
村规民约的文本和背后的治理议题及演变

——以浙江省衢州市上洋村十版“村规民约”为例

郎友兴 陈文文 薛晓婧¹

【摘要】：村规民约文本内含着村庄治理的基本内容，前后不同的版本忠实地记载着治理变迁的历史信息。对衢州市上洋村十版村规民约进行文本分析来追寻三十年来乡村治理变化的轨迹。从文本的内容、功能、语言表达等演变过程，可以看出其修订是以问题与政策、共治与共享、限制村域内权威为导向，其背后治理议题逐渐地从整合控制论、义务论、整体利益论、村落身份认同论走向权利论、主体论和平权论，从工具论走向工具与权利、价值融合的治理轨道上。这些印迹与村治演变过程恰恰是中国多数村庄所经历着的，从这个意义上来说，上洋村并非是一无二，借其可以窥见乡村社会之普遍表现形态。

【关键词】：村规民约 文本 乡村治理 演变

【中图分类号】：D668 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1007-9092(2022)05-0059-014

前言

村规民约被人们称之为村庄里的宪法，可见其重要性不言自明。从横向来看，不难看出各地、各村文本上的差异性；从纵向来看，村规民约是有变化的，不同的时期有不同的“版本”。从村规民约的变化可以窥探乡村治理的嬗变，尤其在一个村庄里村规民约的变化，则有其历史演进的意义，因为村规民约文本内含着村庄治理的基本内容，其文本的前后不同版本逻辑地记载着治理变迁的历史信息。浙江衢州市上洋村在过去的30多年间共制定过十版“村规民约”，这是一个具有探讨价值的典型案例。

如何看待村规民约已有的讨论涵盖了村规民约的性质(是什么)、特征(有什么)与作用(怎么样)三个方面。从性质上说，又可分为国家中心主义视角与社会中心主义视角。从国家中心主义角度来看，一方面这是政府所强调的。现代村规民约从内容、行文到印制，实际上都是由当地政府尤其民政部门统一组织或推动，这一官方性反映了政府部门对村民自治的目标设计和政策追求¹。在地方实践中，有些村委按照基层政府下发的“范本”，不断重新修订相关规约，村规民约在被动转型过程中虚化为一种形式上的文本，呈现出形式化、趋同化及空泛化的态势。²另一方面，村规民约是成为乡村治理话语体系的重要部分，人们通常将其视为法治体系下的补充。它不同于民事私约与国家法律，是一部比较意义上的民间法，一个有一定自主性的行动规范体系，因此，需要“在‘国家法’之外，标出‘民间法’的概念来作区别”³。作为一种准法律规范，它既具有规范村民行为、配置农村利益、维护地方秩序、建设社会公德等作用，又可以保证基层民主，促进团结互助，走向善治。⁴从社会中心主义角度看，村规民约是自治体的规则，是村民通过相互协议让渡出自己部分权利形成公共权力实现村民自治的重要契约性规范。⁵这种民间规约具有民间性、乡土性、自治性、成文性等特点⁶，承载着中国社会中并不起眼的惯习。它们共同塑造了村庄的制度环境，通过将个人整合于集体，实现村庄的凝聚与团结⁷。在社会规范上，形式理性化、权威制度化的自治规范也仍然是村级治理的一条有效途径⁸。村规民约权威塑造的关键要素，如规制性、合法性、文化认知性⁹相互作用，推动着村规民约效力的发挥。

无论是从国家中心视角抑或是社会中心视角，都卷入了对村规民约地位特征与实际作用的讨论。其中，村规民约的效力研究

¹作者简介：郎友兴，浙江大学公共管理学院教授、博士生导师；陈文文，浙江大学社会学系博士研究生；薛晓婧，浙江工业大学公共管理学院讲师。

则更为细致，指出了其发挥作用的约束条件与具体内容。例如村规民约效力的发挥是建立在利益关联的村集体经济、民主有为的村庄政治或稳定的乡村社会结构等村庄基础之上¹⁰；村规民约在村级财务管理、村集体资产增收、整合农民利益、促进文明乡风建设等方面具有重要作用。“经济利益”，作为关键，能够更有效地形成村庄内部共同体。对于集体经济强大的分配型村庄而言尤为如此，由于利益的分配和处理需要获取多数人的同意，村规民约也体现为一种程序民主而受到村民重视¹¹。

由此可见，村规民约的效力与其条文内容紧密联系¹²，而后者可直接反映在村规民约的文本之中。在实地走访中，不难发现有的村规民约可作为地方法，这类规范独具特色和传承性，逐渐转型为法律政策的地方化版本，推进了村庄善治。当然，依然不可否认的是，有些村规民约照本宣科，抹除了乡土性，沦为形式化条文范本与墙上装饰品。从这个意义上说，村规民约并非沉默不语，它不仅能够通过丰满的细节帮助我们辨别乡村治理是否“流于形式”，还能够帮助我们识别村治的重点与倾向。

因此，本文借助上洋村村规民约文本窥见中国的乡村治理轨迹，理由如下：第一，作为研究对象，上洋村村规民约前后共有十个版本，历时30年，资料丰富完备。区别于标准化的官方范本，上洋村保留了从第一版到第十版的修改印迹，无论是从日渐丰富的内容、不断完善的形式，还是从最初手写版到如今的电子版，都反映了上洋村基层组织自治活动的真实变化；第二，目前从语言学角度对村规民约文本的关注较少，对通过语义特点和语言资源追寻村治轨迹的关注度较低；第三，十版村规民约的变化梳理也是对当前村规民约仅作为一种文本静态研究的回应和补充。

一、作为乡村治理工具的村规民约：内容结构与功能

尽管国家政权早已经深入地控制着中国广大的农村基层社会，而法律、法规也日益成为规范、调节农村社会行为的基本手段，但是，当代中国农村有不少事务依然受到传统习惯包括村规民约的支配。“村规”与“民约”是有所差异的，不过，实际上人们往往将两者连起来使用。鉴于这样的情形，中央多次强调村规民约的意义。¹³浙江省从2015年3月开始在全省范围内全面推动修订村规民约，并将其纳入2018年度各地的平安综治考核之中。

学界较为普遍的看法是，最早的村规民约大概是由范仲淹制定的。¹⁴也有的认为，北宋嘉佑进士、著名学者吕大钧制定的《吕氏乡约》是我国历史上第一部成文的村规民约。¹⁵但不管如何，北宋时期我国已经出现了所谓的村规民约之类的规则了。现代村规民约自然沿袭传统规约，但是，它们在新历史条件下所产生的村民之间的契约，是治理农村基层规则的重要组成部分。现在全国各地所制定的村规民约(如果有制定的)都是成文的规则，也就是已经由不成文走向成文化了。

