

【法学研究】

# 乡村振兴促进法的法理阐释\*

孙佑海 王 操

**摘要:**制定《中华人民共和国乡村振兴促进法》,为全面实施乡村振兴战略提供有力法治保障,对于促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展、全面建设社会主义现代化国家,具有重要意义。该法由党和国家振兴乡村的相关政策转化而成,在规范构造上呈现出正向激励的特征;以促进农民全面发展为价值基础,核心是保障农民发展权,促进农民成为乡村振兴的参与者、支持者和受益者;整体确立促进乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴的制度措施,并在城乡融合、扶持措施、监督检查等方面与其他涉农法律法规相衔接。为保障该法有序运转,确保乡村振兴目标全面实现,应当建立党的领导、政府协同的监督机制和科学决策体系。

**关键词:**乡村振兴;《乡村振兴促进法》;促进型立法;农民主体地位;农民发展权

中图分类号:D922.29

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)07-0067-07

《中华人民共和国乡村振兴促进法》(以下简称《乡村振兴促进法》)自2021年6月1日起施行。该法共10章74条,从产业发展、人才支撑、文化繁荣、生态保护、组织建设、城乡融合、扶持措施等维度描绘了乡村振兴的法治图景。产生于新时代的《乡村振兴促进法》,既是对乡村振兴战略实施成果的法律确认,也标志着我国农业农村立法进入新的历史阶段。出于对“抓紧研究制定乡村振兴法的有关工作,把行之有效的乡村振兴政策法定化,充分发挥立法在乡村振兴中的保障和推动作用”<sup>①</sup>这一立法命题进行理论回应,近年来学界对乡村振兴立法的讨论渐多,多数研究聚焦于乡村振兴的立法设计,从功能定位、立法模式、域外经验、基本原则、实现路径等形式层面勾勒立法轮廓<sup>②</sup>,但未能对立法的价值内核、基础法理等进行深层挖掘。在《乡村振兴促进法》已经施行的背景下,理论研究进路应从以创设制度为目标的立法论转向以文本为依据的解释论。本文基于《乡村振兴促进法》文本,从法理层面

梳理立法背景、透视立法价值、判定规范本质、推进法律衔接,以期促进该法的实施。

## 一、发生论:《乡村振兴促进法》的出台背景

对事物发生的前提和过程进行研究,有助于洞察事物的本质和本源。<sup>③</sup>从发生学视角审视《乡村振兴促进法》,就是回溯到立法之初,通过梳理其生成路径,对其何以发生、如何发生等问题予以回应。

### 1. 立法动因

事物的生成与演化必然有发生学层面的动力。在解答《乡村振兴促进法》何以发生的问题上,发生学提供了理性建构生成论(客观层面)与自发演化生成论(主观层面)两条进路。前者强调外部环境发生变化导致事物发展的不均衡性,后者认为事物产生与发展的动力缘于其内部成效分析与利己选择。<sup>④</sup>乡村振兴立法的现实动因可以从这两个方面予以阐释。

(1)内源动力。乡村振兴与法治建设之间是互

收稿日期:2021-06-16

\*基金项目:国家社会科学基金重大项目“国家治理现代化视域下的生态环境保护法律体系研究”(20ZDA089)。

作者简介:孙佑海,男,天津大学法学院讲席教授(天津 300072),原国务院法制局农林城建法规司副司长,中国法学会环境资源法学研究会副会长。

王操,男,天津大学法学院博士研究生,天津大学中国绿色发展研究院助理研究员(天津 300072)。

为表里、互相依托的关系。乡村振兴离不开法治的引领与保障,全面依法治国也需要乡村振兴的内在呼应。法的需要最初表现为人对社会秩序的需要。<sup>⑤</sup>有学者对当下乡村社会的问题作了这样的描述,“以农业依赖扶持,产业陷入停滞的经济秩序失灵;村民素质滑坡、传统文化没落的文化秩序失灵;农村污染严重,资源肆意开发的生态秩序失灵;基层组织松散、权力失范的组织秩序失灵等为代表的系统性乡村治理危机不断发酵”<sup>⑥</sup>。该观点虽然有些偏激,但在一定意义上揭示了制定《乡村振兴促进法》的内源动力。以此来看,《乡村振兴促进法》作为回应乡村发展需要的法律工具,即乡村振兴战略的法律表达,具有“回应型立法”的品格。

