

推动城乡融合发展 促进乡村全面振兴

——学习《乡村振兴促进法》

张晓山

(中国社会科学院农村发展研究所,北京,100732)

摘要:《中华人民共和国乡村振兴促进法》是继《中华人民共和国农业法》后,“三农”领域又一部综合性与基础性的法律。它从法律上明确了“三农”领域的国家职能,服务于解决中国社会的基本矛盾,构建了城乡融合发展、破解城乡二元结构的基本法律体系。《乡村振兴促进法》明确了农民群众、各类市场主体和各级政府在乡村振兴战略实施中的定位,核心是保障农民的合法权益,坚持农民的主体地位。《乡村振兴促进法》的贯彻落实需要其他法律和规章制度的配套执行。

关键词:乡村振兴促进法;城乡融合发展;农民的主体地位

DOI:10.13246/j.cnki.iae.2021.11.002

《中华人民共和国乡村振兴促进法》(下文简称《乡村振兴促进法》)是确保乡村振兴战略顺利实施的法治保障,是国家意志、国家战略在“三农”领域的最高体现。该法共10章74条,据粗略统计,在74条中作为主语,“国家”的字样出现频次最高,出现43次;其次是“各级人民政府”或“地方

各级人民政府”的字样,出现35次。“县级以上人民政府”或“县级以上各级人民政府”的字样出现了20次。总体上看,《乡村振兴促进法》主要规范的是政府行为,这是一部明确国家和各级人民政府对促进乡村振兴所负法定责任的综合性法律。

一、《乡村振兴促进法》是有关“三农”问题的综合性、基础性法律

《乡村振兴促进法》是继《农业法》后,“三农”领域又一部基础性法律。

(一)从《农业法》到《乡村振兴促进法》

1993年,全国人大常委会制定了《中华人民共和国农业法》(下文简称《农业法》),2002年进行了修订。《农业法》涵盖农业经营体制、农业生产、流通、加工、粮食安全、农业投入与支持保护、农业科技与教育、农业资源与环境保护等内容,是依法治农的基本准则,规范农业农村经济社会发展的基础性法律。此后,我国建立起以《农业法》为基础,以农业不同领域专业性法律为主干,以有关法律中

的涉农条款为补充,辅之以有关农业的行政法规和地方性法规,多层次、全方位的农业法律体系。截至2014年8月,全国人大常委会制定的现行有效农业法律25部,国务院制定涉农行政法规76部,各地还制定了1300多部农业地方性法规。除了以上规范“三农”领域的专门法律外,还有73部法律的部分条款对农业、农民或农村问题作出了规定,成为农业法律制度的重要补充^①。

2021年4月29日,全国人大常委会通过了《乡村振兴促进法》,自2021年6月1日起施行。该法既关系农业,也关系农村和农民。旨在促进乡

^① 刘振伟. 努力提升农业法制建设水平. 中国人民代表大会制度理论研究会, 2016-06-03

村产业、人才、文化、生态、组织的全方位振兴,统筹推进农村经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设,是五位一体总体布局在乡村领域的具体落实。该法既涉及发展农业农村生产力,又涉及改革与完善农村的生产关系。既明确了农村基本经营制度;又提出了改革完善乡村治理体系和治理机制的基本思路。既关乎农村的经济基础,也关乎农村的上层建筑。是继《农业法》颁布 28 年之后又一部有关农业、农村、农民综合发展的根本性和基础性法律,但与《农业法》相比,《乡村振兴促进法》内涵更丰富,外延更广泛,出台后的意义也更加深远。

(二)《乡村振兴促进法》从法律上明确了“三农”领域的国家职能

《乡村振兴促进法》中,“国家”的字样作为主语出现 40 余次。实际上强调的是国家职能。国家职能的履行要实现几个主要目的——安全、法治、经济、文化。《乡村振兴促进法》第三条明确指出,要“充分发挥乡村在保障农产品供给和粮食安全、保护生态环境、传承发展中华优秀传统文化等方面的特有功能”,实际上是强调国家在“三农”领域应履行的首要职能。

