

乡村治理背景下村规民约发展的现实困境与重塑路径

彭忠益, 冉敏

(中南大学公共管理学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 村规民约的生成土壤和作用空间虽发生变化, 但其继续存在及其适应性改变对于形成更加有序的乡村社会秩序而言仍然具有现实意义。文章在透视村规民约发展现实困境的基础之上, 通过对代表性村庄社区的调研分析, 进一步探讨当代村规民约转型重塑亟待解决的关键问题与有效经验。在人口流动加快、信息交换愈发频繁的背景之下, 村民利益诉求更趋多元, 村规民约制定合意成本上升、违规成本下降、自身不足凸显。村规民约重塑应以满足村民共性需求为导向, 通过塑造共同经历建立信任关系; 与基层自治治理结构相结合, 增强基层自治组织制度供给能力; 在新兴传播工具辅助下重构舆论环境, 构建村规民约新型作用机制。

关键词: 乡村治理; 村规民约; 发展困境; 重塑路径

中图分类号: D422.6

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2017)06-0117-07

一、问题的提出

基层社会的稳定繁荣是人民安居乐业的保障, 是大国崛起的基石。国家治理既要维护公共秩序, 又要实现公共利益的最大化^[1]。现代治理模式的建构, 需要与之契合的制度补充。从最初农业宗法社会具有较强约束力的行为规范到如今基层自治的重要组成, 村规民约已存续数千年, 至今仍是村级管理的重要载体。村规民约的独有性质, 使其成为村民表达共同利益诉求必不可少的制度安排, 符合新形势下乡村治理的要求。

然而伴随农村社会环境与基层管理模式的数次转变, 村规民约的存续形式、涵盖内容、权威来源均已不同往日, 村规民约发挥效用条件的变化已成基本事实。相较以往强大的约束能力, 村规民约表现出日渐式微的态势, 形式化、趋同化及空泛化成为村规民约发挥其应有功能应予解决的共性问题。如何让村规民约继续发挥其应有功效, 以更好地推进农村基层建设, 提高村民的自治能力与水平, 从而实现乡村的有序发展, 无疑是实现治理现代化逻辑框架下值得学者审视和深思的重要命题。

二、当代乡村治理中村规民约发展的现实困境

当下中国农村显现诸多新变化: 城镇化发展伴随大规模农业人口转移, 使乡村“空心化”成为普遍现象; 人口与信息流动性的增强彻底打破以往相对封闭的村落共同体, 传统村落文化的生成土壤与作用空间发生异化; 村民权利意识增强, 利益诉求愈发趋向多元, 加剧了乡村社会内外关系的复杂化^[2]。加之国家基层政策快速转型过程中制度衔接不当等问题的不断累积, 基层社会矛盾愈发凸显。

(一) 人口流动加快, 舆论约束效力减弱

村规民约作用范围通常限制在一个村庄或社区之内。费孝通认为, “中国基层社会是乡土性的, 乡土社会在地方性的限制下成了生于斯、死于斯的社会, 常态生活是终老是乡。”^[3]对于大多数村民而言, 他们一生都要扎根于家乡这片土地, 在这个相对独立的没有陌生人的社会里, 每家每户的生活、每一个体的行为都可能通过村中舆论得到再现和放大。舆论将抽象性的行为准则和价值理念转化为村民能够真切感受到的外界压力, 而相对封闭的环境和相互依赖的生态,

收稿日期: 2017-04-16; 修回日期: 2017-05-31

基金项目: 2016年湖南省社科联智库项目“新常态下基层社会矛盾治理研究”(ZK20160331012)

作者简介: 彭忠益(1964-), 男, 湖南宁乡人, 中南大学公共管理学院教授, 博士生导师, 主要研究方向: 公共领导与地方治理, 政府行政与组织管理; 冉敏(1993-), 女, 重庆酉阳人, 中南大学公共管理学院硕士研究生, 主要研究方向: 地方治理, 公共政策