(2) 外在驱动。经过七十余年探索发展,我国逐步构建起以《农业法》为核心,各领域的农业专门法为主干,行政法规、部门规章和地方性法规、规章为支撑,有关法律法规中的涉农条款为补充的农业农村法律体系,总体上实现了有法可依。<sup>⑦</sup>但是,随着城镇化和农业现代化进程的加快,乡村发展的新需要以及乡土社会转型引发的新问题不断增多,尤其是在实施乡村振兴战略的背景下,部分农业农村法律规范已难以适应新形势的需要。例如,为扶持和引导乡镇企业健康发展,我国《乡镇企业法》于 1997 年 1 月 1 日起施行,至今未作过修订,多数条款已严重滞后于现实。《农业法》自立法之初即被定位为农业基本法,但对该法对乡村振兴战略实施所涉及的重大事项或者未作规定或者仅有原则性规定,导致其统合效果日渐弱化。此外,农业农村领域“小切口”式分散立法不可避免地导致立法碎片化。面对这些问题,亟须更具时代意义的法律出台,以全面促进新时代乡村振兴事业。在此背景下,《乡村振兴促进法》应运而生。

## 2. 立法历程

党的十九大报告提出实施乡村振兴战略。2018 年 1 月公布的《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(以下简称《意见》)对实施乡村振兴战略作了全方位的安排部署。在法治层面,《意见》强调“抓紧研究制定乡村振兴法的有关工作,把行之有效的乡村振兴政策法定化”,“及时修改和废止不适应的法律法规”。这是中央文件中首次直接使用“乡村振兴法”的表述。此时的“乡村振兴法”尚处于前期构想阶段,不仅在名称上与正式施行的法律

有差异,具体的章节内容还没有考虑成熟。2018 年 9 月,“乡村振兴促进法”被列入十三届全国人大常委会立法规划第二类项目,即需要抓紧制定、条件成熟时提请审议的立法项目,标志着该法正式列入立法议程。2020 年,十三届全国人大常委会第十九次会议、第二十四次会议先后审议了《乡村振兴促进法(草案)》,并向社会公开征求意见。2021 年 4 月,十三届全国人大常委会第二十八次会议表决通过《乡村振兴促进法》。

从多年来我国立法工作的实际情况看,一部法律从起草、审议到表决通过,用时短则三五年、长则十几年。回顾《乡村振兴促进法》的制定过程,其立法进度之快,是过去几十年来的农业农村立法所无法比拟的。这部法律是党中央高度重视、全国人大常委会和有关各方合力推进的重大立法成果,是贯彻落实党中央决策部署,保障乡村振兴战略全面实施的重要举措。这部法律的出台,对于立足新发展阶段,促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展,加快农业农村现代化,建设社会主义现代化强国,具有重大的现实意义和深远的历史意义。

## 二、价值论:促进农民全面发展

法的价值论,“以研究法及法律生活之理想,法之目的——正义、公平为目的”<sup>⑧</sup>,具体关涉法为谁制定、满足谁的需要、向哪个方面满足需要等问题。从价值论的角度考察《乡村振兴促进法》,可以解释和回答该法的价值取向、目标选择问题。立足于促进型立法的性质以及乡村振兴的功能,应将《乡村振兴促进法》的价值基础界定为“促进农民全面发展”,此为整部法律的灵魂和基石。该法第 1 条提纲挈领地规定了“促进农民全面发展”的立法目的,奠定了整部法律的价值基础,将此在法理学上进行表达,核心要义就是保障农民发展权。

### 1. 何为农民发展权

农民发展权是指,农民作为个体或集体拥有的公平参与经济、社会、文化和政治发展过程并公平分享发展成果的权利。该权利源于 1986 年联合国大会第 41/128 号决议通过的《发展权利宣言》所确认的发展权<sup>⑨</sup>,具体特征表现在四个方面:第一,在权利构成上,该权利是农民个体发展权与农民集体发展权的有机统一,指向经济社会发展中农民能够占有的发展资源、获得的发展利益、消费的发展成