为规范村规民约，官方在内容上作了五个方面的规定：规范日常行为、维护公共秩序、保障群众权益、调解群众纠纷与引导民风民俗。¹⁶事实上，目前各地成文的村规民约内容基本上按照这五个方面展开。或者更确切地说，这五个方面是对广大农村所施行的村规民约的总结与归纳。

现代村规民约是面对农村市场化改革趋势，回应村民政治期待、利益维系和社会秩序维护等诉求，逐步发展出来的农村基层社会的治理规则。因此，通常具有下列几个方面的功能。一是身份认定功能(剥夺/给予)，二是维护生产、生活和社会治安等秩序功能，三是集体资源和福利分配功能，四是道德教化、礼俗的仪式功能，五是村民参与功能。

作为村民进行自我管理、自我教育、自我约束的行为规范，村规民约不仅构成了一种融乡土性与现代性于一体的整合机制，而且还是国家秩序构建在基层作用的有效补充。对促进农村经济发展、维护社会稳定、推进乡村依法治理，构建“覆盖城乡、全民共享”的“生活品质之城”具有重要意义。¹⁷

二、上洋村十版“村规民约”的文本及其变化

上洋村是浙江省衢州市柯城区花园街道下辖的富裕村。全村户籍人口853人，外来人口1200余人，分2个自然村，3个网

格，4个村民小组。村两委干部5人，党员37人，村民代表43人。数年来，上洋村以物业经济发展为主线，开启致富振兴之门，到2021年底，村集体固定资产已达6000余万元，村集体经营性收入突破1000万元，农民人均纯收入达到36000余元。上洋村先后荣获全国民主法治村、全国淘宝村、全国乡村治理示范村、省级文明村、省级村务公开民主管理示范村、省级民主法治村、省级善治示范村等多项先进。

自1992年到2022年，上洋村根据政情、村情，约每三年修一次村规民约，村规民约如今已历经30年，10个版本，共12章72条，成为村里的“村宪”。从具体内容来看(见表1)，各个时期的文本都在前一文本基础上根据当时社会情况的变化与工作任务的要求而有所增减(主要是增)，因此不同版本之间先后有着较强的承接性。

(一)上洋村村规民约十个版本的内容及其修订

表1 十版上洋村村规民约修订内容

时间版本	名称	关键词	修订内容
1992年第一版	《上洋村大田承包实施办法》	承包、土地、口粮田、人口、农户	对大田承包的对象、续包的形式、年限及承包期内农户对承包土地的调换等作出了明确规定。
1996年第二版	《关于上洋村国家征用土地及集体使用土地管理实施办法》 《关于上洋村户口、人口落入的实施办法》	土地征地、招工、户口、本村、农嫁非、农娶非	1. 确定国家征用村集体土地及土地征用工企业招工村、组分配比例。2. 明确农嫁非、农娶非的落户及土地分配问题。
2002年第三版	《花园乡上洋村关于土地征用实施办法(草案)》	户口、(土地)被征用、安置费	2002年开始专业市场建设，新风朝、巨桑入驻上洋，针对建设项目多，修改农户土地征用(租用)分配方法及享受对象。
2006年第四版	《花园街道上洋村关于土地征用(村规民约)实施办法》	分配、农业户口、迁入本村	明确土地征用(租用)的分配对象类别标准(志愿兵、户口迁出的大中专生、土地征用工及家属、农嫁非人员、独生子女及服刑人员)。
2009年第五版	《花园街道上洋村关于土地征用(租用)补偿实施办法》	分配、农业户口、村民、享受、独生子女	1. 根据衢州市户籍改革试点文件，明确农业户口与非农业户口的认定。2. 对独生子女、女儿户、村民婚后再婚、丧偶、农嫁非人员的子女享受待遇作出明确规定。
2011年第六版	《花园街道上洋村关于土地征用(租用)补偿实施办法》	土地、征用、分配、安置费、农户	国家征用土地村民分配标准及享受对象，同时对已参加失地农民城镇职工养老保险的村民可继续享受村民待遇进行补充说明。
2015年第七版	《花园街道上洋村村规民约》	土地、村民、农户、安置费、待遇	1. 取消农民建房条款。2. 根据村集体经济发展，更改部分村民福利享受，报销村民部分医疗自理，村民疾葬事宜统一由村集体安排。
2018	《花园街道上洋村村规民约》	社员、户口、	1. 村民与社员的认定，义务、权利及享受待遇。2. 根据计划生育

年第八版		土地、享受、村民、待遇	政策变化，对计划外超生子女已缴纳社会抚养费的纳入村社员管理体系。3.进一步规范村民行为，对出现无理上访、不配合上级党委政府中心工作的人员给予取消村社员相关待遇。
2020年第九版	《花园街道上洋村村规民约》	社员、土地、征用、享受、村民	公勺公筷
2021年第十版	《花园街道上洋村村规民约》	土地、农户、村民、分配、村集体	1. 深化土地管理制度。2. 规范村干部权力。

具体说来，十个版本的修订背景与修订内容如下：

1992年第一版《上洋村大田承包实施办法》。1992年，上洋村通过制定村级的第一部村规民约，主要针对大田承包如何到户的问题，要化解由于大田承包所带来的农户之间的矛盾。这是由于上洋村在第一轮大田承包时，土地分配只涉及村民小组，而非落田到户。现在要分到每家每户，由此就有可能产生出矛盾。作为小组组长的吴卸土再忆分田缘由时说：“村里人多地少，要完成43万斤粮食定购任务，只有分田到户，才能充分调动村民的积极性。”然而分田到户涉及田地好坏、距离远近、人员对象等棘手问题。于是，1992年版村规民约《上洋村大田承包实施办法》对此类问题进行了明确。得益于这份“村规民约”的出台，上洋村的大田承包很快就落实到户，村民开始积极种粮，不仅完成了当年43万斤的粮食订购任务还上缴了粮食税。如今村里还保留着和当年小岗村一样的盖满红手印的大田承包契约书，村党支部书记黄岳华受访时认为，“小岗村是为了有粮收、有饭吃，而我们则是通过这样的方式将土地更快更好地分下去，调动大家的积极性，增加粮食产量”。¹⁸关键词分析的词云图¹⁹(图1)²⁰如下：