进一步强化了村庄舆论的效力,确保了村规民约发挥实实在在的作用^[4]。这种独特的舆论环境也成为村规民约效用发挥的重要保障。

随着城镇化的逐步推进,乡村社会原有的封闭性环境发生剧烈变化。一方面,由于交通条件的改善,村庄人口流动性增强,原有血缘及地缘性特征已明显弱化。另一方面,改革开放以后,城市飞速发展创造了大量的就业岗位,农民不再受制于土地,外出务工成为更多人的选择。部分外出谋生的村民在获得足够的经济收入之后,出于改善生活环境的目的举家搬迁,其余大部分务工村民又常年在外,仅在春节等特定节假日期间才返回所在村庄,几乎完全脱离了原属的舆论环境,舆论对村民的约束力大大减弱。

(二) 合意成本上升, 村民多元需求难以平衡

当乡村社会的封闭性被打破,农民从土地中解放出来,村民获取生存与发展资源的途径变得不再单一,同村居民之间经济差距和生活水平逐渐拉大。另外,随着人口流动的频繁,以往村民类似的生活经历因为各自分散流动而变得不同,村民行为及诉求愈发趋向差异化。信息技术提升使得村庄与外界信息交换更加频繁,新兴思潮不断涌现,村民尤其是年轻一代对地域习惯发自内心的服膺受到动摇^[5],对现行规范的质疑与挑剔成为常态,村规民约的权威性受到挑战,甚至出现无视集体利益而片面追求自身利益的情况,达成合意的成本增加、过程拉长,严重降低了村规民约制定实施的效率。

笔者通过对已有研究文献的梳理以及对湖南、云南等地村规民约调研数据的统计分析发现,目前我国大多数村规民约的制定遵循村委会或支部提出草拟、村民讨论提出修改意见、召开村民代表大会表决通过的形式^①。这种形式固然能够极大降低合意成本,提高制定效率,但难以避免不能如实反映村民所需,甚至导致村委会强制推行政策而损害村民利益等问题的出现。同时,如果制定过程中村民参与度不高,其自治热情因此丧失,制定出来的村规民约在实施过程中也难以达到预期效果。

(三) 违规成本下降, 村民遵从意愿降低

村规民约作为一种行为规范,其产生和存续根源于村民共同的生活需要。在具有相对封闭性的村落,村民一方面要向有限的环境中获取生存资源,另一方面其生存和发展都必须与周围村民发生联系,他们必须通过相互协作满足其安全需要、人际交往需要以及

丧葬、婚嫁等事务的人力需要。此时村规民约的产生对规范村民之间的交往、协商村民的利益尤其是集体利益起到重要作用,成为村民不会轻易违背的一种权威性秩序规范。这种秩序规范建立在传统乡村社会以血缘性社区、关系和人情为基础的特殊信任之上^[6],村民对传统规则的服膺、对周围村民的普遍信任等内生性因素构成村规民约权威的主要来源。

在传统礼俗文化式微,个人主义、拜金主义思想入侵乡村社会的背景下,部分村民道德底线下滑,越轨几率上升。同时,随着农村社会现代法制的深入与开放程度的加深,现代村规民约的惩戒性色彩逐渐弱化^[7]。虽然多数村规民约设置了如罚款、减少福利待遇、通报批评、没收土地等直接或间接影响村民利益的制裁措施,但在实际执行过程中却难以落实。在传统礼俗与现代秩序观念未能有效契合的情况下,村民只顾个人利益、公德缺乏的现象普遍存在,惩罚措施的实施极易引起违规村民的强烈不满与反抗,成为矛盾爆发的导火线。

(四) 规则传递受阻, 村规难以深入人心

传统村规民约是乡里百姓从实际生活出发,通过相互合意的方式制订而成的^[8]。在传统乡村社会中,长辈会将自己认同的理念和行之有效的生活经验以讲述、告诫等方式传承给下一代,继续生活在村中的后辈模仿长辈的行为逻辑,形成一套相对固定的行为准则。有的村规民约虽然历经千百年的发展演变,却仍然能够在村民的日常生活中发挥重要作用,就是因为这些村规民约已不再是没有生气的条条框框,而成为融入到村民的日常生活中的思维方式与行为习惯。