果;<sup>⑩</sup>第二,在实质内容上,该权利主要体现于农民与政府的权利义务关系中,农民有权请求政府帮助并保障其发展,政府有赋能于农民,使其能自觉运用法律维护其作为公民和经济活动者的合法权益之义务;<sup>⑪</sup>第三,该权利的核心是农民平等发展权,包括农民主体获得权利资格的机会平等、参与意见表达的程序平等、参与法律制度建构的规则平等;<sup>⑫</sup>第四,该权利是农民发展的基础性权利,派生出农民的经济发展权、政治发展权、文化发展权、社会发展权等子权利。

## 2. 农民发展权的正当性证成

将《乡村振兴促进法》的价值基础界定为“促进农民全面发展”,主要缘于乡村振兴与农民发展权在逻辑上、价值上的契合性。从权利本质和权利实现的路径看,保障农民发展权就是推进乡村治理现代化与农业农村现代化,就是通过乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴等方式纾解农民发展不平衡、不充分之困。

(1)乡村振兴处于实现农民生存权向实现农民发展权跨越的历史节点。从生存权与发展权的关系来看,生存权是发展权的基础,发展权是生存权的延伸与升华。<sup>⑬</sup>将此带入主体视角,农民在解决基本温饱后必然追求进一步发展。在推进农业农村现代化的背景下,我国经历着从保障农民生存权向保障农民发展权的历史性转变,实施乡村振兴战略正处于这一节点。在解决绝对贫困问题之后,农民“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”的初级福祉(对应于生存权、劳动权、受教育权等)得以实现,转而追求“日益增长的美好生活需要”的更高层级的福祉。与初级福祉以解决温饱问题为导向不同,农民更高层级的福祉以“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”(对应于经济发展权、生态发展权、文化发展权等)为目标。如此看来,脱贫攻坚与乡村振兴之间是继起递进的关系,乡村振兴不仅是战略层面的纵深部署,更蕴含价值层面的目标转变。<sup>⑭</sup>在乡村振兴战略实施中,应当全面巩固脱贫攻坚成果,并以此为基础,实现农民全面发展。

(2)发展权不平衡、不充分是农民不能承受之重。近年来,农村集体产权改革、农业农村法治建设等措施的推行,在一定程度上回应了农民发展诉求。但是,正如习近平总书记指出的:“我国发展最大的

不平衡是城乡发展不平衡,最大的不充分是农村发展不充分。”<sup>⑮</sup>客观而论,我国农民发展权依然处于总量上不充分、结构上不平衡的困局之中。前者突出表现为农民群体在发展决策等方面较低的参与度,其在相当多的场合仅为被动的接受者。后者在一定意义上是指城乡二元体制下不合理的公共资源配置导致农民在市场竞争中面临极大的不均等甚至差别对待。两者的侧重点有所不同,但具有共时性、互构性。一方面,缘于农民和农业的弱质性,乡村与城镇相比在发展中处于先天劣势。另一方面,城乡二元结构体制下有关制度安排不尽合理,在很大程度上导致农民发展权受限。

破解农民发展权不平衡、不充分的难题,是实施乡村振兴战略的应有之义。具体而言,促进农民发展权的作用方式有两个层次:第一层次是保障农民享有与城镇居民同等的发展权。例如,近年来国家采取措施推进技术、医疗服务下乡支农,对促进农村稳定、保障农民生活起到了一定作用,但仍存在局限性。第一层次的不足应当在第二层次予以修正,即尽快缩小城乡差距,构建城乡平等发展、均衡发展、和谐发展的制度机制。

## 3. 农民发展权的多元化整合

“发展权的保障,既表现在经济、文化、社会、环境权利的实现之中,又表现在公民权利与政治权利的获得之中。”<sup>⑯</sup>除了权利类型多样,发展权的多元性还体现为权利主体身份多样、权利诉求差异化。<sup>⑰</sup>《乡村振兴促进法》将农民发展权融入“促进农民全面发展”的整体方案,其对农民发展权的整合表现在以下三个方面。

