

甘青藏区新农村建设中的村规民约论析

吕志祥

(兰州理工大学人文学院, 甘肃 兰州 730050)

[关键词] 甘青藏区; 新农村建设; 村规民约

[摘要] 新农村建设的中心任务是经济建设, 但民主法制建设, 特别是包括村规民约在内的农村基层民主和农村法制建设则是新农村建设的坚强保障。甘青藏区地处西部边远贫困地区, 这里地势高耸、交通不便、法律供给不足、法律运行成本偏高。所以, 在甘青藏区新农村建设进程中, 村规民约依然有着非常巨大的作用。文章分析了甘青藏区村规民约存在的问题与不足, 并提出了清理、修订甘青藏区村规民约的思路, 以推动甘青藏区新农村建设的顺利进行。

[中图分类号] DF529 [文献标识码] A [文章编号] 1000-0003(2007)03-112-03

一、村规民约在甘青藏区新农村建设中的作用

2005年12月31日, 中共中央、国务院发布了《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》(以下简称《意见》)。目前, 新农村建设已在全国农村全面展开。我国社会主义新农村建设的目标是“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”, 这20个字的目标充分表明, 我们要建设的新农村, 是社会主义经济建设、文化建设、社会建设和党的建设协调推进的新农村, 是农村“三个文明”共同发展的新农村, 是富裕、民主、文明、和谐的新农村。显然, 新农村建设的中心任务是经济建设, 但民主法制建设, 特别是包括村规民约在内的农村基层民主和农村法制建设则是新农村建设的坚强保障。正如《意见》第28条所强调的, 要切实维护农民的民主权利, 健全村党组织领导的、充满活力的村民自治机制, 进一步完善村务公开和民主议事制度; 加强农村法制建设, 深入开展农村普法教育, 增强农民的法制观念, 提高农民依法行使权利和履行义务的自觉性。

村规民约是村民自治的重要表现和农村法制建设的重要组成部分。所谓村规民约是指村民会议制

定的一种守则或公约, 是全体村民根据党的路线、方针、政策和国家的法律法规, 并结合本村实际, 就农村中的一些重大问题或某一问题, 提出并制定的一些共同遵守的行为规范。村规民约是我国传统文化的重要组成部分。早在周代, 伴随着里正、乡老的产生, 村落中就出现了有关防御外侮、防洪、灌溉的约定。到了宋、明、清三代, 村规民约的形式和内容有了很大的发展, 在村落社会中影响极大, 对乡村生活的稳定发挥了巨大的作用。1987年《中华人民共和国村民委员会组织法》颁布以后, 村规民约正式得到国家的认可。在党和政府的领导下, 广大农民在乡村传统习俗的基础上取其精华, 弃其糟粕, 注入现代社会的新精神, 逐渐形成了以村规民约为规范的新习俗。特别是在上世纪90年代初期, 由于各级政府积极介入村规民约建设, 极大地推动了农村社会风尚的进步。

甘青藏区地处西部边远贫困地区, 这里地势高耸、交通不便、法律供给不足、法律运行成本偏高。所以, 在甘青藏区新农村建设中, 村规民约依然有着非常巨大的作用。(一) 村规民约是村民自治的基石和保障 村民自治是社会主义新农村建设的必然要

[收稿日期] 2007-04-20

[基金项目] 本文系国家社科基金项目《西部生态环境恢复与保护法律问题研究》(05XFX012)的子项目。

[作者简介] 吕志祥(1967-), 甘肃通渭人, 副教授、法学博士, 主要从事环境资源法和民族法研究。

求,也是村民实现自我解放、自我发展的理性选择。村规民约是村民自治的必然要求,村民自治仅靠法律的原则依据是无法行使的,村民自治要按照村规民约进行;没有村规民约,村民自治就无章可循,村民自治也无法实现。(二)村规民约是农村多元规范体系的关键性环节 我国农村社区存在着法律规范、政策规范、道德规范、村规民约规范、习惯规范和宗族规范等多元规范体系。村规民约虽然不是农村社区的唯一规范,但是,村规民约吸收了各种规范的积极因素,架起了各种规范良性互动的桥梁。(三)村规民约有利于农村社区的法治建设 我国的农村社区法治建设尚处在创建的初期,村规民约建设是农村社区法治建设的一个重要组成部分。村规民约不仅可以做到化法为规、以规建制,把法律转化为村民的可以理解和交流的规范;村规民约建设还有利于培育村民的法治习惯和信念,村民对村规民约遵循和依靠的习惯,会外化为对法律的遵守习惯,农民的清官意识将逐渐淡化,而转变为对规则和法律的一种依恃。