图1 1992年第1版《上洋村大田承包实施办法》关键词图

1996年第二版《关于上洋村国家征用土地及集体使用土地管理实施办法》和《关于上洋村户口、人口落入的实施办法》。随着改革开放和商品经济的发展，上洋村面临企业招工、农嫁非、非娶农的落户，以及土地分配问题。1996年，两家单位征用了

村里的土地，当时的征地补偿政策分为招工与补地两类。其中，城市户口是多数农民所梦想的。因此，问题就来了，村里想被招工的人多而被招的名额毕竟有限，存在着“僧多粥少”的问题，那么招工名额该如何分配？在这样的背景下，上洋村第二版《村规民约》出炉，重点解决和征地相关的问题。那时同意招工的人要向村里交一万元招工费，这一万元中的60%归被征用土地的村民小组，40%归村里。²¹用关键词分析，该版村规民约主要涉及土地征地、招工、户口、租赁、收费、土地使用、农嫁非、农娶非等方面的事项。

2002年第三版《上洋村土地征用实施办法》。随着城市发展越来越快，造铁路，造厂房，办市场都需要征用上洋村的土地。这个时候，政策改变了，征用土地不再招工，而是直接发补偿款。²²补偿款发到村里，但是村里如何分配并无明文规定。面对集体土地征用的安置费补偿标准制定问题，上洋村结合本村实际，在沿用第一版“村规民约”的基础上，制定了含有20多条规定的《上洋村土地征用实施办法》，包括详细的户口政策和征地政策。村支书告诉我们：“……02年开始征地，把招工改为货币化安置，货币化就是原来我们土地征用就分三块，土地安置费，土地补偿费、土地青苗费，原来就是招工的时候咱们安置费就不覆盖，从02年开始(覆盖)，他就是按办安置开始货币化给钱给你，你就自己签字。”²³2002版的《村规民约》规定了征地补偿费的具体分配：征地六万元一亩，村民拿60%(即三万六千元)，其中包含两万四千元的安置费与一万二千元的青苗费；剩余40%(即两万四千元)继续按照四六比例分配，分别归属村与村民小组。用关键词分析，该版村规民约主要涉及土地征用、安置费、土地面积、承包、补偿费等方面的事项。

2006年第四版《花园街道上洋村关于土地征用(村规民约)实施办法》。上洋村党支部书记黄岳华曾经说过，第三次修约为上洋村谋划自身物业经济奠定了基础。2003年，衢州专业市场城在上洋开建，村两委敏锐察觉到了专业市场城背后的发展商机，商议提出“建设仓储、服务市场、发展经济”的想法。但建设配套仓储需要500余万元资金，当时的村集体年收入仅3000多元。经过党员干部和村民代表会议投票表决，村里申请了50亩土地，开始贷款造仓库。一期仓储建成后就收到了72万元的租金，这让大家吃下“定心丸”。同时，更坚定了发展村集体经济信心和决心。²⁴随着专业市场陆续落户，上洋村村民看到了仓储所带来的巨大市场需求与经济效益，于是在第四版村规民约中明确发展村集体经济。

此外，国家于1996年实行取消大学生毕业分配工作的政策，部分户口已迁出的在校大中专生及98年以后的大中专毕业生成为非农户，既未享受国家政策，又无法参与分红，返村之后嫁娶困难，怎么处理大学生户口回迁的问题？考虑到实际情况，该版规定“结婚前照顾其本人享受村民同等待遇”，并允许于1996-2006年期间结婚的子女(之一)可迁入本村户口。村支书回忆称这一举措“对事不对人”，是将“个性化问题制度化解决”。²⁵用关键词分析，该版村规民约主要涉及农户、户口、分配、农业户口、土地面积、年终分配、同等待遇等方面事项。

2009年第五版《花园街道上洋村关于土地征用(租用)补偿实施办法》着重于国家户籍制度变化制定配套政策及女儿户入赘待遇享受问题。随着上洋村集体经济的壮大，不少已经迁出的村民萌生了户口回迁的想法。因此，哪些人能迁、哪些人不能迁，涉及农业与非农户口包括“农嫁非”的问题，这就需要《村规民约》作出规定。²⁶基于当时市政府对“农业”和“非农业”户口的认定方法，2009年第五版《村规民约》对相关条款进行了修改，明确了“1996年4月1日至2006年4月1日止的‘农嫁非’的子女(其中一人)可以迁入本村农业户口”。用关键词分析，该版村规民约主要涉及分配、人员、农业户口、非农村、迁入本村、享受、同等待遇、农嫁非等方面的事项。

2011年第六版《花园街道上洋村关于土地征用(租用)补偿实施办法》则是处理土地征用补偿标准调整问题。随着社会的发展，婚姻观念的变化，村里出现离婚、再婚等现象越来越频繁，可是原先《村规民约》规定，村里的妇女如果再婚的话，就要把户口迁走。这样一来，村里出现了同居搭伙过日子的情况，然而同居关系不受法律保护，结婚的事都耽搁着。于是，2011年村里又修订了《村规民约》：村里的妇女再婚后，户口依然可以在本村，但对方的户口不能迁到村里来。用关键词分析，该版村规民约主要涉及户口、土地、安置费、分配、农业户口、子女、配偶等方面的事项。

2015年第七版《花园街道上洋村村规民约》。因规划“红线”调整，农民建房条款取消，国家实行城镇居民养老保险政策的

配套补助。随着村集体经济的发展，村里开始考虑村民福利的问题，医疗费用成为村民一个大的负担。为此，该版《村规民约》纳入了医疗报销的相关内容。根据《村规民约》规定，村民可补充报解除城镇医疗保险外的自费部分医疗费：单次在一万元以上至三万元给予报销 20%，在三万元以上至五万元给予报 30%，在五万元以上给予报销 40%。与此同时，我们也注意到一些关于计划生育的报销措施，例如“育龄妇女在产后 42-90 天内，剖腹产 6 个月内指定医院内放环、更换节育环，村给予报销”；并给予配合“一年两次的环孕情检查工作”的育龄妇女 20 元报酬；对于“计划外怀孕并主动流产者”给予报销。这些“报销项目”深深刻着少生少育政策的印迹。

也是从这一版开始，上洋村的村规民约从单纯的户口政策、土地分配、农民建房方面延伸至公德民俗与民主管理的方方面面，增添“平安建设、生态家园、失地养老”等板块，在原有文本基础上形成了共 11 章 61 条的村规民约。用关键词分析，该版村规民约主要涉及本村、农户、待遇、土地、养老保险等方面的事项。

