

规约治村:城郊型村庄村规民约的演进逻辑与利益协调机制——以S村30年文本变迁为例

徐佳汝

浙江农林大学, 中国·浙江 杭州 311300

摘要: 城郊型村庄面临利益复杂、人口异质和规则滞后的治理挑战, 村规民约作为连接国家法与乡土社会的重要“软法”, 在利益协调中发挥着关键作用。本文以浙江省衢州市S村1992—2023年十余版村规民约为研究对象, 运用利益相关者理论和制度变迁理论, 分析其演进逻辑与治理机制。研究发现, S村村规民约经历了由“生产型契约”到“分配型契约”, 再到“治理型宪章”的三阶段转变, 其本质是对土地增值和社会结构变迁的制度回应。其治理效能主要体现在构建了利益甄别、利益博弈和利益兑现三重机制, 通过成员资格界定、民主协商、利益约束和监督保障实现利益平衡。S村实践表明, 城郊村治理现代化需要依托规则精细化、程序民主化和治理手段多元化, 推动乡村治理由身份逻辑向契约逻辑转型, 为基层治理现代化提供有益借鉴。

关键词: 村规民约; 城郊村; 利益协调; 制度变迁

Rural Governance by Regulations: Evolution Logic and Interest Coordination Mechanism of Village Regulations in Suburban Villages — A Case Study of the Textual Changes of S Village in the Past 30 Years

Xu Jiaru

Zhejiang A&F University, China Zhejiang Hangzhou 311300

Abstract: Suburban villages face governance challenges characterized by complex interest dynamics, demographic heterogeneity, and outdated regulatory frameworks. Village regulations, serving as a crucial "soft law" bridging national legislation and local communities, play a pivotal role in coordinating interests. This study examines over ten editions of village regulations from 1992 to 2023 in Village S, Quzhou City, Zhejiang Province, employing stakeholder theory and institutional change theory to analyze their evolutionary logic and governance mechanisms. The research reveals that Village S's regulations underwent a three-stage transformation—from "production-oriented contracts" to "distribution-oriented contracts," and ultimately to a "governance charter," fundamentally representing institutional responses to land value appreciation and social structural changes. Their governance efficacy is demonstrated through three key mechanisms: interest identification, interest negotiation, and interest realization, achieving balance via membership definition, democratic consultation, interest constraints, and supervisory safeguards. The case study demonstrates that modernizing suburban village governance requires refined rules, democratized procedures, and diversified governance approaches, facilitating a shift from identity-based to contract-based governance models and providing valuable insights for grassroots governance modernization.

Keywords: Village regulations; Suburban villages; Interest coordination; Institutional change

1 问题的提出

随着乡村振兴战略深入推进, 乡村治理体系和治理能力现代化被赋予更高要求。党的十九大提出构建自治、法治、德治相结合的乡村治理体系, 村规民约作为村民民主协商形成的自治规范, 兼具“软法”灵活性与“契约”约束力, 被视为衔接国家制度与乡土社会的重要载体。然而在实践中, 部分村规民约存在形式化倾向, 治理效能有限,

“规约不少、管用不多”的现象较为普遍。这一问题在城郊村表现得尤为突出。作为城市化前沿区域, 城郊村面临利益关系复杂化、社会结构异质化和规则供给滞后化三重挑战。

关于村规民约的研究, 国内学界已积累丰厚成果, 主要可归纳为以下几个维度: 第一, 村规民约的性质与功能定位。就其性质而言, 学界存在“习惯法说”^[1]“软法

说”^[2]“契约说”^[3]等多种争鸣。早期研究多强调其德治与教化功能,视其为乡风文明建设的载体^[4]。在新型集体经济背景下,村规民约正从“管理型”向“分配型”转变,其核心职能演化为界定集体成员资格、规范资产收益分配^[5]。第二,村规民约与国家法的关系。研究重心从早期的“冲突论”^[6]转向“互补与互动论”^[7]。特别是在城乡结合部这一特殊场域,国家法、地方法规与乡土习惯往往交织在一起,形成了复杂的“规则复合”局面,村规民约成为连接国家刚性法律与乡土柔性社会的缓冲地带。第三,村规民约参与乡村治理的研究。相关研究揭示了城郊村面临的社会结构异质化、利益关系密集化、规则供给滞后化等多重挑战^[8]。也有研究提及村规民约在平衡行政权与自治权、协调原住民与外来人口利益方面的重要价值^[9]。国外学者则常将村规民约视为非正式制度、民间法或“软法”,强调其与正式法律的区别与互补。非正式制度是降低交易成本、维持社会秩序的重要手段^[10]。同时也强调了社区自发制定的非正式规则在解决集体行动困境中的关键作用^[11]。