粮食安全是国家经济安全的重要组成部分。粮食是特殊商品、战略物资。在非常时期,价格、利润是第二位的,第一位是安全,保障老百姓的食物供给。“民以食为天”,粮油属于生活必需品,价格弹性小,一旦挤兑后果很严重。经济安全最基础的安全之一就是食物安全,没有食物安全就没有社会的稳定与发展。我国作为人口大国,对粮食及重要农产品的需求仍将呈现刚性增长。农业是稳定经济社会的“压舱石”,保障国家粮食安全始终是头等大事。越是面对风险挑战,越要稳住农业,越要确保粮食和重要副食品安全。新发展格局决不是封闭的国内循环,而是开放的国内国际双循环。我国统筹利用国内国际两个市场两种资源的空间和可能性依然存在,同时国际农产品贸易不稳定性及不确定性由于疫情而凸显。要拓展多元化的农产品进口渠道和来源。从长远看,我们必须站在全球化新形势新挑战的高度来统筹考虑中国的粮食安全战略。《乡村振兴促进法》的第一章总则的第八

条着重讲了国家在保障粮食安全方面应尽的职责。该法第二章产业发展的第十三条到十八条提出了保障粮食和重要农产品有效供给和质量安全的具有法律效力的政策措施。

党的十九大报告提出,建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。报告提出的实施乡村振兴战略的二十个字的总要求中,用生态宜居替代了社会主义新农村建设二十个字总要求中的村容整洁,这是乡村建设理念的升华,是一种质的提升。生态宜居四个字蕴含了人与自然之间和谐共生的关系,是绿水青山就是金山银山理念在乡村建设中的具体体现。习近平同志在 2018 年“两会”期间参加山东代表团审议时提出,要推动乡村生态振兴,坚持绿色发展,加强农村突出环境问题综合治理,扎实实施农村人居环境整治三年行动计划,推进农村“厕所革命”,完善农村生活设施,打造农民安居乐业的美丽家园,让良好生态成为乡村振兴支撑点。乡村生态振兴实质上是以生态文明建设来引领乡村的生产和生活。该法第一章总则第四条全面实施乡村振兴战略应遵循的原则中的第三项提出“坚持人与自然和谐共生,统筹山水林田湖草沙系统治理,推动绿色发展,推进生态文明建设”。此后,在第五章用了七条(第三十四到四十条)阐述生态保护。值得注意的是,《乡村振兴促进法》的特点是以法律原则为主导,但唯独这一章多次使用“严格禁止”“禁止”“不得使用”“不得违反”等侧重规范和约束的法律规则语言,体现了国家对保护生态的坚强意志及坚定决心。

习近平同志多次强调“乡村文明是中华民族文明史的主体,村庄是乡村文明的载体,耕读文明是我们的软实力”^①。在乡村振兴战略实施中,要保留乡村风貌,坚持传承文化。应彰显地方特色,把农耕文明的精华和现代文明的精华有机结合起来,注重把传统村落、自然风貌、文化保护和生态宜居诸多因素有机结合起来。要探索具有可操作性的制度创新,在原生态的村庄嫁接现代文明,使现代化的中国村庄具有中国特色的传统文化的符号,使具备条件保留和发展的村庄做到风貌古朴、功能现代、产业有机、生态保护和文化遗产。《乡

① 中共中央党史和文献研究院编. 习近平关于“三农”工作论述摘编. 中央文献出版社, 2019

乡村振兴促进法》的第一章总则的第七条提出“国家坚持以社会主义核心价值观为引领,大力弘扬民族精神和时代精神,加强乡村优秀传统文化保护和公共文化服务体系建设,繁荣发展乡村文化”。该法第四章文化繁荣(第二十九至三十三条)对此做了具体阐述。

(三)《乡村振兴促进法》服务于解决中国社会的基本矛盾

国家职能是国家本质的具体体现,是为解决该社会的基本矛盾服务的。当前,我国经济社会发展存在的突出矛盾是发展不平衡不充分问题。矛盾的根源是长期存在的城乡二元结构。这种结构长期存在且固化的成因涉及到计划经济时期和改革开放时期国家的发展战略选择;我国的资源禀赋特点;经济和行政管理体制及治理机制的特性等深层次的问题。这种二元结构又衍生出发达地区与欠发达地区之间、不同的城市地区之间、不同的农村地区之间的不平衡。