2018 年第八版《花园街道上洋村村规民约》规定了社员、村民认定管理和社员福利待遇，理顺了村民与社员的关系，确保了红利分配公平公正。其中，对于少数几位既希望分红，又无理取闹，无理上访，非法上访的，不配合村里重大工作的村民，一位村民提出：“应当要取消他的社员待遇，直至配合为止。”但何为村里重大事项或重大工作，何为非法上访，标准在哪，是否会损害村民合法权益？斟酌之下，第八版村规民约特意指出，“无理取闹、非法上访”需要“经公安、政府部门认定”，“村集体重大工作”指“经党员、村民代表会议通过”的事项。村支书告知我们：“村干部不能将认定标准作为自己的权力，公权力要在阳光下经得起老百姓推敲。”²⁷

此外，该版还对村民与社员身份作了认定。由于历史原因，存在一些户口不在村却常驻村中，或村民配偶却无法落户该村的人员，因此该版村规民约详细说明了“村民”与“社员”的认定标准与福利待遇：上洋村原享受村民待遇的村民为上洋村经济股份合作社社员（简称“社员”），其为方便生活、夫妻关系等因素迁入本村的人员为村民，享受村里公共设施服务。用关键词分析，该版村规民约主要涉及社员（待遇）、农户、村民、户口、合作社等方面的事项。

2020 年第九版《花园街道上洋村村规民约》。2018 年 9 月初，一位名叫李邦桂的九旬老人给市委市政府手写三千字长信《敬献给全市人民健康长寿的一项建议》，呼吁市民家庭使用公筷公勺。老人的建议得到了衢州市委主要负责人的认可，文章随后在《衢州日报》原文刊发，餐桌“革命”由此兴起。《衢州有礼市民公约》正式颁布实施，其中第九条“桌餐不翻菜，提倡用公筷”恰与老人的建议一致，同时在市区星级酒店率先全面推广使用公筷公勺。2020 年新冠疫情袭来，衢州市委市政府顺势而为将使用公筷纳入规章制度，上洋村更是率先将使用公筷写入进村规民约，被媒体称为“一个村引领‘千村修约’”。²⁸3 月 22 日，上洋村召开全体党员和村民会议，讨论将使用公筷公勺写入村规民约，在第二条中新增“村民要积极响应‘衢州有礼’品牌建设，在日常生活中，要使用公勺公筷、行作揖礼、不随地吐痰”等内容，让村规民约成为推进乡风文明建设的有力抓手。用关键词分析，该版村规民约主要涉及人员、社员、待遇、土地、义务等方面的事项。

2021 年启动了第十版《花园街道上洋村村规民约》的征询意见与修改，主要做了四方面的补充，一是生育问题。响应开放二孩政策，原来村规民约中二孩取消村民待遇的相关条款作废，如今二孩村民可以享受村民待遇与年终分红；二是进一步深化土地管理制度，针对本村人口持续增长、承包土地严重不足的现实情况，根据村集体经济的长远规划，将农户承包土地统一收归村集体，由村集体统一经营管理。这一方面解决了“好地差地”的租金纠纷问题，另一方面减少村民将闲置资金用于网络赌博等不良嗜好；三是制约村干部权力。新增第三条“党员干部要起先锋模范作用。带头红白喜事简办，实行报备制、一餐制，标准控制在 1000 元以内，总桌数双方不得超过 60 桌，单方不超过 30 桌”，及第六十八条“村干部要廉洁自律，勤政爱民，筑牢底线，不碰红线，自觉接受广大村民的监督”。“文本制定本身并非难事²⁹”，村支书总结道，“关键是执行，首先就是村干部的带头执行与权力的约束”。四是疫情防控，重大疫情信息发布的时候，村民有义务如实申报，否则将取消社员待遇。用关键词分析，该版村规民约主要涉及土地、分配、待遇、安置等方面事项。

（二）十版村规民约的文本和修订导向的分析

1、文本分析

(1) 内容与词频分析

上洋村村规民约不断调整和规范着村民、村庄社区与国家三者之间的社会关系。经过 30 年的修订到了第十版本的村规民约除了附录外已经包括十一大涉及村民权益、村庄事务的内容。最新第十版(2021 年)的村规民约的文本归纳起来包括规范村民行为(包括公德民俗、人口与生育、殡葬改革、土地管理)、保障村民福利待遇(土地征收与承包土地村集体收归及年终分配、村民及社员认定与管理、公益福利与失地养老、经济合作社社员奖与惩制度)、村民参与(民主管理)、维护社会秩序(平安建设)、保护生态环境(生态家园)等五个方面的内容,当然类别中内容有交错的情况。

从条目数量差异看村规民约的内容侧重点。最新一版村规民约(2021 年)除了附录外共 72 条,条目分布见图 2,从中可以看出现代村规民约的内容主要侧重于保障村民福利待遇方面, 占有条目中的 66%,其次是如何规范村民的行为, 占有条目中的 13%。