在此背景下,村规民约如何从传统道德规范演变为协调利益冲突、维护社区秩序的重要治理工具,成为值得关注的理论与现实问题。浙江省衢州市 S 村保存了 1992 年至 2023 年十余版村规民约文本,为观察村庄治理规则的长期演变提供了珍贵样本。基于此,本文以 S 村为例,探讨城郊型村庄村规民约的演进历程、利益协调逻辑及其对基层治理现代化的启示。

2 规约治村：村规民约的演进阶段

2.1 村庄概况

S 村位于浙江省衢州市,其发展历程是城郊村变迁的典型缩影,深刻体现了空间生产与社会转型的辩证关系。第一,在地理区位上经历了三个阶段的演变。在边缘孤岛期(1992-2002 年),S 村被浙赣铁路阻隔,处于典型的“农业边缘”状态,村庄封闭,社会结构单一。在被动嵌入期(2002-2017 年),随着 2003 年衢州市专业市场园区落地和 2005 年浙赣铁路电气化改造,村庄被强行卷入城市化进程,经历了大规模的土地征收与房屋拆迁,传统村落肌理被打破。在主动融合期(2018 年至今),村庄完全融入城市版图,呈现出“村的体制、城的形态”的混合治理单元特征。

2.2 村规民约的演进阶段

伴随村庄的转型,S 村村规民约的演进清晰地呈现出三个阶段性特征,每一次跃迁都是对村庄核心资源变迁的制度响应,见表 1。

S 村村规民约的演进大致经历了“生存契约—防御契约—现代宪章”三个阶段。

1992—2002 年为起步期。在集体经济薄弱和农业税费负担较重的背景下,村规民约主要服务于农业生产秩序维护和国家政策落实,具有较强的行政管治色彩。1992 年《土地承包实施办法》确立“两田制”,将土地划分为口粮田和责任田,并将土地承包与计划生育等政策挂钩。1996

表 1 S 村村规民约演进阶段表

发展阶段	时间范围	版本名称	核心内容与特征
起步期：生产导向 的生存契约	1992年	第一版《S村大田承包实施办法》	确立“两田制”，将土地承包与计划生育、粮食任务挂钩，强化行政管治
	1996年	第二版《关于S村国家征用土地及集体使用土地管理实施办法》《关于S村户口、人口落入的实施办法》	建立义务与权利挂钩机制，完粮纳税作为审批前置；首次明确征地补偿分配比例
调整期：补偿导向 的防御契约	2002年	第三版《花园乡S村关于土地征用实施办法（草案）》	引入反投机条款，统一青苗标准，遏制抢栽抢种，进入征迁治理时代
	2005年	第四版《花园街道S村关于土地征用（村规民约）实施办法》	构建排他性壁垒，设立“户口落入费”，细化特殊群体身份认定
	2009年	第五版《花园街道S村关于土地征用（租用）补偿实施办法》	完善独生子女、再婚等情境待遇规定，强化身份精算体系
	2011年	第六版《花园街道S村关于土地征用（租用）补偿实施办法》	固化“四六开”分配比例，剥离“两栖人”权益，防止资产分光
完善期：治理导向 的现代宪章	2015年	第七版《花园街道S村村规民约》	新增医疗、养老福利条款，向公德民俗、民主管理延伸
	2018年	第八版《花园街道S村村规民约》	实行村民与社员二元分置，设立利益捆绑条款，强化集体经济执行力
	2020年	第九版《花园街道S村村规民约》	写入公筷公勺、衢州有礼，推动德治积分化、资本化运作
	2023年	第十版《花园街道S村村规民约》	规范土地统营、村干部权力约束、疫情申报，形成“村宪”体系

