

# 城乡融合发展视角下村规民约的完善途径

穆茂浩

贵州财经大学，贵州贵阳，550025；

**摘要：**城乡融合发展是实现中国式现代化的应有之义。必须运用整体思维，系统推进新型工业化、新型城镇化和促进城乡要素良性互动、双向流动。而村规民约是农村集体经济组织将国家法律、党的政策细化并结合本地地区优势而用于自我管理的一种自治条约，村规民约以其独特的约束力促进劳动力资源配置、生态环境的改善，细化国家政策和法律。为城市资源的下沉创造必要条件，而城市资源的下沉又反过来推动村规民约的改进和实施，从而形成良性循环。本文以村规民约的角度入手，通过分析村规民约在实践中的困境，并提出相关的建议以推动村规民约与城乡融合发展的良性循环。

**关键词：**城乡融合；村规民约；良性循环

**DOI：**10.69979/3029-2700.25.07.046

## 1 村规民约对城乡融合发展的作用

### 1.1 村规民约推动基础投资性环境的建设

基础投资性环境是资本投资的基础环境，包括人口条件、土地条件、交通条件。<sup>[1]</sup>

劳动力资源是城市资本下沉的必要条件。建立健全相关制度体系，有利于促进就业规模的扩大、劳动力供求匹配效率的提升和就业质量的改善，能够让劳动者的<sub>人</sub>力资本价值更好发挥，为推动高质量发展提供更加有力的人力资源支持。因此，可以充分发挥村两委的作用，通过制定经济发展方面的村规民约使村民达成一致的经济发展目标，引导村民结合自身实际需求以及自然资源向有利于集体发展的方向集中。

其次，土地作为农村集体经济组织的重要资源，是城乡融合发展中产业融合的重要载体，“落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权”旨在从不同方面保障农民对农地的财产性权利。农地“三权分置”改革的核心在于保障农地集体所有和农户承包的前提下，实现经营权的资本化。因此，可以通过村规民约来明确集体土地的用途，激发高效利用，强化相应的监管模式，将闲置土地的土地经营权的流转、出租、入股，推动城市产业向下兼容。通过制定相应的利益分配方案，或用于农村产业的发展补贴，调动村民投身乡村建设的积极性。还可以通过制定村规民约来鼓励农民加入合作社等经济组织，通过统一谋划、统一调度、统一管理来实现土地的集约化经营，减小土地分割造成的小规模土地浪费。

最后，交通条件是盘活产业融合的先决条件，习近平主席在第二届联合国全球可持续交通大会开幕式上发表主旨讲话强调：“要发挥交通先行作用，加大对贫困地区交通投入，让贫困地区经济民生因路而兴”，阐明了交通运输在解决发展不平衡不充分问题中的基础性作用。而在农村的交通建设中，村规民约也在其中发挥着重要作用。利用村规民约制定相应的基础设施建设目标，以集体出资和众筹的方式来促进农村交通设施的建设。并通过制定相应规定，将区域维护细化落实到户。例如“2023年度上海市美丽乡村示范村”叶榭镇四村通过制定相应的村规民约，将全村划为七个网格片区，以村党支部为核心，形成乡村道路设施维护的网格化管理。正真实现了村民之间的共治共享，为可能的资金引入创造了先决条件。

### 1.2 通过村规民约加强环境建设以促进产业融资

推动城乡融合发展，必须要坚持绿色为引领，健全农产品质量标准体系，培育绿色优质农产品品牌。推动城乡融合发展，首先应当加强农村第一产业和城市产业的融合，要在充分发挥农村农产品优势的基础上，不断吸纳城市资源。村集体可以通过民主的方式，制定相关的村规民约，规范农药的使用标准，防止化肥以及农药的使用造成土地和水源的污染，打造农产品绿色标签，吸引农产品加工企业投资的加入，发展全产业链模式，促进农业与现代产业要素跨界配置，促进农产业的升级，实现农村经济发展从粗放型向精细型、集约型转变。推进农产品加工向产地下沉。向优势区域聚集，引导大型