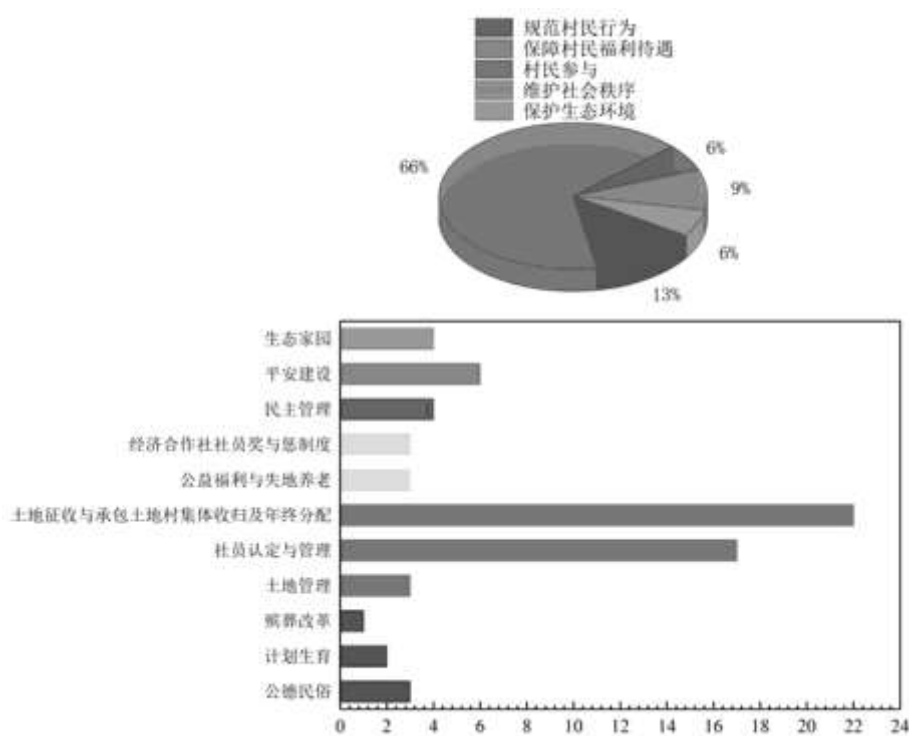


图 2 上洋村 2021 版村规民约条目内容的侧重点

从词频来看文本数据的高频名词。词频分析法是社会语言学研究中一种较为常用的数据分析方法。它主要是利用关键词或主题词在某一领域文献或语料中出现的频次高低来确定该领域研究热点和发展动向的计量方法。通过对第十版的村规民约内容进行词频统计,遴选了排列在前 15 位的高频名词。表 2 是出现频率由高到低的名词类型。

表 2 上洋村 2021 版村规民约前 15 位关键词

序号	名词	频数	频率(%)
----	----	----	-------

1	土地	123	0.99
2	社员	88	0.71
3	村民	70	0.56
4	集体	70	0.56
6	待遇	52	0.42
7	征用	49	0.39
8	村集体	49	0.39
9	承包	43	0.35
10	分配	42	0.34
12	农户	42	0.34
13	安置费	30	0.24
14	青苗	26	0.21
15	补偿(费)	24	0.19

名词表示人、事、物、地点或抽象概念的名称，属于实词，所以通过村规民约内容中的名词及其使用结合词频统计分析，可以了解到村规民约中的内容侧重点。从词频来看，排在前五位的是土地(123)、社员(88)、村民(70)、集体(70)、待遇(52)，这个排序同上面的条目的比例是相吻合。词频的高低能够反应农村发展过程中所面临的建设重点及其主要的困难。可以看出，上洋村工作重点和主要的困难在于土地及其征用、村民的社会福利问题。

(2) 语言表达风格分析

语言风格是指运用语言的各种特点的总和，农村村规民约属于制度章程类，应该归属于政论、公文语体类别，而这类语言表达上的常见特点是表达上的准确性、简洁性，并且从实施效果上来说具有宣传鼓动性、禁令遏制性和综合性。从语言风格特征来对上洋村的村规民约作表达风格的类型划分与归类，可以分为三类。当然各章节、各条目中可能存在交错，一个条目中可能存在几种类型。

第一类为禁令、劝诫型。从事件的反面入手，叙述事件的危害性，阐述事态的严重后果及所要担负的责任，给人以强烈的警醒感。无论古今经济发达与不发达的村庄，这类规则在村规民约中非常常见，占条目不低的比例，总体上看效果要优于正面引导型规约。而劝诫型条目在语言风格显然较禁令型要温和些，通常表现为劝慰告诫等方式，劝说村民执行等方式。在上洋村 2021 年版的村规民约中，第二章《民主管理》中的第五条、第三章《生态家园》中的第八、九条、第四章《平安建设》中的第十二、十三、十六条，第五章《土地管理》第十九、二十条，第十一章《经济合作社社员奖与惩制度》中第六十六、六十七条等条目属于禁令型的规定。

第二类为引导型、鼓励号召型。这类型的语言表达也是较为常见的。引导型通过口号式宣传以达到较强的号召力，情感色彩比较强烈。鼓励号召型常常描绘出理想蓝图，以此来煽动和感染村民，让他们成为主动的参与者。在上洋村 2021 年版的村规民

约中，第一章《公德民俗》中第一、二条、第二章《民主管理》中的第六条、第三章《生态家园》中的第十、十一条、第四章《平安建设》中的第十四、十五条，第十章《殡葬改革》第六十五条等条目属于引导型、鼓励号召型的规定。

第三类为实施细则型。将上级政策、村内事务以具体实施条例的形式呈现出来的村规民约可以归纳为实施细则型，通常有实施办法、评比准则和结果公示等环节。这类规则要实施要求条目具有可操作性与执行性，因此，文字规定比较细，文字本身与条目数也多。在上洋村 2021 年版的村规民约中，第五章《土地管理》、第六章《村民、社员认定与管理》、第七章《土地征收、承包土地村集体收归及年终分配》、第九章《公益福利与失地养老》、第十一章《经济合作社社员奖与惩制度》等几乎所有的条目都属于实施细则型的规定。

在以上三类规则中，不难看出，第三类的条目所占的比例较多，这同上面的《内容与词频分析》结果相一致，反映出目前中国农村村规民约的重点在于村务如何管理、国家政府如何实施。

另外，还可以通过副词等修饰词配合上动词作分析。副词是用于修饰限定动词和形容词。在村规民约中出现频率较多副词种类主要有两种；否定与肯定的副词，因此，结合动词来看，有两类：一类为禁令性、劝诫型或惩罚式的，例如，“不、不要、莫、不准、严禁、反对、不得”等，另一类为引导式、倡导式的，例如，“要、爱、希望、多、提倡、维护”等。通常，在村规民约中出现频率较多副词以否定副词为主。上洋村的村规民约也说明了这一点，不要说 1992 年版的村规民约，就是以 2021 年版文本为分析，也是如此(见图 3)。通过“Jieba”(结巴)的分析，上洋村村规民约中的禁令式词汇频数共计 94 次超过引导式词汇频数(共计 40 次)一半还多，占 70.0%，其中“不”“不得”“不再”这三个具有强烈否定色彩的词汇频数加起来有 67 次，占 50.0%，而引导式词汇只占 30.0%。其中“应”“主动”“要”“积极”三个具有较强引导式的词汇加起来的频数只有 22 次，占 16.4%。