随着农村年轻一辈思想的转变,许多年轻人不愿继续沿袭长辈道路,在外求学或务工的青年群体与原生村庄联系也不再紧密,青年群体不断流失的现状加剧,这个将外在规则内化为习惯的过程受到阻碍。同时,当代村规民约的制定实施方式已然不同于传统村规民约。在笔者调研的村庄中,80%左右的村规民约采用准公文形式进行撰写,内容涉及爱国教育、邻里关系、环境卫生、公共生活等多个方面,不仅条款繁多,与村民习惯用语以及日常认知也相距甚远^①。这种不接地气的村规民约不仅很难被村民接受认同,更无法代代相传,内化为村庄具有普遍性的行为准则。

综上所述,新时期在外部环境以及目标群体即村民自身偏好变化的双重影响下,村规民约面临许多现实困境,如图1所示。

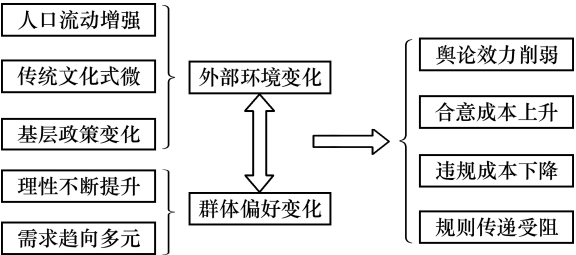


图 1 当代村规民约面临的现实困境

三、当代乡村治理中村规民约重塑案例

非正式约束由于具备文化渗透属性，其变迁往往也是渐进式的。村规民约的创新重塑既不能粗暴地将其与蕴含的文化传统剥离，也不能强行为其设定一个固有的演变路径。总体而言，村规民约的转型方向和具体路径应与现代化治理要求及各个村庄的实际情况相契合。湖南省乐安村的村规民约重塑或许可以为我们提供一个新的视角。乐安村位于湖南省宁乡县坝塘镇，全村 6.2 平方公里，辖 12 个行政小组，2 300 余人，距县城 15 公里，距长沙市 50 公里。2013 年乐安村被评选为市级卫生村，2014 年被评为宁乡县美丽乡村建设示范村。在对村两委成员以及村民进行了为期一周的调查之后，笔者了解到，乐安村环境卫生改善的成功得益于全村人的积极配合以及《乐安村环境卫生村规民约》的有效实施。

(一) 乐安村村规民约重塑的过程

(1) 村支书倡议发起。乐安村支书提出修改原有村规民约，制定环境卫生村规民约的倡议得到了村委会的大力支持，也契合村民希望通过改善居住环境来发展农家乐的需求，因而迅速得到响应，新的乐安村

环境卫生村规民约的制定得以提上日程。
谭书记搞美丽乡村，提出需要制定一个关于环境卫生的村规民约。后来村里集体调动各组长和党委代表，包括妇女组长代表走访各家各户收集大家意见。再由村委会将组长以及代表召集起来开会讨论，然后在村民代表大会上一条条进行表决，最后形成章程。
——FNZZ(乐安村)

(2) 小组代表、党员以及妇女协会的成员入户搜集民意。乐安村村两委并没有包揽村规民约的制定，而是依赖乐安村自治架构，发动村小组代表、党员以及妇女协会成员采用入户搜集民意的形式调动全体村民参与到村规民约的制定中，许多内容条款都基于村民提出的要求与建议。

