。因而党的十五大顺应中国社会发展的现实要求，及时提出“依法治国，建设社会主义法治国家”的战略方针。法治方略的落实，社会主义法治国家的建立，离不开广大农村的基层法治

建设。农村社区法治建设是我国法治建设的重要组成部分，没有广大农村的法治便没有国家的法治。由于农村社区特有的法治滞后因素的影响，使法律的效用在不同程度上被削弱，法律在农村的实施受到客观限制，这就需要谋求补偿法律功效，协助法律在农村实施的补充途径。审视农村现存的法律、村规民约、道德、习惯、宗法族规、宗教教义等多元规范体系，可资补偿法律功效的现实可行的途径只能是村规民约。

村民自治及法治建设的客观要求，使村规民约建设成为必然。村规民约是依照法治精神，适应村民自治要求，由共居同一村落的村民在生产、生活中根据习俗和现实共同约定、共信共行的自我约束规范的总和。村规民约不是法律规范，而是一种自治规范，是介于法律与道德之间的“准法”规范。它具有自治性、合法性、契约性、自律性、乡土性、地域性和一定的强制性。它体现民主，体现自治，是村民自治制度规范化的良好形式，为推进农村基层民主政治建设乃至全社会的民主建设发挥良好效用。同时，它化法为规，以规治村，体现法治，既有助于保护农民的合法权益和实现本社区的秩序和谐，有效补偿因农村法治滞后而削弱了的法律功效，又克服了道德缺乏强制效力的不足，及宗法族规、宗教教义、习俗中不符合社会主义原则的负作用，为推进农村社区法治建设发挥实际效用。成为农村社区法治建设的有效途径之一。

村规民约的实践，在农村社区民主、法治建设中发挥了重大作用，但同时也存在着诸多问题，制约其应有效用的充分发挥。因而，含盖于农村社区民主、法治建设之下，及时对十几年来村规民约建设实践予以总结，充分评价其在农村社区民主、法治建设中的应有作用及地位，找出制约其应有效用充分发挥的问题，并深入分析这些问题存在的根源，提出解决问题的对策，促使村规民约建设正常发展；同时在理论上对村规民约进行系统研究，为村规民约建设提供理论依据和指导，是社会科学工作者应承担的社会责任，也是我们进行该项研究的初衷。

基于此，1998年7月至10月课题组对全国十八个省（市、区）的50个制定有村规民约的村庄进行了村规民约现状调查。其中面上调查了32个村，通过洛阳工学院法学专业农村大学生暑假返乡社会调查活动进行；重点调查了六省十市18个村，通过课题组与省、市、县、乡各级职能部门座谈和深入到各村同村干部、群众座谈、观察进行。考虑到农村经济、风俗习惯等差异因素对村规民约的不同程度的影响，重点调查选择了乡镇企业发达的江苏（常州），明显带有关东地域特色的辽宁（辽阳、抚顺），经济相对落后的甘肃（临夏、张掖），经济发达并带有岭南地方特色的广东（中山、汕头），传统文化影响浓厚的中原河南（洛阳、南阳）以及村规民约规范化建设起步较早的山东（济南）。通过调查，收集到大量的访谈录音、照片、文字等第一手资料。同时也收集到大量的文献资料，为全面客观地认识村规民约现状提供了坚实基础。

在研究方法上，我们采用理论与实践相结合、个案分析与整体研究相结合及实证分析的方法，对调查材料进行了不同角度、不同层次的全面、系统、深入分析，并从较高层面上提出村规民约的法治化问题，以企对现阶段我国农村社区民主法治建设过程中的村规民约建设提供可资应用的指导，并对村规民约的发展探索具有前瞻性的发展规律。

一、村规民约建设的现状

自从11世纪中叶北宋元祐年间尚书右丞吕大防（字微仲）为了教化乡民，在其家乡蓝田（今属陕西）制定我国历史上第一个成文村规民约《乡约》、《乡仪》（史称《吕氏乡约》）开始，成文的村规民约在我国历史上已有九百余年发展历程。不同时代的村规民约不论为谁服务，但在教化乡民、稳定乡里社会秩序方面，都起到了不可低估的历史作用。作为一种历史文化传统，在改革开放以后，特别是1987年11月24日《村民委员会