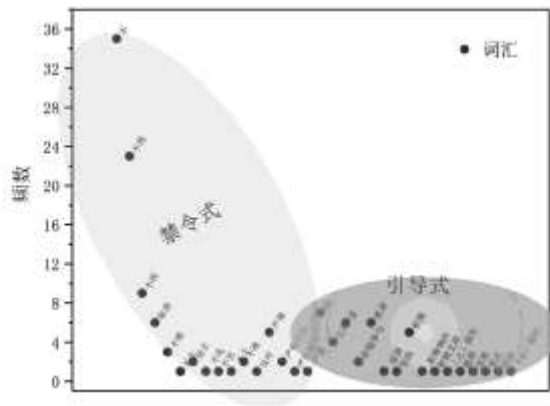


图 3 上洋村 2021 年版村规民约禁令式与引导式词汇频数情况

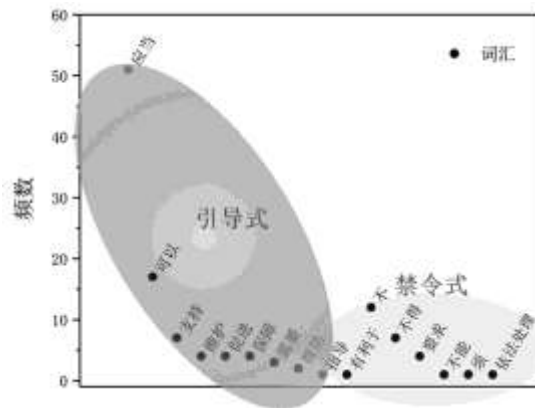


图4《村民委员会组织法》禁令式与引导式词汇频数情况

如果同法规的语言作一个比较,更能显现出村规民的语言学特征来。我们以《中华人民共和国村民委员会组织法》的法律文本作为参照(见图4),可以看出,《村民委员会组织法》的语言风格以引导鼓励为主(占78%),而较少禁令式的表达(仅占22%)。这是由于组织法作为全国通行的“倡议书”,标准化的指导性法则并不涉及具体地方情景下的利益分配、身份授予与剥夺等问题;此外,相较于《组织法》,村规民约则需要更多惩罚性措施以维护文本权威、规制村民生活和维持村庄秩序。

2、制定/修订的导向

第一,问题与政策导向。

上洋村十版村规民约的修订是基于形势、针对所面临的问题而进行的,当然背后有着党的号召和国家政策的引导。正如上洋村党支部书记黄岳华所指出的,“村里村外的情况天天都有变化,对于新出现的问题,经过一段时间,必须适时修订《村规民约》。”³⁰例如,1992年第一次修订《村规民约》,为的是解决当时大田承包如何到户的问题,而1996年的修订是因为经济发展需要修订土地被征用后的相关问题如招工。2015年版则根据新农村建设的二十字方针的要求,将村规民约从单纯的户口政策、土地分配、农民建房方面延伸至公德民俗与民主管理的方方面面,形成共11章61条。2020年,随着新冠疫情的“来袭”,全国上下都在倡导“公筷公勺”的使用,村两委干部在征求广大村民意见的基础上,将“公筷公勺进家庭”等文明行为增补进《村规民约》,2021年为了更好地落实疫情防控措施,将疫情信息的如实申报纳入社员身份的考核之中。

第二,共治与共享导向。

上洋村《村规民约》的形成是一个经历共商共建并走向共治共享的过程,体现了从过程到结果全过程的以人民为主体的社会治理模式。村党支部书记黄岳华说:“与时俱进、和而不同、全民参与的‘村宪’,为实现新时代村民自治提供了一条切实可行的路径。”³¹自2006年起,村两委开始向村民发放意见征求稿,根据收集的意见与当时的国家政策,将拟修改内容梳理为初步意见。为保障每个村民都有发言权,意见稿再次下发至村民小组或网格讨论。针对某一村民意见大、棘手的问题(如农嫁非、土地经营),则请涉及的相关对象专门讨论,达成共识。在表决阶段,采用逐条表决的形式,原则上每一条最低的通过率为50%,目前而言,最低的通过率为49%。形成新版村规民约之后再由村监委签字定稿、印刷、发放。村支书坦言这一过程并不容易,往往要经过多轮商议,“征求意见的时候我们做得很细的,一般最快都要三个月”。³²

可以说,上洋村的《村规民约》从动议、修订、表决再到执行、监督等各个环节,村民都有参与进来,从而实现自我教育、自我管理、自我服务、自我监督,条款切实做到符合大多数村民的意见。

第三,规制村域治理的权威导向。

这体现为三个方面:一是惩罚性条款的谨慎添加。例如“不使用公勺公筷就要取消社员待遇”的讨论意见并未被最终采纳,背后则是考虑惩罚措施难以执行的实际失效、群众上访的执行后果和村规民约的延续性等问题,最终以奖赏措施代替处罚条款,以兑换礼品的鼓励形式加以提倡。

二是通过程序化方式剥夺村两委的“解释权”。在惩罚性措施中,规定“无理取闹、非法上访、拒不配合村集体重大工作事项的社员将取消村、组待遇”,其中“无理取闹、非法上访”需经公安认定,“村集体重大工作事项”则必事先经党员村民代表大会通过。这既防止村两委借权任意解读,又保护村民合法权益。

三是文本条款中对村干部和党员的直接约束。最新一版的村规民约添加了针对党员干部和村干部的第三条和第六十八条。

上洋村书记认为，村干部的带头执行是这么多年来村规民约没有成为空头支票，能够保持生命力的重要原因，承受权力却不滥用权力，让公权力在阳光下运行，经得起百姓推敲的办法就在于将权力关进制度的笼子里。

从上洋村的文本书写与设计逻辑中可以看出，对权力的制约与审慎使用并非弱化了村级组织在乡村治理中的权威，恰好相反，它更好地塑造了村规民约的权威性与可传承性，以更精细的条文和更强的执行力将民主和法治推向乡土社会。

三、“文本”背后的乡村治理议题及其演变

通过对十版的村规民约文本的分析，可以看出 30 年的时间维度里上洋村村庄治理在三个议题上有了变化。

(一)从义务责任到权利的规定

村规民约的目标是“以村庄整体的存在为前提，协调个体与集体的关系”³³。可以看出，在“协调个体与集体的关系”上，初期主要是保障与维护集体的共有财产、共同利益。由此，也就不难理解上面所提到的村规民约最初的制定主要在于通过规范村民的行为，从而强化他们对于村落共同体的责任义务。1992 年的《土地承包实施办法》中规定要建立健全农田承包金上交和劳动积累工制度，为体现土地公有制，承包户要按承包合同每年交纳承包金，承包金必须每年年底交清，逾期不交，可取消承包合同，收回土地。1996 年的《关于上洋村国家征用土地及集体使用土地管理实施办法》开头的文字是这样的：为了保证国家征用土地和集体发展企业、福利和公共设施及外来客户的临时用地，长期租赁用地的顺利进行，上洋村在 1992 年 10 月份制订决议。

