

## 关于强化村规民约功能作用 提升乡村治理效能的建言报告

市政协专题调研组

治国安邦,重在基层。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”,在基层治理中发挥着至关重要的作用。我国将村规民约提升到积极发展基层民主、完善社会治理体系、全面推进乡村振兴的战略高度予以布局,习近平总书记就“有效发挥村规民约、家庭家教家风作用,提高乡村文明程度、健全乡村治理体系”作出重要指示。党的二十大报告指出,“要完善基层直接民主制度体系和工作体系,拓宽基层各类群体有序参与基层治理渠道,保障人民依法管理基层公共事务和公益事业。”吉林省把发挥村规民约积极作用作为重要抓手,列入《吉林省乡村振兴促进条例》进行部署。市政府工作报告强调,“改进乡村治理、完善村规民约,培育文明乡风、良好家风、淳朴民风。”政协委员一致感到,这是各级党组织在新时代新征程全面推进乡村振兴的背景下以“小村规”撬动“大治理”的战略决策,对发展全过程民主、保障人民当家作主的深刻把握,意义重大、影响深远。市政协坚持“党委政府中心工作推进到哪里,政协履职就跟进到哪里,智慧力量就汇聚到哪里”的工作思路,把“强化村规民约功能作用、提升乡村治理效能”作为重点调研、重点提案、重点协商课题,积极组织委员广泛献计献策。现将市政协有关调研情况汇报如下:

### 一、域内外村规民约的实施现状及思考启示

市政协高度重视这次专题协商、调研工作,侯川主席多次作出具体安排部署,并成立由苏晓华副主席带队、法制委牵头、部分政协委员、有关部门人员参加的调研组,聚焦村规民约实施中的重点问题、关键环节,通过组织政协委员赴松原、梅河口及我市各县(市)区乡村实地学习考察、查阅资料、座谈交流进行调研,以及采取线上方式了解其他省市的做法予以借鉴,形成对我市具有一定参考价值的调研成果。

目前,全市755个行政村全部完成村规民约的制定和修订工作。村规民约已成为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”,健全了自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,构建了共建共治共享的社会治理格局。通过对域内外的调研,对标对表找差距,聚焦聚力促提升,在用好用村规民约、强化基层善治上,让我们有了更多的思考和启示。

(一)坚持党建引领,突出政治性。用好村规民约、加强基层治理必须把党的领导挺在最前沿,实现有效打通“最后一公里”。浙江浦江县郑宅镇坚持深化新时期“枫桥经验”,全面实施“党建+治村公约”建设,创设“家风指数”引领村风民风,实行联系党员、家风评议团、村务联席会、镇党委政府四级评审,设立“红黄榜”,在正面激励上,可获得免担保贷款、享有建房指标审批、各类困难补助等方面优先权、给予花卉苗木物质奖励、先进事迹上墙、表扬嘉奖;在反面教育上,不仅将农户负面行为在微信平台推送批评,还通报批评农户联系党员。有效搭建党群联动网格,推动农户有事一起议、网格有事一起干,切实让党的一切工作落实到村民的日常生产生活中。

(二)坚持群众路线,增强主动性。实施村规民约的重点和难点关键在于把村民组织好、发动好。松原市宁江区杨家村在修订和完善村规民约中,把群众的问题交给群众自己解决,广泛征求群众意见,避免简单照搬照抄政策、法律条文和相互仿效的做法。黑龙江大庆前进村制定《前进村乡规民约》《前进村议事协商章程》,组建议事协商理事会,建立议事协商裁决委员会,形成了民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层议事格局,通过村民自治释放乡村治理活力。

(三)坚持因地制宜,体现针对性。制定村规民约,要从各村实际出发,紧盯突出问题,将村民反映最多、要求最迫切、思想认识比较统一的事通过村规民约先规范起来,不搞一刀切,不搞命令强迫。双辽宝山村“村规民约+移风易俗”,对红白喜事等制定规定,酒席在“村大食堂”进行,为群众减负,

为幸福加码;梨树八里庙村“村规民约+积分制”,“规”出新气象,“约”出新风尚;伊通吉祥村“村规民约+环境整治”,确保源水活、苍鹭飞。这些村规民约既让村民知道“什么不可为”,又规定“违反后怎么办”,内容丰富全面,简洁易行,村规民约可操作性强。

(四)加强指导监督,实现合法性。坚持合法合规原则,既从制定程序上加以监督,又从内容上加强审视,强化对村规民约的指导和监督。福建厦门市民政局紧密联系经济特区乡村振兴和民政职能任务,突出婚俗殡葬改革重点,通过推进“微自治”、倡行新风尚、开展专项整治等举措,深化村风民风建设。结合实践,出台《厦门市完善和落实村规民约居民公约指引》《优秀村规民约居民公约范本》等,明确修约流程和-content规范,把婚俗殡葬等民生社会事务列为村(居)自治重要内容,并强化开展村规民约修订情况“回头看”等,助力基层治理并取得良好成效。