年《国家征用土地及集体使用土地管理实施办法》进一步提高规范化水平,将完粮纳税与宅基地审批等事项相联系,同时首次规定土地征收补偿分配比例,为后续利益分配制度奠定基础。

2002—2015 年为调整期。随着征地拆迁推进,土地由生产资料转变为高价值资产,治理重心由“种地”转向“分钱”。2002 年版村规民约增设反投机条款,遏制抢栽抢种和违章建设。2005 年版通过户口冻结和户口落入费制度构建利益壁垒,防止外部人员搭便车。2009 年和 2011 年版进一步细化特殊群体身份认定规则,并最终形成“村集体 40%、村民组 60%”的征地补偿分配格局,实现利益分配制度化。

2015—2023 年为完善期。随着集体经济壮大和社会结构复杂化,村规民约逐渐由利益分配工具转变为综合治理规则。2018 年版实行“村民—社员”二元分置,推动集体资产统一经营,并将分红待遇与遵守规则挂钩,增强制度执行力。2020 年和 2023 年版进一步拓展至精神文明建设领域,通过彩礼、随礼标准以及积分制管理等措施,将德治与利益激励相结合,推动村庄治理向制度化、法治化和德治化方向发展。

3 村规民约利益协调的深层逻辑机制

在城郊村治理中,利益关系复杂化是最突出的挑战。随着土地由生产资料转变为高价值资产,原有制度难以有效界定产权和分配利益,推动村规民约不断调整完善。S 村三十余年的实践表明,其逐步形成了一套围绕“利益表达甄别—利益博弈均衡—利益兑现约束”展开的利益协调机制,为复杂利益关系治理提供了制度支撑。

3.1 利益表达的甄别机制

首先是身份锚定机制。早期村庄成员资格主要依据户籍认定,土地承包对象限定为在册农业人口。随着户籍制度改革和外来人口增加,仅以户籍作为利益分配依据已难以适应现实。2018 年,S 村创新实行“村民—社员”二元分置,将享有公共服务权的村民与享有资产收益权的社员区分开来,实现政经分离。新迁入人员可以享受公共服务,但自动获得集体资产收益权,从而有效维护了原住民的产权利益。

其次是差序格局机制。S 村形成了“原住社员—新村民—外来人口”的权益同心圆结构。原住社员拥有完整收益权,包括股金分红、养老金和各类福利;因婚姻迁入的人员、外嫁女和入赘婿等群体则属于限制性吸纳对象,只享有部分权益;大量外来人口主要承担治安、卫生等义务,

不参与集体收益分配。这种分层制度既维护了集体资产的封闭运行,也兼顾了人口流动背景下的治理需要。

再次是贡献导向机制。村规民约强调当前集体资产来源于历代村民的劳动积累和土地让渡,因此利益分配应体现历史贡献原则。例如征地补偿分配比例从早期“七三开”逐步调整为“四六开”,既保障村民收益,又为集体经济发展保留资本积累空间。同时,对于要求恢复待遇的挂靠户,规定其必须补缴历史税费和相关费用,以补偿其未承担的历史责任。这种制度安排强化了利益分配的公平性和合法性。

3.2 利益博弈的均衡机制

规则的形成并非单方面决定,而是在多元主体持续博弈中达成平衡。

一是诱致性制度变迁。随着专业市场发展和土地价值提升,村民逐渐认识到个体经营导致资源浪费和收益分散。2018 年村规民约推动集体资产统一经营,本质上是一场由村民主动推动的股份制改革。通过让渡个体经营权换取更高的集体收益,村民形成了“做大蛋糕、共享收益”的利益共识,实现了个人利益与集体利益的统一。

二是突破路径依赖。长期以来,农村社会存在身份权与财产权混同的问题,外嫁女、挂靠户等特殊群体往往依据历史身份要求持续分享集体收益。为避免集体资产被不断分割,S 村引入“一次性买断”机制,对部分特殊群体给予合理补偿,以终结其未来收益分配权。这种市场化处理方式既承认历史权益,也避免产权关系长期模糊,实现了从身份逻辑向契约逻辑的转变。