但是，随着经济社会的发展与开放的深入，对村民个体的权益分配及维护渐渐地在村规民约中受到重视并且以诸多条目加以体现、落实。可以看到上洋村村规民约从义务责任论的治理走向维护权利论的治理。例如，2020 年第九版《花园街道上洋村村规民约》第五十九条规定，“对从 2012 年 4 月 1 日起，凡参加被征地失地农民基本生活保障的人员参照非农户籍居民办理职工基本养老保险的社员，继续终身享受本村社员待遇”。

紧接着的第六十条规定，“村集体对本村符合社员享受待遇条件的 60 岁以上老年人给予每月 10 日之前发放生活费，60 岁以上每月发放 220 元，70 岁以上每月发放 260 元，80 岁以上每月发放 300 元，90 岁以上每月发放 400 元”。在最新版中，老年人的生活费分发标准又有不同程度的提升。如今，村里老人并不比钱，反而更注重健康。村支书告诉我们，疫情前村里每两年组织老人集体出游，从高铁到飞机，从横店到北京，从东部到内陆。随着老人更加长寿，如今村里 60 岁以上老人有 200 多位，80 岁以上有近 30 位，更完备的公益福利和养老保障使他们老有所养、老有所依。

(二)从整合、控制到主体自觉性的倡导

无论最初版本还是 30 年后的上洋村的村规民约，无论制定还是后来的修订，其将村民个体整合于村庄共同体、村庄集体之中的目标始终存在，这当然没有不对，整合是为了村庄秩序的建立与维系。在涂尔干(Durkheim)的《社会劳动分工》看来，整合是一种“社会事实”³⁴。从这个意义上来看，鉴于村庄经济日益发展尤其村集体经济的壮大，上洋村很有条件通过村规民约将村民嵌入到村庄集体之中并且共同遵守一些规则、价值观。而 Thompson 在《共有的习惯》一书中指出，整合永远不是事实而是一种“环境”³⁵。从这个意义上看，上洋村的村庄整合是由其传统惯例、制度、法律包括村规民约中的规范等塑造、控制和维系着的。从历史发展情况来看，村庄整合的动力来源主要是惯习和村规民约，今天依然如此。

可是，为了实现整合，村庄需要两手，一方面用物质和精神的激励去吸引、教化村民。在这个方面，上洋村强大的集体经济的实力让村民依赖集体、信任集体。另一方面需要用禁令、劝诫、惩罚手段和制度化的条款保证秩序的维系。作为一部村庄法规，强制性的惩罚条例支配和制约着村民行动。因此，村规民约也重视使用具有强制性质的“制度规范或惩罚维护集体存在”³⁶，上

洋村的村规民约也表现出这一点。不过，从2015年起，修订的村规民约中利益激励因素和对于村民的自觉主动性的倡导明显增加。例如，在2021年第十版村规民约第三章《生态家园》第九条规定：村民“提倡用环保袋或菜篮子购物，少用一次性塑料制品”，第十条规定“主动参与农村生活污水治理，污水纳管，雨污分离，使用生态户厕。生产、生活污水必须排入污水管道经处理实行达标排放”。

从对惩罚性条款的谨慎增添和审慎使用，到倡导性奖励措施，村规民约逐渐从规制性的工具过渡到道德共同体的载体。涂尔干将后者所产生的道德支配力视为既是义务的又是可欲(desirable)，这意味着集体并非单纯通过压制使村民个体做出让步和牺牲，而是使集体中的个人找到庇护者和避难所。³⁷

(三)从差异性对待走向平等性处置

因村落身份制的存在致使有些村民不能得到村庄相应的福利。例如2009年《花园街道上洋村关于土地征用(租用)补偿实施办法》规定“女村民丧偶、离婚后再婚，现配偶是农业户口的，一律迁出；对方是非农业户口的，其本人享受村民同等待遇，但其再婚子女户口不得迁入本村及不享受村民待遇，且不予以安排宅基地建房。”到了2021年版，这一规定有了一些变化“女社员丧偶后再婚，其本人享受社员同等待遇，为了方便生活，现配偶可以入赘迁入本村……女社员丧偶时无子女的，再婚后与现任配偶(非本村社员)经批准生育的第一个子女户口可以落入本村，享受社员待遇”。

此外，针对“农嫁非、农娶非、非娶农”人员，1996年规定“农嫁非、非娶农的对象，我们原则不以落入户口、人口”；到2009年规定“对1996年4月1日至2006年4月1日止农嫁非的对象，其子女(其中一人)可以迁入本村农业户口，迁入后，享受村民同等待遇”；又如“农娶非”的女居民在2009年时不享受村民分配待遇，这一条款至2020年时开放，“因当时户口政策原因，对原农娶非人员，其妻及子女可以迁入本村，享受社员待遇(需提供相关证明)”。

可见，2020年第九版《花园街道上洋村村规民约》在实现性别平等、村内外平等前进了一大步。例如，第二十八条已经规定：“因当时户口政策原因，买户口的蓝印户口本人，同样本着尊重历史，尊重事实，为切实有效地解决历史遗留问题，迁入本村后，可以享受社员同等待遇。”紧接着第三十二条也规定：“本村农户如一户有两个女儿，其中一个女儿要求男方到该户招亲，男方户口迁入本村及经审批出生的子女，可享受与本村社员的同等待遇。”这些条目已经开始表明以上洋村为代表的中国农村已经走出村落身份制，开始走向公民平权的道路之上。

总之，从三十年上洋村十版村规民约的内容、功能、语言表达等演变，可以看出，中国农村治理逐渐地从整合控制论(村规民约内容上有多个条目，功能在于维系社会秩序)、义务论(村民的义务与责任)、整体利益论(全体村民与集体的利益)、村落身份认同论(本村与户口的意识)走向权利论、主体论和平权论，从工具论走向工具与权利、价值融合的治理轨道上。

四、结语

村规民约属于以成文书面签约的自治规范，它从生产生活、身份认定、利益分配、村务管理方方面面规范与调整着村民的行为。村规民约一方面规定村民应尽的责任和义务，并通过处罚性诸条目整合与控制着村民，将村民个体嵌入到村庄集体的秩序之中，另一方面又通过利益供给、权利保障、福利享受，保障着村民权益。党的十九大报告提出，要健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，而村规民约恰是三者合一的治理村庄的规范体系。从上洋村三十年十个版本的村规民约条目变化来看，它们微观地记录着上洋村村治实践与治理理念的演变，反映了村庄社会及时代变革的印迹，而这些印迹与村治演变过程恰恰是中国多数村庄所经历着的。从这个角度来说，上洋村并非独一无二的(unique)，可以从中窥见乡村社会之普遍的表现形态。