组织法（试行）》以法律形式确定其合法地位以来，配合农村综合治理、村民自治工作的开展，村规民约在我国广大农村逐渐推行开来。92年8月中央“三部一室”在山东章丘联合召开“全国依法治村民主管理经验交流会”，推行“依法建制，以法治村，民主管理”的章丘经验之后，村规民约这种民主管理的制度化形式在全国广大农村普遍推广，形成全国范围内广大农村建章立制、规范管理的高潮。党的十五大确立“依法治国”方略，村规民约又成为依法治村的有效形式，使其在规范化的基础上逐步走上法治化道路。党的十五届三中全会在总结二十年农村改革基本经验基础上，进一步提出建设有中国特色社会主义新农村的政治目标：“加强农村社会民主政治建设，进一步扩大基层民主，全面推进村民自治”。把村民自治作为农村政治体制改革的切入点。村规民约作为村民自治制度的规范化形式，再次成为农村民主法治建设的热点问题，而得到政府及社会的重视，特别是广大农民的普遍参与。至1998年底，根据对全国十八个省（市、区）33个县（市）的502个村的统计，其中420个村制定有村规民约，占总数的84%，村规民约的普及已达相当程度。总结十几年来村规民约建设的经验教训，特别是认清村规民约现状，对村规民约规范化建设具有重要现实意义。

经过几个月的调查，我们从以下七个角度对村规民约现状进行客观反映：

（一） 村规民约制定的背景

村规民约作为村民自治的规范化形式，在农村的产生有其深厚的社会背景：家庭联产承包责任制的实行是其制定的经济背景，以村民自治为内容的农村基层民主政治建设是其制定的政治背景。本背景调查是从村规民约生成机制角度考察的。

表 1. 村规民约制定背景

	村民自发制定	村委会主动召集村民会议制定	县乡政府督促下制定	在县乡政府农村工作责任目标压力下制定	其他	合计
村数量	2	15	16	5	12	50
%	4	30	32	10	24	100

从表 1 可见：

1、县乡政府和村委会在村规民约制定中占主导地位，其中又各自发挥着不同作用。在县乡政府推动下制定村规民约的村占 42%，既是政府在农村政治体制改革及村民自治、村规民约建设中发挥主导作用的反映，也是我国农村工作中政府推动型工作模式的反映。政府对村规民约建设的主导作用，不仅表现在宏观上总结经验、指导推动，更重要的是微观上对村民宣传教育、对村干部培训、以至派出工作组具体指导等方式帮助建设，以保证质量，防止偏误。政府推动型工作模式一般是发现好典型、试点试验、总结经验、立法确认、全面推广。村委会主动召集村民制定村规民约的村占 30%，反映农村普遍建立的村委会的工作的主动性，以及村委会适应广大农民民主要求而改变其工作方法的现实。

2、村规民约制定的自发阶段已经过去。村民自发制定村规民约的村所占比重较小，仅占 4%，反映经过十数年的村规民约建设，已由当初自发状态下凭感性认识仅能制定简单村规民约的状况，发展为根据法律规定理性地自主制定涉及农村生产、生活各方面的较复杂的村规民约。

县乡政府、村委会及村民在村规民约制定中的不同作用和地位，也从总体上反映着村民自治的程度。县乡政府的推动作用固然不可少，但毕竟

不是政府治理，村民自治就应充分发挥村民在村规民约建设中的重要作用。

（二）村规民约的制定主体及影响因素

表 2. 村规民约的制定主体

	村民会议制定	村民代表会议制定	村委会制定	村党支部制定	县乡政府制定印发要求实施	合计
村数量	7	17	16	9	4	53
%	13	32	30	17	8	100

注：村数量合计超过50个村，是由于制定主体有交叉所致。

从表 2 可见：

1、法定主体占有一定比例。根据《村民委员会组织法》第20条规定，村民会议是制定村规民约的法定主体。调查表明，仅有13%的村规民约是由村民会议制定的，与法律规定相距较远，反映《村民委员会组织法》这一规定的贯彻落实任重道远。

2、非法定主体仍占居主导地位。代之于法定制定主体——村民会议制定村规民约的非法定制定主体（诸如村民代表会议、村委会、党支部及县乡政府等）制定村规民约的比例高达87%。其中村民代表会议和村委会制定的村规民约占62%，成为最为普遍的制定主体，反映了人们对村民会议这一村规民约法定制定主体的地位普遍认识不足；党支部在村规民约的制定上还占有17%的相当大的比例，反映农村党政不分，一元化领导的状况还相当严重；更有甚者，尚有8%的村规民约是由县乡政府制定印发到村要求实施的，反映了一些县乡政府在指导村民自治过程中，不是教育引导村民自己制定村规民约，而是出于政绩等原因越俎代庖。

