

坚持法治为民 约出文明新风

——金山区制定参考内容规范村规民约（居民公约）修订工作

一、背景缘由

村规民约（居民公约）凝聚了基层群众对价值观念和行为规范共识，在基层治理中发挥着重要作用。2020年，党中央印发《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》，明确要求“加强居民公约、村规民约、行业规章、社会组织章程等社会规范建设，推动社会成员自我约束、自我管理、自我规范”。2021年，党中央、国务院出台《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，指出“乡镇（街道）指导村（社区）依法制定村规民约、居民公约，健全备案和履行机制，确保符合法律法规和公序良俗”。但在实践中，现有村规民约（居民公约）还不同程度地存在文本样式繁杂、制定程序不规范、可行性差、实施落地难等问题。针对上述情况，金山区率先推进制定村规民约（居民公约）参考文本，指导推动村规民约（居民公约）规范修订工作。

二、基本做法

（一）在共谋共建上做“加法”，画好民智民意的同心圆。金山区坚持广开言路、开门问策，将研究起草参考内容的过程，变成一个充分发扬民主、集思广益的过程。一是广泛深入调研。先后实地走访和座谈调研了多个村居和基层部门，面对面了解基层社区治理中的难点堵点、基层群众的所需所求，找准问题，制定对策。二是开展专题研究。加强与市委依法治市办法治督察处协商沟通，并邀请华东政法大学的研究人员参与村规民约的法律效力课题研究，从法理和实践两个扇面梳理村规民约（居民公约）的形式、效力，为参考内容的研究起草提供理论支撑。三是汇聚专业力量。在起草过程中，多次召开座谈会，邀请市民政局、市相关法治机构、物业管

理事务所、律师事务所，区重要执法单位等，对工作方案、参考内容等逐条论证把关，确保符合法治原则和法治精神。

（二）在文本内容上做“减法”，找准基层治理的最大公约数。在起草过程中，金山区从三个方面找准最大公约数，做到简明普适。一是主题上主要针对普遍性治理问题。经过调研梳理，村层面主要集中在村民建房、宅基地出租、宅前屋后环境整治、违章搭建、家禽养殖、土地流转、河道治理、森林及野生动物保护、移风易俗等方面；居民区层面主要集中在房屋装修、房屋出租、宠物饲养、公共空间管理、车辆停放充电、噪音扰民、高空抛物、垃圾投放等方面。对这些普遍性问题的梳理和规范，形成了主体内容。二是操作上具备全区推行的可行性。起草过程中，注重评估现有条件下操作的可行性，确保真正规范一些亟待解决、可以解决的问题。同时取消或调整一些不符合全区普遍状况、脱离实际条件的过高要求，比如，针对农村建筑垃圾处置、丧事简办等，在征求区内主管部门意见后对其做了提倡性的要求，以确保参考内容成熟一个、规范一个、有效一个。三是表达上既规范统一又通俗易懂。参考内容以条文式的规范形式统一表达，开门见山、直入主题、简明扼要，同时注重运用平铺直叙、通俗易懂的群众语言，确保基层群众看得懂、记得住。

（三）在赋权增能上做“乘法”，激活村规民约（居民公约）的生命力。主要从内容上的适应性、执行上的约束性、整体的合法性三个方面，为村规民约（居民公约）赋权增能。一是赋予村居自主权。在参考内容中设置兜底条款，赋权各村居结合实际制定具体条款、细则或实施办法，推动各村居因地制宜、一村居一策地修订村规民约（居民公约）。二是赋予村居奖惩权。参考内容设置了批评教育、公示通报、抄送所在单位、取消评先评优资格或村级福利待遇等惩罚措施以及相对应的奖励措施，从奖惩两个维度，确保了村规

民约（居民公约）执行条款的约束性。三是规范制定和执行程序。一方面对村规民约（居民公约）制定（修订）的程序加以规范，明确了法制审核、村居民会议表决和街镇备案等程序；另一方面对违反村规民约（居民公约）的认定、执行程序进行规范，保障违约村居民的申辩权。

三、主要成效

2020年，制定了《金山区关于做好村规民约和居民公约的指导意见》。2021年，在全面总结试点工作经验、深入调研、科学论证的基础上，研究形成了各20个条款的村规民约和居民公约参考内容，指导全区村规民约（居民公约）修订工作，取得了阶段性成效。

（一）村居民参与意识明显增强。在修订两约过程中，村居通过微信群、议事会等多种途径征求村居民对社区乡村治理的意见建议，激发了村居民参与的积极性。比如，石化街道紫卫居民区在制定居民公约总则的基础上，根据居民集中反映的小区宠物管理乱象制定了《紫卫社区居民公约养犬细则》，对不文明养犬行为采取批评教育、社区公告栏通报、微信群曝光的惩罚方式，引导居民文明养犬。

（二）村居民行为进一步规范。村规民约（居民公约）的通过需要召开村居民会议表决，表决的过程也是宣传的过程，有助于村居民进一步规范自己的行为。比如，山阳镇宝华居民区以居民公约的形式规范停车管理，并通过公示、抄送单位和相关补偿等奖惩方式，使小区乱停车的现象明显好转，该案例也荣获首届全国普法依法治理十大创新案例。

（三）乡村社区环境得到有效改善。村规民约（居民公约）不仅约定传统的风俗习惯，也对美丽乡村提出了新约定，有助于村居民培养良好的文明风尚。比如，漕泾镇海崖村在动迁农民集中“上楼”过程中，为保留村民种菜的习惯，特地将一块荒地改造成菜园

（取名“半分菜园”）供村民耕种，但是却出现了乱建大棚、乱堆物品垃圾的现象。为了破解这一治理难题，漕泾司法所指导海崖村修订村规民约并制定了《海涯新苑管理细则》，向村民颁发《半分菜园告知书》，解决了菜园管理难的问题，美化了乡村环境。

四、推广价值

中国农村正在经历城镇化转型，从熟人社会向陌生人社会转变。金山作为上海的郊区，通过村规民约（居民公约）进行的自治，不只是传统语境中依照天理人伦进行德性之治，更多地反映出通过形成约定并遵守规范的规则之治的特征，通过激发民主参与活力、找准基层需求共性、拓宽监督执行手段等形式激活村规民约（居民公约）在基层治理中的效能发挥，这样一种自治模式为中国当代社会基层治理的现代化提供了方向。金山区制定村规民约（居民公约）参考内容的做法被《法治日报》、上海人大月刊等媒体进行了报道。