进入21世纪以来,党的十六大报告提出了建设一个惠及十几亿人口的全面小康社会。此后,中央明确把解决“三农”问题作为全党工作的重中之重,确立了统筹城乡发展的基本方略。胡锦涛同志在党的十六届四中全会上作出了“两个趋向”的重要论断。即在工业化初始阶段,农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的倾向;但在工业化达到相当程度后,工业反哺农业、城市支持农村,实现工业与农业、城市与农村协调发展,也是带有普遍性的倾向。

从2004年起,中央又连续发布了18个“一号文件”,出台了一系列重要的方针政策。2008年10月《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出,我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破除

城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。习近平同志在2013年指出“城乡发展不平衡不协调,是我国经济社会发展存在的突出矛盾,是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化必须解决的重大问题”^①。2015年习近平同志在政治局第二十二次集体学习时指出“推进城乡发展一体化要坚持从国情出发,从我国城乡发展不平衡不协调和二元结构的现实出发,·要把工业和农业、城市和乡村作为一个整体统筹谋划,·要继续推进新农村建设,使之与新型城镇化协调发展、互惠一体,形成双轮驱动”^②。党的十九大报告提出了实施乡村振兴战略,首次提出要“坚持农业农村优先发展”“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化”。2021年颁布实行的《乡村振兴促进法》第一章总则第六条明确提出,国家建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系,推动城乡要素有序流动、平等交换和公共资源均衡配置,坚持以工补农、以城带乡,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。

回顾改革开放以来城乡关系和工农关系演进的历程,可以看见一条清晰的政策发展轨迹,从理论、政策与实践层面已经为破除长期存在的城乡二元结构奠定了基础,最终以《乡村振兴促进法》提供了法治保障。随着促进城乡融合发展的体制机制和政策体系逐步建立和完善,城乡关系和工农关系所蕴含的国民收入分配格局将进一步向农业农村调整,全国范围内资源配置格局及基本公共服务的供给将进一步向农业农村倾斜,城乡要素将呈现双向流动、有机结合的良性互动格局。与以往的乡村改革发展的政策举措相比,《乡村振兴促进法》的颁布在法律层面上赋予乡村振兴战略更广泛和更高层次的权威性。

二、《乡村振兴促进法》构建了城乡融合发展、破解城乡二元结构的基本法律体系

十九大报告提出,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,这是构建新型工农城乡关系、破

解城乡二元结构的必经之路。《乡村振兴促进法》第七章城乡融合和第八章扶持措施对构建城乡融

^① 中共中央党史和文献研究院编. 习近平关于“三农”工作论述摘编. 中央文献出版社, 2019

^② 同上

合发展体制机制和政策体系作了具体部署,将政策语言变成法律条文,将推动城乡融合发展纳入法治化的轨道。

(一) 调整国民收入分配格局落实农民对土地的财产权利

实施乡村振兴战略,促进城乡融合发展,一个关键点是深化农村土地制度改革。党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“赋予农民更多财产权利。”农民拥有的最重要的财产是他们以农村集体成员身份共同拥有的农村土地资源。农民财产权利的落实,首先就是对农村土地财产权利的落实。农民对土地财产权利的实现过程,也就是土地要素逐步市场化的过程,农业转移人口加速市民化的过程,城乡二元结构逐步消除、城乡经济社会融合发展的过程。近年来,为落实农民对农村土地的财产权利,中央出台了一系列政策措施。但“赋予农民更多财产权利”的政策还是难以落地,农民财产性收入增长缓慢,这个问题涉及国民收入再分配格局调整等全局性、深层次的矛盾和问题。大幅度提高农民在土地增值收益中的分配比例,也就意味着大幅度减少地方政府和开发商在土地增值收益中的份额,地方政府对土地市场的垄断将被打破,土地财政和土地金融将难以为继,地方政府的资金链就要断裂。要解决这个问题,就必然涉及中央政府与地方政府之间财力与支出责任的划分,中央和地方之间财政分配关系以及国民收入分配格局调整等关键性问题,只有全面深化改革,才有可能推进。

习近平同志指出“要解决土地增值收益长期‘取之于农,用之于城’的问题,破解‘农村的地自己用不上、用不好的困局’”^①。《乡村振兴促进法》第八章扶持措施的第六十一条提出“各级人民政府应当坚持取之于农、主要用之于农的原则,按照国家有关规定调整完善土地使用权出让收入使用范围,提高农业农村投入比例”;并明确提出了土地增值收益重点使用的领域。该法第六十七条提出:推进节约集约用地,提高土地使用效率,“保障乡村产业用地,建设用地指标应当向乡村发展倾斜,县域内新增耕地指标应当优先用于折抵乡村产