(五)加强规范执行,注重灵活性。村规民约的规范执行,是村规民约发挥应有作用的前提。上海市宝山区罗泾镇塘湾村坚持以自治增活力、以法治强保障、以德治扬正气、以智治促升级,深入推进“四治”融合治理,依托智慧社区微脑展示平台、社区通平台,推广乡村治理积分制,推动村级信息中心在平安建设、环境保护、交通出行等方面发挥实效,让传统文化与智慧科技在现代乡村交相辉映,逐步探索走出一条大都市近郊乡村精神文明建设的新路。同时,通过多种形式加强宣传,让村规民约的内容人人皆知;对开展村规民约的修订、完善工作进行督查评估和通报,强化考核,全面营造有效执行村规民约的浓厚氛围。

## 二、当前我市村规民约存在的问题

村规民约在基层治理中不可或缺,被称为独立于法律之外的“软法”,其作用和意义不言而喻。同时,由于当下基层治理体系尚不完善,在面对诸多农村问题时显得治理手段匮乏,通过调研分析,我市农村的村规民约存在以下问题。

(一)与现行“硬法”不协调。由于农村社会深厚的自治精神,村民对陋习的坚持,对法治的淡漠,有少数村规民约留有封建残余,与国家法律法规,出现明显的不当、不合理。有的将法律法规规定的情形、处罚的事项又列入了村规民约,超出了其“立法”权限。有的罚则过多、权利太少,思想教育方面内容几乎没有,违背了权利义务的统一性原则。有的规定对违规的村民可以采取“罚款”“扣罚政策资金”等措施,与法律法规的规定不协调,国家权力的介入在浓厚的封建观念下往往显得力不从心。

(二)与群众接受意愿不配套。多数村规民约涉及行为规范、人身财产权,存在权利义务不对等、义务本位思想突出的情况。一些村规民约的条文笼统、抽象、涵盖面广,道德宣言式、倡导式的条文多,口号多实际少,明确村民权利义务条文少,实际操作意义不大。由于地域、文化等因素,村规民约往往不能及时反映时代的变化,多数的村规民约内容明显过时。有的保留传统却不与时俱进更新,多数群众难以接受,村规民约遭遇地位的尴尬和权威的丧失。

(三)与基层治理可执行性不相符。有的村规民约针对性不强,选用大而空、华而不实的内容,导致约束力弱化,使得亟需解决、而法律尚未触及的农村问题被搁置或放大,影响了农村社会稳定。有的洋洋几十条,不成文形式的村规民约较多,很多地方是通过村民小组“一事一议”确定下来后再口口相传。有的地方甚至用抓阄的方式来确定,程序不合规范,针对性、操作性不强。有的制定后即被束之高阁,成为摆设,变为一纸空文。有的虽设置了如罚款、减少福利待遇、通报批评等直接或间接影响村民利益的措施,但在实际实施过程中却难以执行,甚至有些村民根本不知道村里还有村规民约。同时,乡镇政府过分强调村民自治,也没有明确一个部门作为村规民约的指导和监管机构,指导和监督力度不够,导致村规民约没有得到有效执行。

## 三、完善村规民约的对策思考

村规民约作为一种自下而上产生于农村本土的“软法”,具有地域性、民间性、自律性等特征。在深入探析村规民约在基层治理中的不足、缺陷,发现症结,深挖问题根源,找到应对之策,进而促进村规民约正常化、规范化、合法化,提升“软法”治理能力,形成软法不软的局面是十分必要的。

(一)乡镇政府应加强对村规民约的指导监督。乡镇政府应加强对村民委员会工作的支持和帮

助,指导村民会议制定村规民约。加大对与发展不适应的村规民约清理力度,对不合法的内容进行修改。开展普法宣传教育活动,提高村民遵守良好村规民约的自觉性。

(二)村规民约的制定应因地制宜,与时俱进。根据村情民情完善村规民约内容,多接地气,入乡随俗,多体现地方特色。紧贴时代,将社会主义法治理念、社会主义核心价值观、垃圾处理、乡村绿化、道路亮化和污水治理等各项工作纳入其中,赋予村规民约新内容。将杜绝“等、靠、要”懒惰行为列入村规民约,扶贫、扶志、扶智有机结合,巩固拓展脱贫攻坚成果,增强农民内生发展动力。

(三)规范制定程序,确保最重要的主体人民群众“归位”。完善和规范村规民约的制定和修改程序,严格落实村民会议作为村规民约唯一法定制定主体的规定,减少其实施过程中的阻力。在建立完善村规民约上,广泛征求村民意见和建议,把群众的问题交给群众自己解决。

(四)强化实施效力,提升村规民约的权威性。成立诸如黑白理事会、乡贤理事会等,创新监督执行方式,处理处置违规违约现象。通过建立执约巡查队、制定奖励政策、落实惩罚措施等方式,督促农民认真执约履约。在践行落实、调解纠纷、处置违约行为时,应公平公正,村干部发挥带头作用,不当特殊村民。村民之间相互监督,形成遵守村规民约的良好风尚。

(五)结合重点工作,有效推进乡村振兴。聚焦移风易俗、环境整治、产业发展等方面,依托“道德银行”等平台,推广“红黑榜”“积分制”等做法,有效激发村民内生动力,形成比学赶超、遵规守约的浓厚氛围,让村规民约覆盖乡村振兴各方面,实现“约”出治理有效、“约”出乡风文明、“约”出崭新气象、“约”出共同富裕。