二、甘青藏区村规民约存在的问题和不足

近年来,甘青藏区的村规民约建设已取得了一定的成绩。在甘青藏区田野调查时我们发现,在几乎所有农牧民家的墙上均贴着印有村规民约的年历画,部分县还将村规民约编入“农牧村法律法规及科技知识实用手册”,并做到人手一册或户均一册。虽然甘青藏区的村规民约已成为国家法有益的补充,但由于与藏族习惯法以及当地的风俗习惯脱节严重,藏族群众对村规民约普遍存在着陌生心理,所以,甘青藏区村规民约的作用还远未发挥出来。我们认为,藏区的村规民约至少存在以下一些问题。

(一)从甘青藏区村规民约的形成过程来看,存在着过于浓厚的官方色彩 根据《村民委员会组织法》第20条的规定:“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。”显然,村规民约的制定者应该是村民会议,既不是村委会,更不是乡政府或镇政府。但事实上,藏区的村规民约多由乡政府制定或颁布,带有浓厚的官方色彩。例如,1997年,甘南藏族自治州杂海乡党委和乡政府就制定颁布了《杂海乡村规民约》。

(二)从条文来看,有过于简单之嫌 甘青藏区现有的村规民约都非常简单,条文少,不具体。如甘南藏族自治州《桑科乡村规民约》仅有10条,总共492个字。“简单”的村规民约当然有利于村民易懂易记,但是,过于简单的村规民约由于欠缺操作性而很难在现实中发挥应有的作用。

(三)从内容来看,缺少民族特色和区域特色

村规民约规范是村民自治的基本规范,是农村社区多元规范体系的关键,是村民最易认同的行为规范。其认同的基点在于村规民约是村民自身的创造物,它是本民族风俗习惯的表现和生活的结晶,具有浓厚的地域特色和乡土气息。如果村规民约是外在强加于村民的与自己的生产、生活相距甚远的一些规范,则根本无法为村民所欣然接受。甘青藏区的村规民约大多数是内地村规民约的翻版,缺少民族特色和区域特色。

(四)从实施的角度看,口号性强、操作性差 如,《桑科乡村规民约》规定:“热爱社会主义,拥护党的领导,认真执行党在农牧村的各项方针、政策,自觉遵守国家的法律、法规。”“自觉服从党支部、村委会的正确领导,积极参加义务劳动和集体活动,大力发展社会公益事业。”“加强各民族和各民族内部团结,尊重民族风俗习惯,讲究文明礼貌。”“提倡邻里团结,家庭和睦,尊老爱幼,杜绝拨弄是非,打架斗殴。”“积极参加各类公益活动,争创文明户。”这些规定从理论上讲当然都是对的,但它更像是一个宏大的道德倡议书,在现实中很难操作。

(五)从处罚方式上看,有违法之嫌 甘青藏区村规民约设置的处罚方式仍然以罚款为主。例如,《杂海乡村规民约》第17条规定:“每个适龄儿童都有接受教育的权利,每户要将年满7周岁的儿童送入学堂读书,避免出现新文盲。对只图眼前利益、不送子女入学的每学年罚款100元。对中途辍学放牧、不到18周岁辍学入寺当和尚的牧户罚款500元。”罚款是一种行政处罚方式,只能由法律设定,而法律只能由全国人民代表大会及其常务委员会制定。由村民会议制定的村规民约显然不能也无权设定罚款事项。

三、清理、修订村规民约,推动甘青藏区新农村建设

正如前文所言,村规民约是村民自治的基石和保障,村规民约建设既是社会主义新农村建设的重要组成部分,也是社会主义新农村建设强有力的保障。所以,在甘青藏区新农村建设进程中,有关部门应该结合区域特色和民族特色及时清理、修订村规民约,以推动甘青藏区新农村建设的顺利进行。

(一)完善甘青藏区村规民约的制定程序 按照《村民委员会组织法》的规定,村规民约必须由村民会议制定。召开村民会议,应当有本村18周岁以上村民的过半数参加,或者有本村2/3以上户的代表参加,所作决定应当经到会人员的过半数通过。这就要求制定村规民约必须经法定人数通过方能有效。然而,藏区的村规民约多数是乡、镇政府或村委会制定的,显然与法律规定不合。在社会主义新农