(3) 形成村规民约文本并召开村民代表大会表决通过。乐安村村规民约的正式通过以村民代表大会表决的形式进行，以多数人同意为原则。

(4) 出台正式村规民约文本并开始宣传推广。表决通过之后，由村两委起草并出台正式文本，之后以村广播、公告栏以及小组会议等方式进行宣传推广。

综上所述，乐安村村规民约的制定过程以及各主体角色如图 2 所示。

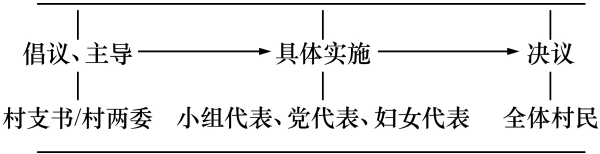


图 2 村规民约制定过程中各主体角色示意图

(二) 乐安村村规民约重塑的结果

(1) 重塑后的主体内容。《乐安村环境卫生村规民约》在原有《乐安村村规民约》关于环境卫生内容基础上进行细化，规定了乐安村环境卫生整治的主要依

表 1 乐安村文明卫生户评比标准

	内容	分值
1	垃圾要分户处理、分类入池、分散减量，房前屋后无暴露垃圾	(记 25 分)
2	无露天粪坑(缸)和旱厕，无污水坑	(记 15 分)
3	临路墙体要粉饰，不准堆放杂物和烧柴，晒坪整洁规范	(记 15 分)
4	畜禽必须圈养	(记 15 分)
5	室内整洁卫生	(记 15 分)
6	无乱挂乱晒	(记 15 分)

评比等级为清洁户、标准户、加油户。90 分以上为清洁户，75 分及以上为标准户，75 分以下为加油户。评比的结果会直接粘贴在每家每户门口

资料来源：《乐安环境卫生村规民约》《乐安村环境卫生评比方案》

据、主体、具体措施、村民责任与义务、奖惩制度共计16条,并专门制定了评比方案和具体考核标准,做到有规可依。

(2) 重塑后的宣传推广。宣传推广是村规民约得以执行的基础。《乐安村环境卫生村规民约》制定出台之后,为了让村民了解掌握规约的主要目的和具体内容,乐安村两委发动12个小组村民代表以所在小组为单位对《乐安村环境卫生村规民约》进行宣传学习,在微信上推送消息,利用村广播传播村规民约的主要精神,号召全村村民为争取“市级环境卫生村”而共同努力。尽量做到人人知晓,户户参与。

(3) 重塑后的规约执行。在规约的具体执行上,成立“环境卫生领导小组”作为规约执行的主体,领导小组的主要成员是村两委主要干部,将规约执行的主体进行明确。此外,将12个小组的村民代表家设为带头户,定期开展环境卫生评比。值得关注的是,乐安村环境卫生村规民约中,不乏有利用舆论和示范效应来引导村民行为的内容,例如让老人协会成员担任卫生督导员,将环境卫生评比的结果公开化等等。

每户农户环境卫生评价分为“示范户”“标准户”“加油户”三个等级。对示范户给予张榜公布和表彰奖励,对连续三次不达标农户所在的行政组给予通报批评。——CZS(乐安村)

我们会让老人协会成员去做卫生督导员,负责每一段清洁的督导工作,因为很多人看到老人在做清洁也会不好意思,自己主动去做。——CZS(乐安村)

我们的村规民约里面没有强制的惩罚,只有舆论。但是在乐安的话基本都能够做到。因为这个惩罚不好去制约别人。规定一般是跟利益挂钩的,要求怎样做,就能得到怎样的回报,但是我们这个要求你做,做不到我们也没办法,但是一般有舆论导向,有一种相互的制约,有的村民自己不想搞,但是看别人都搞得好的话还是会动起来。——FNZZ(乐安村)

综上所述,乐安村村规民约的执行机制如图3所示。

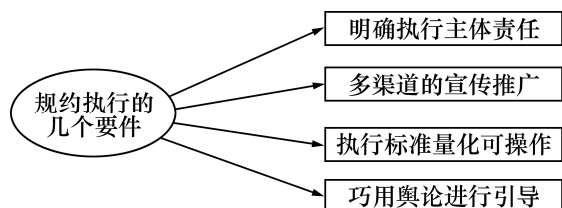


图3 乐安村规约的执行机制示意图

(4) 重塑后的反馈机制。良好的制度都是在实践过程中不断完善的。乐安村环境卫生村规民约在执行

过程中也遇到过诸多问题与抵触。笔者通过访谈了解到,乐安村村规民约在执行过程中面临的问题主要有三方面:一是年轻一代对村规民约感知度差;二是部分村民参与积极性低或是不满意规约的执行结果;三是已搬离村子的住户的周边环境卫生无法得到有效保持。