三是程序吸纳机制。S 村严格落实“五议两公开”制度,通过党员商议、村两委讨论、党员大会审议和村民代表表决等程序,使利益冲突进入制度化协商轨道。在村规民约修订过程中,各利益主体均有表达诉求和协商妥协的机会。当规则最终以民主程序形成后,便具有广泛认同基础,从而减少了后续执行中的阻力和矛盾。

3.3 利益兑现的约束机制

制度效能最终取决于执行。针对村规民约“软法”属性导致执行力不足的问题,S 村探索出一套刚柔结合的落实机制。

首先是“软法硬办”机制。2018 年以后,村规民约将分红、养老金等经济利益与遵守规则、配合村务等行为直接挂钩。违规行为虽然不再通过行政处罚处理,但可能导致分红资格受限。由于集体经济收益已成为许多家庭的重要收入来源,这种利益约束显著提高了规则执行力,实现了由行政管制向契约约束的转变。

其次是信用资本转化机制。2020 年以来, S 村建立积分管理体系, 将垃圾分类、志愿服务、邻里互助、孝老爱亲等行为量化积分, 并与评优评先、物质奖励和银行授信挂钩。村民良好的道德表现能够转化为现实收益, 实现了德治资源的制度化利用。通过将文明行为与经济激励相结合, 村规民约逐渐形成了正向引导机制。

最后是监督闭环机制。为防止权力滥用和利益寻租, S 村建立了财务公开、监委会审查和数字监督相结合的监督体系。村级财务定期公开, 重大事项必须经过监督委员会审核, 方便村民查询和监督。通过提高透明度和参与度, 村庄逐步建立起基于制度信任而非人情关系的治理模式, 增强了规则执行的公信力和权威性。

总体来看, S 村通过成员资格甄别、利益博弈协调和规则执行保障三类机制, 构建起较为完整的利益协调体系, 实现了从身份治理向契约治理、从资源分配向综合治理的转变, 为城郊型村庄治理现代化提供了有益经验。

4 结论与启示

S 村三十年的实践深刻表明, 城郊型村庄的治理现代化, 是一个在外部环境冲击与内部利益驱动下, 通过内生的规则供给与制度调试, 逐步实现社会秩序重构的复杂过程。这一过程深刻揭示了在产权模糊、利益多元、社会结构原子化的转型期, 基层自治是如何利用“村规民约”这一准法律工具, 在国家制定法与乡土惯习之间建立起有效的缓冲与衔接, 进而走出一条“由乱到治、由治到富、由富到美”的内生发展道路。

参考文献:

[1] 高其才. 延续法统: 村规民约对固有习惯法的传承

——以贵州省锦屏县平秋镇魁胆村为考察对象[J]. 法学杂志, 2017(9): 54-62.

[2] 罗豪才等. 软法与公共治理[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006(06): 208.

[3] 吴帅帅, 刘锦. 村规民约与国家法的冲突问题探讨[J]. 河北科技师范学院学报(社会科学版), 2018, 17(02): 52-56.

[4] 蔡平. 村规民约在乡村治理中的价值及功能[J]. 农业经济, 2018(04): 77-78.

[5] 陈晶莹, 陶庆. 新型集体经济下分配型村规民约的研究——以衢州市 S 村为例[J]. 中国发展, 2021, 21(03): 72-77. DOI:10.15885/j.cnki.cn11-4683/z.2021.03.011.

[6] 卞利. 明清徽州村规民约和国家法之间的冲突与整合[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2006(01): 77-83.

[7] 谢晖. 大、小传统的沟通理性[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2011: 75-96.

[8] 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(08): 8-12.

[9] 陈荣卓, 李梦兰, 马豪豪. 国家治理视角下的村规民约: 现代转型与发展进路——基于“2019 年全国优秀村规民约”的案例分析[J]. 中国农村观察, 2021(05): 23-36.

[10] 诺斯. 经济史上的结构和变革[M]. 商务印书馆, 1992.

[11] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道——集体行动制度的演进[M]. 上海: 上海三联书店, 2000: 8.