业发展所需建设用地指标,探索灵活多样的供地新方式”。“经国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途并依法登记的集体经营性建设用地,土地所有权人可以依法通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用,优先用于发展集体所有制经济和乡村产业。”该法的以上法律条文为农民群众用上、用好自己的地提供了法治保障。

(二) 各级政府要为各类农业经营主体的发育与发展营造一个良好的法治环境

由于市场配置资源的基本规律的作用,要素总是向生产率高、回报率高的部门和地区流动。要改变农业是弱质产业、农村是欠发达地区、农民是弱势群体的局面,各级政府要采取综合措施,从完善财政税收政策、加强基础设施建设、改善金融信贷服务、扩大保险支持范围、鼓励拓展营销市场、支持人才培养等多方面促使要素向农村地区和农村产业流动,提高农业农村地区的生产效率,为各类农业经营主体的发育与发展营造一个良好的法治环境,尽快缩小城乡之间和地区之间的经济差距。

随着我国经济社会的发展,政府的职能相应转变。各级政府的基本任务也从实现经济增长这个单一目标转为实现经济发展、保护产权、维护市场秩序和社会公平正义、保护环境等多重目标。政府职能的转变需要财政体制的改革为依托。财政是国家治理的基础。财政涉及到国民收入分配和再分配关系,是城乡融合发展中最重要的关系之一,财政制度是具有基本意义的制度安排。《乡村振兴促进法》第八章扶持措施的第五十八条提出:“国家建立健全农业支持保护体系和实施乡村振兴战略财政投入保障制度”。此后的条文中,提出省、自治区、直辖市人民政府可以依法发行政府债券,用于现代农业设施建设和乡村建设;各级政府要完善涉农资金统筹整合长效机制,以及巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的各项政策等政策举措;最重要的是前述的土地增值收益分配格局的调整。这一系列财政方面的政策举措保障了乡村振兴战略实施的重要资金来源渠道。

农村金融是现代农村经济的核心。改革开放至今,广大农民群众和各类农业经营主体对金融的

^① 中共中央党史和文献研究院编. 习近平关于“三农”工作论述摘编. 中央文献出版社, 2019

多样化的需求尚未得到满足,农村金融改革尚未真正破题。习近平同志曾指出“要坚持农村金融改革发展的正确方向,健全适合农业农村特点的农村金融体系,推动农村金融机构回归本源,把更多金融资源配置到农村经济社会发展的重点领域和薄弱环节,更好满足乡村振兴多样化金融需求”^①。《乡村振兴促进法》第六十五条提出“国家建立健全多层次、广覆盖、可持续的农村金融服务体系,完善金融支持乡村振兴考核评估机制,促进农村普惠金融发展,鼓励金融机构依法将更多资源配置到乡村发展的重点领域和薄弱环节”。该法在第八章扶持措施的相关条款中强调了财政与金融合作助力乡村振兴,例如国家综合运用财政、金融等政策措施,完善政府性融资担保机制;支持以市场化方式设立乡村振兴基金;健全多层次资本市场等;明确了国家在推行各类扶持措施中的职责。

(三) 促进城乡基本公共服务均等化

由于城乡二元结构长期形成的城乡社会事业和公共品供给的不平衡不协调的状况难以在短期内解决,全国农村总体上社会事业发展水平和公共品供给水平与城市相比,差距仍较大。如果说国民收入初次分配时要注重效率,那么在国民收入再分配时就要注重公平和正义。政府要承担起缩小城乡基本公共服务差距的主体责任,通过财税政策的调整,在较短的时间内,缩小城乡之间、发达地区与欠发达地区之间人均享有最基本的公共产品和社会福利方面的差距,政府在这方面有责任,也完全可以有所作为。《乡村振兴促进法》第七章城乡融合的第五十三条提出“国家发展农村社会事业,促进公共教育、医疗卫生、社会保障等资源向农村倾斜,提升乡村基本公共服务水平,推进城乡基本公共服务均等化。”第五十条也提出“逐步健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系”,并在第三章人才支撑(第二十四至二十八条)中强调各级人民政府应当采取措施加强乡村医疗卫生队伍建设,医疗、卫生、教育、文化等人才队伍的培养。