(1)统筹农民个人发展权与农民集体发展权。从权利渊源看,农民发展权是农民个人所有权与农民集体发展权的结合,两者并存、相对独立、相互作用。农民集体发展权实现是农民个人发展权实现的前提与条件,农民个人发展权实现是农民集体发展权实现的最终目的。<sup>⑱</sup>长期以来,我国诸多地方存在重视农民集体发展权而忽视农民个人发展权的倾向。对此,《乡村振兴促进法》强调坚持农民主体地位,实现农民个体发展权与农民集体发展权的统筹促进。如该法第12条规定,“增强农村集体所有制经济发展活力,促进集体资产保值增值,确保农民受益”,“培育新产业、新业态、新模式和新型农业经营主体,促进小农户和现代农业发展有机衔接”,将农

民个人与集体结合为发展共同体。

(2) 集成农民在经济、政治、文化、社会、生态环境保护等领域的发展权。除了制定《农业法》，我国还对农业农村生产活动、土地利用、组织建设、科技发展、生态环境保护等领域制定了若干专门性法律，包括《乡镇企业法》《农村土地承包法》《村民委员会组织法》《农业技术推广法》《土壤污染防治法》等。上述立法各自聚焦于单一的领域，对农民发展权的保障不够全面。《乡村振兴促进法》强调“促进农民全面发展”，第 2—6 章对乡村产业发展、人才支撑、文化繁荣、生态保护和组织建设作出规定，对应于农民的经济发展权、社会发展权、文化发展权、生态环境发展权、政治发展权。这种统合性立法模式，整合出一个完整的农民发展权利链条，有助于农民发展权的整体实现。

(3) 协调不同地区、不同领域的农民发展权。不同地区、不同领域的自然禀赋和历史机遇不同，相应地，农民发展的机会和富裕程度存在一定差别。《乡村振兴促进法》第 4 条中“坚持因地制宜”“根据乡村的历史文化、发展现状、区位条件、资源禀赋、产业基础分类推进”的规定表明，应当正视不同地区、不同领域在农民发展权实现程度上的差异，对不发达地区、不发达领域的农民给予更多的经济等方面扶持，鼓励农民走差异化发展道路，从实质上保障农民发展权实现。

### 三、本体论：《乡村振兴促进法》的本质判定

法哲学意义上的本体论是对法的本质、本质规律和结构的形而上探讨。<sup>①</sup>从本体论角度考察《乡村振兴促进法》，就是对该法内容及其本质进行认识与概括，即回答该法究竟“是什么”的问题。该法第 1 条规定了“促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展”的立法目的，表明了欲求“促进”的领域和方向。基于此，下文结合促进型立法的功能，透过条文表述，洞察《乡村振兴促进法》的本质。

#### 1. 渊源维度：乡村振兴政策法定化

法律与政策均属上层建筑之范畴，在本质上具有一致性。政策是法律的初型，法律是政策的定型化、规范化。<sup>②</sup>两者的互动关系突出表现为政策向法律转化，也就是政策法律化。从这个角度看，促进型立法在一定意义上可视为介于政策与法律之间的状态，其以政策宣示、确定发展导向为核心功能，同时

具备稳定性、权威性法律特征。正如《意见》所强调的，“把行之有效的乡村振兴政策法定化”。从立法渊源角度考察，《乡村振兴促进法》是对近年来党和国家颁布的一系列实施乡村振兴战略的政策文件的确认与升华，这一点，从有关政策与法律在内容表述方面的相似性即可看出。比如，《乡村振兴促进法》第 53 条第 1 款就是《乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》第 30 章第一段话的法律化表达。需要注意的是，《乡村振兴促进法》的部分条款虽然在一定程度上可以视为政策话语的法律化表达，但绝非机械地照抄照搬政策话语。相反，该法在由政策向法律转化方面有明显提升。比如，该法第 62 条将《意见》关于乡村振兴资金、基金的表述扩充为“设立的相关专项资金、基金应当按照规定加强对乡村振兴的支持”，“支持以市场化方式设立乡村振兴基金，重点支持乡村产业发展和公共基础设施建设”，“优化乡村营商环境，鼓励创新投融资方式，引导社会资本投向乡村”，从而强化了解决乡村振兴资金、基金问题的规范性与可操作性。