我们每天都在宣传,但有些人道德跟不上。做的不好的蜻蜓点水批评了,但一而再地,这些人就会有成见。——FNZR(乐安村)

我们家孩子对村规不是很了解,也不会问,去年搞卫生他会问一下我们干嘛,如果让他去他也会去帮忙我。他不怎么发表意见。——CM1(乐安村)

每次环境卫生评比之后都会有人到村委会来闹事。有的不甘心被评为加油户,将粘贴的纸条撕下来破口大骂;有的村民表示家里只有老人和小孩没有精力打扫卫生;有的居民已经搬离村子,住宅旁边都是一些废弃的垃圾没有人管等。——CZS(乐安村)

访谈匿名化处理代码对应人物:FNZZ——妇女组长;CZS——村支书;FNZR——妇女主任;CM1——村民1。

面对执行过程中遇到的问题与村民反馈的结果,乐安村村支书召集小组代表和妇女主任就规约实施问题的解决进行商讨,鼓励年轻人参与村中事务,鼓励已搬离村子的住户支持家乡建设;让村委会成员分担部分区域的清洁工作;对执行结果不满意的,让与之相熟的村干部或者老人协会、妇女协会会员进行说服引导等。乐安村村规民约的反馈机制如图4所示。

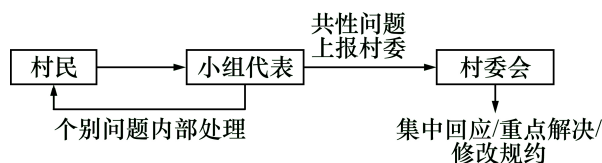


图4 乐安村规约的反馈机制示意图

总体而言,确立了有问题找小组代表,小组代表集中反映,村委会集中回应的反馈机制。12位小组代表实际上已经成为各自小组的民意发声者与制度精神的传达者,架起了村民与自治组织之间沟通的桥梁。

综上所述,重塑之后的乐安村环境卫生村规民约与原有的村规民约不论是在制定、执行过程中还是具体内容上都有了很大的变化,这种变化不仅反映了乡村社会化过程中村民的利益需求变化,更融合了乡村基层管理者对所期望的社会秩序的基本构想。依托《乐安村环境卫生村规民约》,形成以村委会为主导、老人及妇女协会辅助支持、村中能人积极配合、全体

表 2 乐安村新旧村规民约对比

对比单位	主要内容	制定程序	参与执行主体	推广方式
原乐安村村规民约	包括爱国、法治、教育、邻里关系、环境保护、社会治安等共 50 条	村委会起草——村民大会表决通过——出台文本	村两委	编订文本，村公告栏
乐安村环境卫生村规民约	环境卫生及相关内容共计 16 条	村支书提议并草拟——村小组讨论修改——村民代表大会表决通过——出台文本	村两委、老人协会、妇女协会	编订文本，入户宣传、微信群宣传、村广播

村民共同参与的积极态势。

四、当代乡村治理中村规民约的有效经验

通过对湖南、云南等地村落的实地调研，笔者发现，不同省市的村落的村规民约虽然在内容上都大同小异，但执行效果却相去甚远。部分村落在村规民约制定执行中的一些创新性做法，或许能够为当下村规民约的创新转型提供思路和启示。