(四) 提升乡村治理能力与治理水平

农村社会事业的发展不仅需要硬件的投入,还需要对硬件的有效使用和养护,需要有相应的制度安排和组织架构,做到“有人管事,有钱办事,有章理事”,这就需要健全和完善乡村治理体系。社会治理的基础在基层,薄弱环节在乡村。随着社会治理重心下移,健全农村基层综合服务管理平台、解决农村基层治理最后一公里的问题已成为当务之急。在国家治理体制改革及治理能力提升的大框架内,要把村级公共品供给及农村基层社会事业的发展与农村基层治理体系的改革与完善结合起来。通过制度创新和组织创新,完善农村基层公共服务体系,着力推进农村基层直接民主的制度化、规范化和程序化。在公共资源配置上,要健全以财政投入为主的稳定的村级组织运转经费保障制度,把更多资源下沉到基层。在遵循相关法律法规的前提下,制定村规民约,发育农村基层各类村民自治组织和社会组织,为农村基层治理体系的完善提供制度和组织保障。任何制度不可能没有缺陷和漏洞,社会治理需要法律和道德共同发挥作用,防止基层一些人或群体在制度变迁中利用制度的漏洞谋一己私利或寻求部门利益。习近平同志曾指出“健全自治、法治、德治相结合的乡村社会治理体系,是实现乡村善治的有效途径。要以党的领导统揽全局,创新村民自治的有效实现形式,推动社会治理和服务重心向基层下移,要丰富基层民主协商的实现形式,发挥村民监督的作用。让农民自己‘说事、议事、主事’,做到村里的事村民商量着办”^②。《乡村振兴促进法》第六章组织建设(第四十一至四十九条)的第四十一条明确提出现代乡村社会治理体制和体系的基本目标和内涵。即“建立健全党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体制和自治、法治、德治相结合的乡村社会治理体系,建设充满活力、和谐有序的善治乡村”。此后各条从乡村治理的各方面勾勒出乡村社会治理体系的法律框架和主要内容。

^① 中共中央党史和文献研究院编. 习近平关于“三农”工作论述摘编. 中央文献出版社, 2019

^② 中共中央党史和文献研究院编. 习近平关于“三农”工作论述摘编. 中央文献出版社, 2019

三、《乡村振兴促进法》的核心是保障农民的合法权益、坚持农民的主体地位

《乡村振兴促进法》明确了农民群众、各类市场主体和各级政府在乡村振兴战略实施中的定位。

(一)《乡村振兴促进法》的核心是保障农民的合法权益,坚持农民的主体地位

《乡村振兴促进法》主要规范的是在乡村振兴战略的实施中政府的行为。该法第一章总则的第四条应遵循的原则中第四项提出要“坚持改革创新,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用”,各级人民政府的职能是支持、促进和推动乡村振兴战略的实施。该法总则第九条提出“国家建立健全中央统筹、省负总责、市县乡抓落实的乡村振兴工作机制”。明确了国务院农业农村主管部门和县级以上地方人民政府农业农村主管部门在本行政区域内乡村振兴促进工作中应尽到统筹协调、指导和监督检查的职责。乡村振兴归根结底是农民自己要振兴,乡村振兴战略实施的主体是广大农民群众。《乡村振兴促进法》第四条要遵循的原则中的第三项开宗明义地指出:要“坚持农民主体地位,充分尊重农民意愿,保障农民民主权利和其他合法权益,调动农民的积极性、主动性、创造性,维护农民根本利益”。此后,在该法多处条款中,都强调保障农民的合法权益,坚持农民的主体地位。第十二条提出:各级人民政府应当坚持以农民为主体,以乡村优势特色资源为依托,支持、促进农村一二三产业融合发展。第七章城乡融合的第五十一条在论及乡村发展布局时,使用了规则性语言:“严格规范村庄撤并,严禁违背农民意愿、违反法定程序撤并村庄。”第五十五条提出“不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等作为农民进城落户的条件;推进取得居住证的农民及其随迁家属享受城镇基本公共服务。”改革开放以来,党的政策一直强调尊重农民群众的主体地位,保障他们政治上的民主权利和经济上的财产权利。这一点在《乡村振兴促进法》中得到了充分体现。