《乡村振兴促进法》将乡村振兴政策法定化，呈现出以正向激励为主的特点。立法对行为模式的设定，多以权利性规范或义务性规范呈现出来，进而在一定程度上反映立法倾向。<sup>③</sup>在《乡村振兴促进法》文本框架内选择“应当”“禁止”等二十余个表征性词语进行检索，并统计各词的出现频次，可以看出，该法中权利性规范远多于义务性规范，“促进”“推动”“鼓励”“支持”等正向激励语词范围占比较大，为 77%。比如，该法第 11 条对在乡村振兴促进工作中作出显著成绩的单位和个人给予表彰和奖励的规定属于精神激励；第 17 条关于促进开展农业技术推广服务的规定属于技术激励；第 28 条关于为返乡人才提供必要生产生活服务的规定属于福利激励；第 55 条关于发展与农民利益联结型项目的规定属于项目激励；第 62 条关于设立乡村振兴专项资金、基金的规定属于资金方面的激励。

#### 2. 核心层次：“五大振兴制度群”

《乡村振兴促进法》中直接以“各级人民政府”“县级以上地方人民政府”“地方各级人民政府及其有关部门”为主语（实施主体）的条款有五十余个，占比高达七成，展现出政府主导的色彩。仔细分析可以发现，较之传统的管理型立法，《乡村振兴促进法》虽以政府作为实施制度的核心主体，但对政府

的角色定位有所转变。具体而言,《乡村振兴促进法》中政府更多地扮演乡村振兴中引导者与服务者的角色,旨在通过政策引导、经济杠杆等间接方式,实现对基础薄弱的乡村发展的扶持。《乡村振兴促进法》第2—6章设立了乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴“五大振兴目标”,相应地设置了“五大振兴制度群”。

(1)乡村产业振兴制度群。围绕确保国家粮食安全和主要农产品供给的政策要求,《乡村振兴促进法》通过完善农村集体产权制度、建立农用地分类管理制度、实行永久基本农田保护制度、加强农业种质资源保护利用和种质资源库建设、加强农业技术推广体系建设、鼓励农业信息化建设等,夯实农业生产基础,并推动农业向二三产业延伸,支持乡村特色农业、休闲农业、现代农产品加工业、手工业、绿色建材、红色旅游、康养、物流、电子商务等产业发展,促进农村产业体系全面振兴。

(2)乡村人才振兴制度群。围绕依靠人才实现乡村振兴的政策思路,《乡村振兴促进法》在两个方面作出重要规定。一方面,培育本土人才。加强农村教育工作统筹,积极培育医疗卫生、农业科技、经营管理、法律服务等方面人才,组织开展农业技能培训、返乡创业就业培训和职业技能培训,培养高素质农民和农村实用人才、创新创业带头人。另一方面,吸纳外部人才。鼓励高校毕业生到农村就业创业,鼓励城市人才向乡村流动,建立健全城乡、区域、校地之间人才培养合作与交流机制。

(3)乡村文化振兴制度群。《乡村振兴促进法》对乡村文化振兴作出系列规定:加强农村精神文明建设,培育文明乡风、良好家风、淳朴民风,不断提高乡村社会文明程度;健全完善乡村公共文化体育设施网络和服务运行机制,支持三农题材文艺创作,拓展乡村文化服务渠道;推进乡村传统文化的生产性保护与乡村特色文化产业发展,在充分保护农业文化遗产和非物质文化遗产的前提下,激活乡村文化发展的内生动力,建设特色鲜明、优势突出的农业文化展示区、文化产业特色村落,活跃繁荣农村文化市场。这些规定凸显中华民族优秀传统文化和社会主义核心价值观的有机结合。

(4)乡村生态振兴制度群。遵循人与自然和谐共生的生态文明理念,《乡村振兴促进法》为推进农村生态文明建设作出系列规定:推动种养结合、农

业资源综合开发,优先发展生态循环农业;加强农业面源污染防治,推进农业投入品减量化、生产清洁化、废弃物资源化、产业模式生态化;实行耕地养护、修复、休耕和草原森林河流湖泊休养生息制度;持续开展国土综合整治、生态修复以及农村人居环境整治,不断改善乡村生态环境与人居环境;加强对废旧农膜和农药等农业投入品包装废弃物回收处理等农村突出环境问题治理,推动乡村产业发展、住房建设的绿色化与生态化,建设美丽乡村。