此外，上述法定制定主体和非法定制定主体，特别是后者在制定村规民约的过程中，还会受到其中少数人的控制，或受到宗族势力、宗教势力

不同程度的影响。这种影响虽然是个别现象，但其对村规民约的性质及村民自治的民主实质的破坏力却不容忽视。

（三）村规民约的主要内容

村规民约涉及的内容很多。课题组从政治、经济、精神文明建设、执行国家政策、处理村际关系等五个方面进行了调查。

1、政治方面

政治在农村集中体现为村民自治，具体表现为民主选举、民主决策、民主监督等。

表 3 - 1 村规民约中关于政治方面的内容

	村民自治章程	村务公开制度	其它
村 数 量	19	28	18
在被调查的 50个村中所 占比重(%)	38	56	36

从表 3 - 1 可见：

以村民自治为内容的村规民约规范化程度已达到相当水平。38%的村已制定了村民自治章程，反映村规民约的制定由分散向综合、由专项向典章式的发展趋势，反映村民自治的规范化在不少地区已达到较高程度。56%的村制定有村务公开制度，反映公开村务是村民普遍关心的热点问题和强烈要求，也反映了村务公开制度是保障村民民主监督权利实现的关键，是村规民约的重要内容。36%的村制定有民主选举、民主决策、民主议事、民主评议、干部纪律等其他民主制度，反映村民正在把自己的自治权的行使制度化、规范化。

2、经济方面

表 3 - 2 村规民约中关于经济方面的内容

	财务管理 制度	村集体 资产管理 制度	村办集体 企业管理 制度	村私营经 济组织管 理制度	乡统筹、 村保留的 收缴及村 保留的使 用制度	村民经济 负担管理 制度	村水、电 管理制度	其它
村数量	32	20	17	3	25	21	27	9
在被调 查的50 个村中 所占比 重(%)	64	40	34	6	50	42	54	18

从表 3 - 2 可见：

体现农民经济自治权的经济管理制度日益健全，成为村民最为关注的村规民约的内容之一。它们的落实成为密切农村干群关系的关键。

(1) 制定有村财务管理、乡统筹村保留的收缴及村保留的使用、村民经济负担管理、村水电管理制度的村分别达到64%、50%、42%、54%，说明涉及村民切身利益的经济问题，是村民普遍关心的热点。村规民约将其制度化、规范化是村民经济民主权利的必然要求。经济问题是引发农村干群矛盾的重要因素，这些村规民约是避免和化解干群矛盾的依据。在一些发达地区，村民负担问题因为村集体经济实力的壮大变得易于解决，这从制定有村民经济负担管理制度的村所占42%的较低比例也可以看出。当然，导致该类村规民约比例不高，也存在着制度不健全的原因。

(2) 40%的村制定有村集体资产管理制度，说明村集体资产仍然是农村社会发展的物质基础，反映对做为村民自治物质保障的集体资产保护的客观要求。

(3) 尽管只有6%的村制定有私营经济组织管理制度，这个比例远低于制定有村集体企业管理制度的34%的比例，仍说明私营经济在乡村集体经济发展的同时逐渐兴起，并将成为农村经济发展的一支重要力量。

村规民约不但规范村集体企业的管理，对适应市场经济发展的私营经济组织管理也予以应有重视。

（4）18%的村制定有社会保险、合作社等制度，说明随着农村的市场化，更多的经济问题会产生，村规民约规范的范围也将不断扩大。

由于地区经济发展不平衡，以及各地、各村主导产业、经营模式等的差异，各地关于经济方面的村规民约在内容上表现出不同特色。

3、精神文明建设方面

表 3－3 村规民约中关于精神文明建设方面的内容

	村民文明公约	文明家庭评选标准及评选办法	模范村民评选标准及评选办法	易风易俗、提倡文明生活方式方面的约定	红白理事会章程及相关约定	尊师重教、助学助教方面的约定	文化娱乐活动及场所管理制度	环境卫生、绿化美化街道硬化方面的约定	防火防盗、治安安全方面的约定	禁赌、禁毒、禁黄、禁淫方面的约定	其它
村数量	21	33	14	26	9	10	8	19	34	26	8
在被调查的50个村中所占比重(%)	42	66	28	52	18	20	16	38	68	52	16

从表 3－3 可见：

精神文明建设方面的内容比较宽泛。其中文明教化、治安防范等作为村规民约的传统内容，在当代村规民约中也占有重要地位，在有些地区还把它作为贯彻社会治安综合治理的根本手段来使用。

（1）文明教化、表彰模范、治安防范、尊师重教等能够促进精神文明建设的传统方式，在农村社区自治中得到继承和发扬，并在村规民约中固定下来。

（2）随着农村社会的发展，上述传统的方式已不能完全满足目前精神文明建设发展的需要，各地农村相继出现了提倡文明生活方式、改善生活环境等具有时代特色和现实意义的精神文明建设方式，这些也在村规民约中得到了及时的反映。