(二)鼓励和发育各类市场经营主体完善利益联结机制,促进农村一二三产融合发展

城乡融合发展,绝不是仅仅农村的要素流向城市;城市的先进要素(资本、技术、管理)和优质资源(经济、社会、文化等资源)也要流向农村。农村不能加剧农业兼业化、农民老龄化、农村空心化的状况。城乡发展一体化就意味着城乡互通,要素双向流动。原住民往往没有能力来充分利用土地资源;不能保持固化的模式,城市的资金、技术、人才等资源下乡的优惠政策也应放开。这些生产要素要与农村的土地等资源有效结合,才能改变农村原有的要素配置,实现资源配置的优化。而要想改变农村的要素配置,实现城乡资源的有效结合,农村资源资产的产权格局必须发生相应变化。“资本下乡”是把双刃剑,乡村发展不能成为新的圈地热,不能成为资本的盛宴,乡村振兴的成果必须由农民共享。改变资源要素的配置应伴之以各类生产要素利益格局的相对均衡。让农民群众合法合理地分享乡村振兴的成果,应该成为基本前提。最终的目标是村民自身能成为资源和部分资本的所有者,村集体领导人作为集体成员的代理,接受集体成员的监督,使集体经济组织成为工商资本较为平等的合作伙伴。在农村形成合作共赢的伙伴关系和较为均衡的利益格局。

习近平同志2017年12月指出“农村一二三产融合不是简单的一产‘接二连三’,关键是完善利益联结机制,不能富了老板、丢了老乡,要通过就业带动、保底分红、股份合作等多种形式,让农民合理分享全产业链增值收益”^①。《乡村振兴促进法》第七章城乡融合的第五十一条提出“国家鼓励社会资本到乡村发展与农民利益联结型项目,鼓励城市居民到乡村旅游、休闲度假、养生养老等,但不得破坏乡村生态环境,不得损害农村集体经济组织及其成员的合法权益”。该法第二章产业发展的第二十一条提出:国家支持农民专业合作社、家庭农场和涉农企业、电子商务企业、农业专业化社会化服务组织等以多种方式与农民建立紧密型利益联

^① 中共中央党史和文献研究院编. 习近平关于“三农”工作论述摘编. 中央文献出版社, 2019

结机制,让农民共享全产业链增值收益。。该法第七章城乡融合的第五十六条提出“县级以上人民政府应当采取措施促进城乡产业协同发展,在保障农民主体地位的基础上健全联农带农激励机制,实现乡村经济多元化和农业全产业链发展。在《乡

村振兴促进法》的法律框架内,在城乡融合发展的背景下,在要素开放流动的农村产权格局下,应不断深化以落实农民群众政治上的民主权利和经济上的财产权利为目标的农村集体产权制度改革和乡村治理体制改革,促进乡村振兴战略的实施。

四、《乡村振兴促进法》的贯彻落实需要其他法律和规章制度的配套执行

一部法律的权威性主要体现在它的执行力。《乡村振兴促进法》是一部综合性和基础性的法律,它的特点是以法律原则为主导,它的实施需要其他法律和规章制度的配套执行。

(一)《乡村振兴促进法》的特点是以法律原则为主导

法律通常包含法律原则和法律规则。法律原则是法律精神的集中体现。法律规则侧重规范和约束,是对具体权利义务及其法律后果的规范,允许什么,禁止什么,操作性较强^①。由于中国各地农村资源禀赋不同,历史文化背景不同,经济社会发展水平和发展阶段不同,《乡村振兴促进法》以法律原则为主导,除了涉及生态保护及保障农民群众的合法权的我内容外,法律条款中出现的多为鼓励、支持、推动、引导、促进等正面倡导的字样,为各地乡村振兴战略提出了实施的基本原则、框架和思路,为各地因地制宜地实施乡村振兴战略留出了政策空间和发展的余地,这就需要相应的法律法规和规章制度的配套执行。即使是侧重规范和约束的法律规则,也同样需要出台相应的配套文件。

(二)《乡村振兴促进法》的贯彻落实需要立法规范性文件 and 行政规范性文件的配套执行

中国的立法体制是统一而又多层次的,包括宪法和法律,行政法规,以及地方性法规、自治条例和单行条例。根据《立法法》规定,我国的各级国家权力机关(人大及其常委会)制定的是法律和地方性法规。国务院制定行政法规、国务院部委制定部门规章、各省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府制定地方政府规章。除此之外,还有一类重要的文件,即由行政机关制定的行政规范性文件,它是“除国务院的行政法规、决定、命令以及部