(5)乡村组织振兴制度群。乡村振兴的根本保障是党领导下有效的组织治理。对此,《乡村振兴促进法》作出规定:强化农村基层党组织的主导地位,充分发挥村民委员会、农村集体经济组织的基础作用与基层群团组织、农村社会组织的纽带作用;指导和农村基层群众性自治组织规范化、制度化建设,实现村民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督;构建简约高效的基层管理体制,科学设置乡镇机构;健全农业农村工作干部队伍的培养、配备、使用、管理机制,加强基层执法队伍建设;健全农村社会治安防控与公共安全体系,打造自治、法治、德治相结合的乡村社会治理体系。

### 3. 支撑体系:乡村振兴的必由之路

为有效落实“五大振兴制度群”,《乡村振兴促进法》设计了城乡融合、扶持措施、监督检查三大支撑体系,这是实现乡村全面振兴的必由之路。城乡融合是乡村振兴的核心与指向,其要义是:推进乡村振兴战略和新型城镇化战略协同实施;合理划定生态、农业、城镇等功能空间,优化城乡发展布局;努力实现产业发展协同、基础设施一体化、公共服务均等、社会保障统筹、就业创业平等的城乡融合发展。扶持措施是实现乡村振兴的着力点与途径,其要义是:坚持农业农村优先发展,从财政投入、补贴、土地出让收入、资金基金、股权融资和担保、金融服务、保险以及用地保障等方面加大强农惠农富农力度。监督检查为乡村振兴提供标尺与保障,其要义是:实施乡村振兴战略目标责任制和考核评价制,强化人大、政府及其部门对乡村振兴促进工作的监督,落实主体责任,确保乡村振兴各项工作有序开展。

### 四、运行论:《乡村振兴促进法》的实施路径

法的运行论是对法律从创制到实施各环节、各阶段内在逻辑和运行机制的认识与概括,旨在回答

“如何经过法的创制与实施,使法律转化为现实生活,从而实现法律对社会生活的调节与控制”<sup>②</sup>。《乡村振兴促进法》已经施行,需要从运行论角度阐释乡村振兴制度运行的系统化、规范化及其保障。

### 1. 各方参与

《乡村振兴促进法》强调政府在乡村振兴中的主导地位与作用,并非忽视其他主体的能动性。相反,基于促进型立法的性质定位,其立法效益是通过“政府正向引导与扶持—激发农民内生动力与主体意识—社会各方积极参与—实现乡村全面发展”这一链条来传导实现的。该法第 4 条将“坚持农民主体地位”明确为乡村振兴的基本原则,意味着只有坚持农民是乡村振兴的实践参与主体、成果享受主体和效果评价主体,才能使乡村振兴的各项措施取得应有的效果。乡村振兴战略的有效实施还有赖于社会组织、企事业单位等主体的广泛和实质参与。为此,《乡村振兴促进法》通过保障守法主体权益,引导其投身乡村振兴事业。比如,该法第 25 条第 2 款规定“建立县乡村上下贯通的职业发展机制”,“对在乡村工作的医疗卫生人员实行优惠待遇”,有利于吸引更多医疗卫生人员向乡村流动。

### 2. 规范衔接

《乡村振兴促进法》是由近年来一系列乡村振兴政策转化、升华而来,是一部确定乡村振兴战略实施的基本框架与导向的促进型立法,而非确定乡村振兴具体事项、工具和手段的管制型立法,加之该法诸多条款的宏观性较强,故其实施有赖于相关法律规范和配套措施的协同跟进。具体而言,可从三个层面考虑《乡村振兴促进法》与其他农业农村立法的衔接。第一,《农业法》的补充完善。《农业法》与《乡村振兴促进法》虽然在农业生产、生态保护等方面存在些许重合,但在立法宗旨、性质定位、规范内容、出台时间等方面有较大差异,两者之间具有较强的互补关系。《乡村振兴促进法》可为《农业法》提供方向指引、增添新的内容、丰富规制措施。第二,专项法律的对照填充。《乡村振兴促进法》第 2 章“产业发展”与《乡镇企业法》《农村土地承包法》《农业技术推广法》等法律关于农业生产经营、土地承包、技术推广的规定相衔接;第 5 章“生态保护”与《森林法》《渔业法》《水污染防治法》等法律关于生态环境、自然资源的规定相衔接;第 6 章“组织建设”与《村民委员会组织法》《农民专业合作社法》等