农业企业重心下沉，在粮食生产功能区、重要农产品保护区、特色农产品优势区和水产品主产区，建设加工专用原料基地，布局加工产能，改变加工在城市、原料在乡村的状况。向中心镇（乡）和物流节点聚集，在农业产业强镇、商贸集镇和物流节点布局劳动密集型加工业，促进农产品就地增值，带动农民就近就业，促进产镇融合。向重点专业村聚集，依托工贸村、“一村一品”示范村发展小众类的农产品初加工，促进产村融合。

实现城乡融合发展，要把握住农村所拥有的地理优势以及环境优势，充分发展旅游业，以旅游业的发展为契机，推动农产品经济的发展，推动第一产业、第二产业、第三产业的融合，通过旅游引领的模式，将旅游和农产品销售、村落文化、文化产业融合起来从而带动经济区域的发展。<sup>[2]</sup>在建设旅游产业体系的过程中，村民代表大会可以通过制定村民公约来建立环境保护机制，将环保维护责任落实到户，对河流、道路进行定期的清洁和维护，细化垃圾分类的具体办法。

### 1.3 以村规民约推动城乡融合政策的细化和落实

根据国家统计局第七次人口普查公告显示，我国公民高中学历以下的公民还是占大部分，尤其是对于贵州地区，高中学历以下的占比达到 62.4%，因此对于大部分村民来说，国家政策的理解是不到位的。推动城乡融合发展，离不开国家政策的支持，在制定具体村规民约时将国家政策与村集体的发展的相关内容逐条细化，变成村民更易理解，更具有操作性的条款，例如贵州省赫章县哲庄镇还山村将村规民约以顺口溜的方式对社会治理，环境保护，农民创业等相关问题进行细化规定，使得国家政策更加细化，更加深入人心。此外党的政策落实需要被细化执行，村规民约可以通过明确村委会、村民小组组长的职责，监督相应政策落实到村民，例如湖南省益阳市桃江县石牛江镇通过构建“1+2+3+4”服务结构体系（建好一张党群连心网，选优配强两支队伍，全面推行为民服务三张卡，建立健全四个机制），结合乡村网格化管理和志愿服务，推动党员联系到户、民情走访到户、政策落实到户、产业对接到户、精准服务到户，着力提高乡村治理能力、推动乡风文明建设、保障改善民生、创新产业发展和推进清廉石牛江建设。

## 2 村规民约对于推动城乡融合发展的困境

虽然目前来说，村民随着科技发展已经突破了传统

村寨生活消息闭塞的局限，但是对于国家政策的认识、理解还存在困难，因此在制定村规民约的时候，其内容和政策、法律有所出入的现象依然存在，例如，部分地区向上以村民自治为借口，向下以所谓的“规定”为理由侵害村民利益。<sup>[3]</sup>此外一些村子以制定村规民约的方式限制已经出嫁到外村的妇女享有的合法土地权益<sup>[4]</sup>。

### 2.1 制定村规民约的制定主体就不合法

相关法律规定，村民会议可以制定和修改村民自治章程、村规民约，并报乡、民族乡、镇的人民政府备案，但是实践中制定主体是村委会全体成员决议通过，例如王某诉某村委会饲养动物损害责任纠纷案一案，经过村委会的一致同意制定所谓的“打狗案”，并成立打狗小分队，针对饲养人疏忽管理跑出来的狗进行清理。本案中王某请求人民法院判决村委会赔偿，因为村委会并没有资格制定村规民约，所以制定的村规民约无效，法院也最终判决村委会赔偿。

### 2.2 是制定程序不合法

部分村集体虽然召开村民大会制定村规民约，但是一方面部分基层群众对于参与基层自治的积极性不高，另一方面有相当一部分村集体成员外出务工，加上部分村委员认为人少更容易达成合意的错误认识，因此通知不到位，使得村规民约只代表了少部分的意见。