注释：

-
- 1 李学兰、柴小华:《当代法治实践中的村规民约——滕头村村规民约的文本解读》,《甘肃政法学院学报》,2010年第3期。
 - 2 周铁涛:《村规民约的当代形态及其乡村治理功能》,《湖南农业大学学报》(社会科学版),2017年第1期;谢晖:《当代中国的乡民社会、乡规民约及其遭遇》,《东岳论丛》,2004年第4期;彭忠益、冉敏:《乡村治理背景下村规民约发展的现实困境与重塑路径》,《中南大学学报》(社会科学版),2017年第6期。
 - 3 梁治平:《清代习惯法:社会与国家》,中国政法大学出版社1996年版,第35页。
 - 4 陈寒非、高其才:《乡规民约在乡村治理中的积极作用实证研究》,《清华法学》,2018年第1期;陈亚通:《走向善治的变迁:滕头村村庄治理三十年——以奉化市滕头村十七个村规民约为视角》,《中共浙江省委党校学报》,2012年第2期。
 - 5 周铁涛:《村规民约的历史嬗变与现代转型》,《求实》,2017年第5期。
 - 6 刘笃才:《中国古代民间规约引论》,《法学研究》,2006年第1期。
 - 7 周怡:《共同体整合的制度环境:惯习与村规民约——H村个案研究》,《社会学研究》,2005年第6期。
 - 8 赵佳维:《村规民约:村落整合与发展的一种机制》,浙江师范大学2006年硕士学位论文。
 - 9 王国勤、汪雪芬:《村规民约的权威塑造》,《江苏大学学报》(社会科学版),2016年第2期;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》,《农业经济问题》,2014年第4期。
 - 10 苏运勋:《村规民约的社会基础及其运作机理——以鲁中D村为例》,《兰州学刊》,2021年第3期;周家明、刘祖云:《传统乡规民约何以可能——兼论乡规民约治理的条件》,《民俗研究》,2013年第5期。
 - 11 贺雪峰、何包钢:《民主化村级治理的两种类型——村集体经济状况对村民自治的影响》,《中国农村观察》,2002年第6期;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》,《中国发展》,2021年第3期。
 - 12 张文中:《试论乡规民约的性质与效力》,《甘肃政法学院学报》,1994年第3期。
 - 13 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,2014年10月28日,http://www.gov.cn/zhengce/2014-10/28/content_2771946.htm;《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,2018年1月2日,http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm;《中共中央办公厅国务院办公厅印发〈关于加强和改进乡村治理的指导意见〉》,2019年6月23日,http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5407656.htm。
 - 14 王铭铭、王斯福:《乡土社会的秩序、公正与权威》,中国政法大学出版社1997年版,第484页。
 - 15 安广禄:《我国最早的乡规民约》,《今日农村》,1998年第4期。
 - 16 《民政部中央组织部中央政法委中央文明办司法部农业农村部全国妇联关于做好村规民约和居民公约工作的指导意见》,2018年12月26日,https://mzzt.mca.gov.cn/article/zt_cgmy/zcwj/201812/20181200013983.shtml。
 - 17 徐前:《城乡变迁背景下的村规民约研究——以杭州市为例》,《法治研究》,2010年第12期。

18 《看衢州花园街道上洋村 8 本“小册子”的秘密》，浙江在线, 2020 年 1 月 15 日, http://www.zjzzgz.gov.cn/art/2020/1/15/art_1405238_41711267.html。

19 为了更直观地捕捉每版村规民约的内容重点, 本文用 Python 工具分别对十版村规民约文本进行关键词分析并制作词云图。

20 限于篇幅的原因, 第 2 到 9 版村规民约的关键词云图不呈现出来, 这里只呈现出第 1 版的关键词云图。

21 《八版〈村规民约〉: 上洋村的“法宝”》，浙江农业信息网, 2019 年 12 月 31 日, http://www.agri.cn/V20/ZX/qgxxlb_1/zj/201912/t20191231_7273433.htm。

22 《八版〈村规民约〉, 治出全国乡村治理示范村——探秘上洋村的治理实践》，柯城新闻网, 2020 年 1 月 9 日, <http://kcnews.zjol.com.cn/kcnews/system/2020/01/09/032107017.shtml>。

23 访谈记录: 2021 年 11 月 17 日。

24 《花园街道上洋村: 九版“村规民约”撬动乡村振兴》，《浙江日报》，2020 年 5 月 30 日, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1668074539218860499&wfr=spider&for=pc>。

25 访谈记录: 2021 年 11 月 17 日。

26 《八版〈村规民约〉: 上洋村的“法宝”》，浙江农业信息网, 2019 年 12 月 31 日, http://www.agri.cn/V20/ZX/qgxxlb_1/zj/201912/t20191231_7273433.htm。

27 访谈记录: 2021 年 11 月 17 日。

28 《“一筷一勺”带动城市大文明》，《钱江晚报》，2020 年 5 月 13 日, <https://www.163.com/dy/article/FCGNENHG0512GTK3.html>。

29 《中国人权法治化保障的新进展》白皮书介绍, 全国 98% 的村制定了村规民约或村民自治章程, 新华网, 2017-12-15. http://www.gov.cn/xinwen/2017-12/15/content_5247494.htm。

30 《八版〈村规民约〉: 上洋村的“法宝”》，浙江农业信息网, 2019 年 12 月 31 日, http://www.agri.cn/V20/ZX/qgxxlb_1/zj/201912/t20191231_7273433.htm。

31 《上洋村七修村规民约管好“大家庭”》，柯城新闻网, 2018 年 6 月 11 日, <http://kcnews.zjol.com.cn/kcnews/system/2018/06/11/030943580.shtml>。

32 访谈记录: 2021 年 11 月 17 日。

33 张静: 《基层政权: 乡村制度诸问题》，浙江人民出版社 2000 年版, 第 105 页。

34 埃米尔·涂尔干: 《社会分工论》，三联书店 2000 年版, 第 24-31 页。

35 爱德华·汤普森：《共有的习惯》，上海人民出版社 2019 年版，第 128 页。

36 张静：《基层政权：乡村制度诸问题》，浙江人民出版社 2000 年版，第 105-128 页。

37 埃米尔·涂尔干：《宗教生活的基本形式》，商务印书馆 2020 年版，第 578 页。