村村规民约建设中政府应加强引导,但切忌行政命令,更不能包办代替,“替民做主”。同时,要约束各级官员,尤其是基层党政官员尊重乡村的优良风俗,自觉遵守村民自主订立的村规民约;入乡随俗,身体力行,切实把形成优良的风俗作为各级党政官员在社会主义新农村建设中的道德使命。

(二) 甄别习惯法资源,修订、充实甘青藏区村规民约 甘青藏区村规民约最大的问题是过于简单,且缺少民族特色和地域特色。村规民约是村民自治的规范,是农村社区多元规范体系的关键性环节,它吸收了各种规范的积极因素而架起了多种规范良性互动的桥梁。村规民约除化法为规外,要积极吸收多元规范体系中其他规范的合理因素,使村规民约有充足的源头活水。甘青藏区孕育了丰富的优良传统和风俗习惯,存在着大量的习惯法资源,理应成为藏区村规民约的源头活水。所以,在清理、修订甘青藏区村规民约时,最重要的一点就是在甄别藏族习惯法资源的基础上,充分利用习惯法文化,充实村规民约,使藏区的村规民约变成具有较强民族特色和区域特色并与当地居民具有较强亲和力的、真正的“村规”、“民约”。例如,“从下种到收割完成之间,严禁在农田附近割草、打柴、放牧”,“禁止在甘加草原上捕捉旱獭”等有利于发展生产和保护环境的习惯法规范就应该充实到村规民约中。这样既保护了藏族优良的法律文化,也使藏区村规民约能够真正的发挥其应有的作用。

(三) 改变甘青藏区村规民约的实施方式 正如前文所言,甘青藏区村规民约要么口号性强、操作性

差;要么遍设罚款条文,有违法嫌疑。那么,如何完善甘青藏区村规民约的实施方式呢?我们认为,村规民约属于民事合同性质,违反村规民约中关于民事权利义务的约定,当然可适用我国《民法通则》中关于“违反合同的民事责任”的有关规定,用民法的规范加以解决。具体而言,违反村规民约中关于民事权利义务的约定引起的争议纠纷,可由人民调解委员会进行调解,也可由当事人或村民委员会向法院提起民事诉讼。村民委员会之所以可以作为诉讼主体,是因为它是该村公共利益的法定代表人,相对于违约人,村民委员会是订立合同的一方。在人民调解和诉讼中,依法制定的村规民约都应该得到尊重,这是村规民约作为一项法律制度的必然。所以,在清理、修订甘青藏区村规民约的过程中,不妨在村规民约中明确规定村规民约的民事合同性质,并指出违反村规民约就是违约,当事人或村民委员会可以向相关部门提请调解或向人民法院提起诉讼。这样就保证了村规民约能够在合法的状态中得以有效的实施。

[参考文献]

- [1] 张景峰. 村规民约建设的几个问题[J]. 洛阳工学院学报(社科版), 1999, (4).
- [2] 李汉宇. 发挥“村规民约”的作用[N]. 人民政协报—民意周刊, 2006—04—03.
- [3] 张爱国. 试析村规民约设定的“罚款”事项[J]. 贵州法学, 2005, (11).
- [4] 吕志祥. 藏族习惯法: 传统与转型[M]. 北京: 民族出版社, 2007.

On the Village Regulations in New Socialist Rural Construction in Gansu, Qinghai and Tibetan areas

L ÜZhi-xiang

(College of Humanities, Lanzhou University of Technology, Lanzhou, Gansu 730050, China)

Keywords: Gansu, Qinghai and Tibetan areas; new socialist Construction; village regulations

Abstract The center mission of new socialist rural construction is economy construction, but the democracy legal system construction, especially the village grass-roots democracy and the village legal system construction including village regulations is strong guarantee of new socialist rural construction. Gansu, Qinghai and Tibetan areas locate in far poor western region side, the geography is towering, the transportation is inconvenient, the law is in short supply, and the law circulation costs higher. So, the village regulations still have a great function in new socialist rural construction in Gansu, Qinghai and Tibetan areas. This article analyzes the problem and shortage of the village regulations in Gansu, Qinghai rural Tibetan areas, and puts forward the way of revising the village regulations in areas to push the new socialist rural construction of these areas progress smoothly.

〔责任编辑: 蓝国华〕