(一) 塑造共同经历，增强参与体验，提升民众对村规民约的心理认同

参与感与共同经历将塑造强化村民的集体意识，帮助其实现从被约束到主动践行村规民约的转变。在湖南宁乡县乐安村环境卫生村规民约中，制定了“由老人协会成员担任义务监督员、村民有责任义务对村保洁员提出建议和批评、鼓励村民为本村评比市‘环境卫生先进村’荣誉称号贡献力量”等规定，通过鼓励村民参与、强化村民的主体意识，让村民将个体以及家庭荣誉感延伸到更广泛的集体领域，有效提升了村民对该村规民约的心理认同^①。在具体实施过程中，村委主动入户宣传以及为村民提供花苗以及种植技术服务降低了其遵从该公约的成本，为村民自主遵守村规民约提供了动力。而乐安村当选市级卫生村、宁乡县美丽乡村建设示范村以后，知名度不断提升，不仅得到了更多公共基础设施建设的财政资源，不少村民自办的农家乐也迎来越来越多的游客，村民遵从公约的积极性提高，环境卫生保持也进入良性循环。村民参与感和共同经历的塑造不仅依赖于基层治理主体的制度供给能力，更需要在村民和基层治理主体之间建立足够的信任关系。

(二) 建立信任关系，增强合作资本，增强村规民约推行的群众基础

村规民约的有效推行离不开民众的支持和认同。离开了民众的支持和认同，村规民约便只是流于形式的表面文章，无法真正达到满足村民共同需求、规范

村庄秩序的目的。信任关系的建立涉及两个方面，一方面是基层自治组织与村民之间的信任关系，另一方面是村民之间的信任关系。基层自治组织作为村规民约制定实施的权威主体，积极与民众建立信任关系，在更多公共领域寻求合作，避免因为村民利益分化带来的冲突和矛盾尤为重要。公平、公开和民主是建立信任关系的关键要素。公平即村规民约的规定对每一个个体都是平等有效的，没有人能够因为特殊身份而规避村规民约的约束；公开则是指村规民约的制定、实施的每一个环节必须处于民众的监督之下，以公开透明的方式进行；民主则是更多将民众的意见和建议以制度化手段纳入村规民约的制定实施过程中。村规民约必须通过村民的质询、解答和商讨，让村民充分享有协商民主讨论的权利。

(三) 应用新型媒介，打破空间界限，缩短民众与村规民约的认知距离

舆论传播对村民个体行为的约束保障了村规民约效用的发挥，传播工具的更新换代为村规民约的推行提供了新思路。目前，乡村广播与村公告仍然是多数村庄推广村规民约的重要工具，而随着移动互联网与手机应用的迅猛发展，以 QQ、微信为代表的新型沟通工具也以其便捷化、快速化、匿名化的特点普遍地融入到乡村居民的生活当中。值得一提的是，云南甸头村将村规民约编成朗朗上口的三字口诀，并通过村广播及时播报给每家每户；更有许多乡村开始以建立微信公众号的方式，对村内新闻以及有关规范制度如村规民约进行每日推送，将与本村有关的信息通过微信平台传达给村民。在更多村民成为移动互联网用户的今天，这种创新做法有效地打破了距离限制，也让村里的青年群体拥有了解和参与乡村建设以及公共事务管理的新渠道。信息技术革新带来信息传播的迅速化、便捷化，新媒体同样可以成为村规民约推行的重要媒介。

(四) 巧用熟人关系，面子影响里子，营造相互影响的良性群体氛围

中国社会是一个以血缘或亲缘关系为纽带的圈子

社会。现存村落形成初期大都是由具有血缘或亲缘关系的村民聚集而成,一个村子只有一到两个姓氏村民的现象至今仍旧十分普遍。在村落人口不断流入与外流的过程中,虽然血缘关系相对淡化,但是长期共同居住生活所形成的地缘关系也让村落形成一个相互熟识的小圈子。在这个相对固定的圈子里,既有熟人之间相互照应形成的乡土情结,也有与邻里周边相互比较所形成的“好面子”的特点。由于生活在同一个村子,这种“爱面子”的观念会对大多数村民造成影响。湖南省宁乡县乐安村村规民约中关于环境卫生评比“示范户”“标准户”“加油户”的内容,实际上体现了利用村民爱面子的特点来引导村民行为的特点。每一次环境卫生评比结果会粘贴到各家各户门口,“示范户”在村里人面前就会感觉特别有面子;“加油户”则会感觉非常没面子。同样,在遇到非常不配合村规民约的村民或是发生矛盾纠纷之时,熟人的力量便得到充分的运用。让熟人对不服从的村民进行劝说引导、让老年卫生监督员去打扫某一户没有打扫干净的公共区域都会给村民造成心理压力,引导他们改变自己的行为。可见,巧用熟人关系来营造相互影响的良性群体氛围同样能够提升村规民约的执行效力。