门规章和地方政府规章外,由行政机关或者经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织(以下统称行政机关)依照法定权限、程序制定并公开发布,涉及公民、法人和其他组织权利义务,具有普遍约束力,在一定期限内反复适用的公文”^②。行政规范性文件是由行政机关发布的对某一领域范围内具有普遍约束力的准立法行为。它的制发是行政机关依法履行职能的重要方式,直接关系到群众切身利益,事关政府形象。在广义界定规范性文件时,则指属于法律范畴(即宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例、国务院部门规章和地方政府规章)的立法性文件和除此以外的由国家机关和其他团体、组织制定的具有约束力的非立法性文件的总和。既包括立法规范性文件,也包括行政规范性文件。

规范性文件谁大谁小、谁管谁呢?《立法法》对于“法律”“行政法规”“地方性法规”“规章”的效力等级关系作了比较明确的界定,但对于这些法律文件与行政规范性文件之间的关系以及行政规范性文件之间的效力等级关系却没有作明确的规定。在现实经济社会活动中,效力等级属于工作文件的较低层级的行政规范性文件,虽然层级较低,但离现实最近,又有具体的操作措施,包括奖惩措施,因而效力最大,这类规范性文件往往最管用,也最容易在执行过程中出现偏差。《乡村振兴促进法》的原则和规则要真正得到贯彻落实,则需要本着一切从人民利益出发的根本宗旨,通过党内监督、人大监督以及决策之前和决策实施之中的协商民主等一系列制度安排,将政府的职能在《乡村振兴促进法》的法律框架内进一步明确,各级政府依据工作文件所做的行政执行措施得到有效的监督

^① 刘振伟. 努力提升农业法制建设水平. 中国人民代表大会制度理论研究会 2016-06-03

^② 国办发(2018)37号. 国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知. 国务院办公厅 2018-05-16

和制约(张晓山 2020) 。

通过学习《乡村振兴促进法》,将《乡村振兴促进法》与农业不同领域专业性法律、有关法律中的涉农条款、有关农业的行政法规和地方性法规以及行政规范性文件有机结合起来,使《乡村振兴促进法》真正得到贯彻落实。这必将极大地促进乡村振兴战略的实施,改进农村公共品供给的状况,补齐农村社会事业的短板,促进农村生态文明建设,

提升农村基层的社会治理能力,进一步促进农村经济社会发展和农民收入的增长,进而促进农民的消费,为扩大内需战略的落实做出巨大贡献。这是应对新冠肺炎疫情和复杂国际形势对我国经济社会发展带来的前所未有的挑战、实现“十四五”时期经济社会发展目标和 2035 年远景目标所拥有的最为深厚的底蕴。

参 考 文 献

1. 国办发(2018)37号. 国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知. 国务院办公厅, 2018-05-16
2. 刘振伟. 努力提升农业法制建设水平. 中国人大代表大会制度理论研究会, 2016-06-03
3. 张晓山. 乡村振兴战略. 广东经济出版社, 2020
4. 中共中央党史和文献研究院编. 习近平关于“三农”工作论述摘编. 中央文献出版社, 2019

Promoting Integrated Urban-rural Development and Rural Vitalization on All Fronts: Study the Law on the Promotion of Rural Vitalization

ZHANG Xiaoshan

Abstract: Law on the Promotion of Rural Vitalization of the People's Republic of China is another comprehensive and basic law in the field of “agriculture, rural areas and farmers” after the Agriculture Law of the People's Republic of China. It legally defines the state functions in the field of “agriculture, rural areas and farmers”, serves to solve the basic contradictions of Chinese society, and constructs a basic legal system for integrated urban-rural development and solving the urban-rural dual structure. Law on the Promotion of Rural Vitalization defines the positioning of farmers, various market subjects and governments at all levels in the implementation of the rural revitalization strategy. The core of the Law is to protect the legitimate rights and interests of farmers, and adhere to the dominant position of farmers. The implementation of the Law on the Promotion of Rural Vitalization needs the supporting implementation of other laws, rules and regulations.

Keywords: Law on the Promotion of Rural Vitalization; Integrated urban-rural development; The dominant position of farmers

责任编辑: 吕新业