### 2.3 是制定内容违法

由于基层群众自治组织部分成员法律意识淡薄，依然坚持以往的村传统，使得村规民约的制定与法律相冲突。例如最高人民检察院、中华全国总工会、中华全国妇女联合会联合发布 12 起保障妇女儿童权益典型案例之十一：山东省日照经济技术开发区人民检察院督促整治村规民约侵害妇女权益行政公益诉讼案，在本案中，村集体通过制定村规民约排除外嫁妇女享有的本村的相关利益，后续通过监察机关通过调取在街道备案的数十个村的村规民约，发现规定出嫁妇女不得享有土地承包经营、宅基地安置、集体经济收益分配等权利不在少数。很多村民认为，所谓的村规民约就是依照当地的传统观念来治理村庄事务，缺乏村规民约不得违背法律规定意识，一味尊崇老观念，以族规来代替村规、代替法律。

## 3 规范村规民约的相关建议

### 3.1 形成乡镇政府主导下的多元主体协作审查模式

近些年，部分地区已经开始重视村规民约的合法性审查，完善审查流程。例如，2003年，福建通过了相关的地方性法规《福建省发挥村规民约基层治理作用若干规定》，该规定对村规民约提出具体要求。从近几年村规民约审查的发展上来看，很多地区已经形成多主体合作审查模式，通过政府主导，律师事务所辅助审查的模式对相关的村规民约进行审查。这种模式不仅提升了审查工作的合法性，还保证了审查工作中的专业性。

### 3.2 建立实施过程中的司法审查制度

在明确司法审查限度的前提下，司法机关通过向政府提出司法建议的方式对村规民约进行附带性审查，最终对于涉案的村规民约由乡政府来主导修正。<sup>[5]</sup>这种方式不仅符合相关法律法规的规定，又能实质发挥出司法权力的监督作用。换言之，司法建议的审查方式保证了乡镇政府履行审查村规民约职责的正确性与有效性，同时加强了司法与行政权力的合作与协同。

### 3.3 加强对群众的普法宣传

村规民约在制定和实施中出现违反法律的很大原因在于基层群众法律意识薄弱，基层群众自治组织可以通过与高校合作推动村规民约的发展。例如贵州财经大学法学院，通过学校与村组织对接，由学院学生组成法治宣讲团，定期到村组织进行法治宣讲，同时对于基层的实践案例也可以被带队老师引用为教学资源。

## 4 结语

由于我国是以刚性法律法规为主的国家，所以在推动城乡融合发展中，充分发挥以柔性为主的村规民约作为法律法规的补充是必要的。确保村规民约在制定和实施中的合法性和合理性是促进城乡融合发展的必要条件。本文针对于村规民约在实际制定和实施中存在的问题，提出以政府为主导、多元主体协调审查以及司法附带性审查的建议，确保村规民约的合法性和合理性，从而为村规民约在城乡融合发展中发挥实质作用提供有力的法律支撑。

## 参考文献

- [1] 王政武, 郭雅玲, 陈春潮. 以乡村振兴促进共同富裕: 逻辑内涵、现实困境与政策框架[J]. 南宁师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 43(02): 12-25.
- [2] 纪明, 黄金. 乡村振兴背景下交通基础设施对农村共同富裕的影响研究[J]. 无锡商业职业技术学院学报, 2023, 23(02): 33-41.
- [3] 管洪彦. 村规民约认定农民集体成员资格的成因、局限与司法审查[J]. 政法论丛, 2012(5): 117-122.
- [4] 朱庆, 雷苗苗. 农村妇女土地权益司法保障的应然选择——以“外嫁女”为研究对象[J]. 甘肃社会科学, 2019(5): 134-139.
- [5] 汪栩漾, 刘智华. 村规民约合法性审查的困境与出路[J]. 农村·农业·农民, 2024, (20): 39-44.

作者简介：穆茂浩 1996- 硕士 贵州财经大学