五、当代乡村治理中村规民约转型重塑的关键条件

村规民约能否发挥其应有作用,关键在于其是否符合现代乡村治理的需要。诺思认为,非正式约束并不会立即对正式规则的变化作出反应,也正因如此,已经发生改变的正式规则与持续存在的非正式约束之间往往由于冲突和紧张关系导致一系列不良的社会后果^[9]。上述种种现实问题表明,村规民约为适应现代农村治理实际所进行的变革与调适十分必要。由于村规民约的地域性特征,其转型重塑无疑应契合每个地区的实际情况,如村落地域大小、村民构成、独有的风俗习惯等。此外,通过对村规民约实施现实困境的论述可以得出,村规民约的转型重塑还面临一些具普适性的关键条件。

(一) 村民共同需求得到满足是村规民约有效实施的前置条件

村规民约既是村民共同需要的体现,其制定过程应是确定、平衡、协调村民共同需要的过程。村民需求得到满足是其认同遵守村规民约的第一动力,而村民需求得到满足取决于需求表达与制度营造的充分合理。随着乡村社会异质化的增强,村民需求的多元化趋势愈加明显。不少村民囿于眼前及个人利益,缺乏

长远考虑与集体意识,利益分化较之以往表现更加突出,而这种利益分化最终往往演化为激烈的利益冲突与矛盾纠纷。村规民约的存在以具体村庄为依托,它的内容理应符合村民的共同需要与各个村庄的风俗习惯。只有由单一性向差异性转变,结合当地风俗习惯与村庄的实际情况制定实施村规民约,才能实现村规民约地域性与乡土性的价值回归。

(二) 舆论环境重构是新时期村规民约有效实施亟待解决的关键议题

在乡村社会隐形壁垒逐步瓦解,地方传统风俗与村民固定思维习惯相继受到冲击的背景下,个体行为的自主性和多样化趋势加强,保障村规民约效用发挥的舆论环境俨然发生变化,即便如此,舆论仍是村规民约发挥效力的最重要工具。由于日常活动范围较为固定,村民也相互熟识,违反村规民约带来的最直接后果就是颜面的损失,而大多数村民并不愿受到同村人指责。在我国各地流传已久或正在实施的村规民约中,利用舆论和示范效应引导村民行为的条文屡见不鲜。如何在开放性和流动性增强背景下重构舆论环境,将日益原子化的村民个体联合起来,在无形中影响和改变民众的行为与选择,已经成为村规民约转型重塑亟待解决的关键议题。

(三) 基层自治组织的制度供给能力是村规民约成功转型的重要保障

基层自治组织的制度供给能力主要体现在基层自治组织能否制定出符合本地实际且实施有效的各项自治制度。从1983年我国实施推广基层自治制度以来,作为农村基层自治代表的村两委实际上承接了许多行政性事务,已逐步成为农村公共权力的主要掌控者和代言人,成为基层行政力量的延伸和组织存在。

基层自治组织成员通过选举上任,一般拥有广泛的群众基础,是村民寻求帮助、表达诉求的主要对象,能够快速获取基层民众最关注的问题信息;此外,基层自治组织村两委成员大都是村中精英,他们自身拥有的话语权能够使其提议得到足够的重视,被提上集体议程的概率也相应增加。这些都决定了基层自治组织在推进村规民约调适转型的过程中不可替代的地位和作用,为此应重点关注基层自治组织的制度供给能力提升。

六、结语

村规民约的作用条件变化是中国乡村社会整体转型的一幅缩影。中国乡村社会的转型,不应只是现代

化治理体系的简单嫁接,当代村规民约实施面临的种种新问题客观上也为传统价值规范与现代化治理理念、工具的有机结合提供了新思路,因此对村规民约的转型重塑,我们理应给与更多的关注。村规民约之所以能够进入乡村治理话语体系,得到统治阶级或是国家层面的肯定与重视,不仅仅在于它可以成为正式制度的有效补充。从行政部门基层管理的需要出发,村规民约的合理运用能够为乡村秩序稳定乃至乡村建设贡献积极力量;从村民角度而言,村规民约是其共同价值诉求的体现,反应了民之所求,也必然应该得到行政部门的重点关注与政策支持。某种意义上而言,村规民约已成为村民表达自我需求与行政部门基层管理需求交换的媒介。

制度是人为设计的产物,根源于人对期望社会、经济、政治结构的需求。人的需求会随外部环境以及自身需求的变化而发生转变。当新的需求产生,势必会产生新的制度对其进行回应。当人们的需求趋于恒定之时,制度才能得以稳定。村规民约本身就是一种秩序,在新的秩序还没有彻底取代它之前,它的基本功能就具有存在的合理性^[10]。在村规民约的制定实施过程中,只有真正做到以村民需求为导向、与基层自治治理结构相结合,提升基层自治组织的制度供给能力,积极运用社交工具构建新型舆论环境,保证村民民主参与的权利和渠道畅通,才能让村规民约真正深入人心,发挥其应有作用,实现村规民约的终极目的和价值回归。

注释:

- ① 资料来源于:以往研究文献梳理,结合课题组成员于2016年5-7月前往湖南省宁乡县乐安村、关山村、油麻田村,云南省大理市周城村、甸头村、城北村等地的实地访谈调研核实。

参考文献:

- [1] 何增科. 国家治理及其现代化探微[J]. 国家行政学院学报, 2014(4): 11-14.
- [2] 郭金云. 乡村治理转型的微观基础与制度创新[J]. 中国行政管理, 2015(5): 65-69, 155.
- [3] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1985.
- [4] 周家明, 刘祖云. 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[J]. 农业经济问题, 2014(4): 21-27.
- [5] 党晓虹. 虚置与重构:乡规民约的当代困境及未来走向析论[J]. 理论导刊, 2016(8): 8-12.
- [6] 钱海梅. 村规民约与制度性社会资本——以一个城郊村村级治理的个案研究为例[J]. 中国农村观察, 2009(2): 69-75.
- [7] 牛铭实. 中国历代乡规民约[M]. 北京: 中国社会出版社, 2005: 80-81.
- [8] 董建辉. “乡约”不等于“乡规民约”[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2006(2): 51-58.
- [9] 道格拉斯·C·诺思著. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭行译. 上海: 上海人民出版社, 2016: 50-51.
- [10] 张明新. 乡规民约存在形态论[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版), 2004(5): 58-66.

Realistic predicament and reshaping path of the development of village regulations in the context of rural governance

PENG Zhongyi, RAN Min

(School of Public Administration, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: The forming soil and functional space of village regulations have changed a lot, but their continual existence and adaptive change are still of realistic significance for forming better rural social order. The present essay, based on penetrating the realistic predicament of the development of rural regulations, further explores some key problems and effective experiences in transforming and reconstructing rural regulations by investigating and analyzing some representative rural communities. In the context of faster migration and more frequent information exchange, the appeals about villagers' interest tend to be diversified, acceptable cost in stipulating rural regulations goes up, the cost of violating rules comes down, and self-deficiency becomes highlighted. Reshaping rural regulations should be oriented by meeting the common needs of the villagers so as to establish trust relation by undertaking common experiences, by combining with grassroots self-governance structure, enhance the supply capacity of the grassroots self-government organization system, reconstruct communication environment with the aid of new communication tools, and build a new type of mechanism for rural regulations.

Key Words: rural governance; village regulations; developing predicament; reshape path

[编辑: 胡兴华]