法律的有关规定相衔接。囿于篇幅,不再一一列举。第三,配套法规、规章的细化。针对《乡村振兴促进法》中的一些原则性规范,应当通过配套立法予以细化和补充。配套立法既涉及《农业保险条例》《农业机械安全监督管理条例》等法规、规章,也包括将来可能出台的《乡村振兴促进法》其他配套法规。第四,地方立法的具体落实。目前,湖北、江西等地已先后出台关于乡村振兴的地方性法规。可以预见,随着《乡村振兴促进法》的施行,将有更多地方性的乡村振兴法规出台。对此,一方面应保证地方性的乡村振兴立法始终置于《乡村振兴促进法》的框架之内;另一方面,应充分发挥地方立法对国家立法的“拾遗补缺”作用。

### 3. 运行保障

为保障制度规范的有序运行,《乡村振兴促进法》从党的领导、科学决策两方面作了特别强调。其一,强调中国共产党统一领导下的监督机制。坚持党的集中统一领导是实施乡村振兴战略的根本保证,为此,《乡村振兴促进法》在总则中规定:“全面实施乡村振兴战略,应当坚持中国共产党的领导。”在党的领导下还需充分发挥有关国家机关的作用,为此,《乡村振兴促进法》将“本级人民代表大会或其常务委员会”“上一级人民政府”“县级以上人民政府发展改革、财政、农业农村、审计等部门”纳入监督体系,在党的集中统一领导下共同监督乡村振兴促进工作。其二,强调乡村振兴指标与统计体系下的科学决策。《乡村振兴促进法》第 3 条重申“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总体要求,基于乡村振兴战略实施的宏大性与复杂性,需要对该条规定进行再分解、指标化。《乡村振兴促进法》第 68 条设定了乡村振兴战略实施目标责任制和考核评价制,将乡村振兴促进工作的考核结果作为综合考核评价的重要依据,以此落实地方政府及其负责人的主体责任。为了更加系统、全面地评价乡村振兴促进工作,以便根据评估结果进行科学决策,《乡村振兴促进法》在第 69 条规定:“国务院和省、自治区、直辖市人民政府有关部门建立客观反映乡村振兴进展的指标和统计体系。”

## 五、结语

“重农固本是安民之基、治国之要”<sup>③</sup>。实施乡村振兴战略,是新时代做好“三农”工作的总抓手。

《乡村振兴促进法》的制定施行,既为全面实施乡村振兴战略提供了法治保障,也为有力推进乡村治理体系和治理能力现代化提供了行动指南。该法的施行并非终点,而仅是乡村振兴的起点和加油站。该法施行初期,较之具体条款的理解与适用,对整部法律进行法理阐释更有意义。从发生论、价值论、本体论、运行论等角度进行多维审视,《乡村振兴促进法》的价值基础在于促进农民全面发展,核心在于保障农民发展权。唯有准确把握该法的立法目的、基本原则和制度措施,并辅之以相关配套措施,方能确保其有序运转。此外,应充分认识到,一部法律不可能一经施行就达到“完美状态”。随着《乡村振兴促进法》的深入实施,各种不足之处必将有所显现。因此,应当以党和国家政策为指引、实际需求为导向、基础法理为遵循、执法检查为方法,适时对《乡村振兴促进法》进行修正和完善。

#### 注释

①《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,《人民日报》2018年2月5日。②参见郑泽宇、陈德敏:《乡村振兴的立法考量——基本法与促进法的视角》,《广西社会科学》2020年第8期;杨东霞、刘齐齐:《乡村振兴促进法的立法定位与模式》,《农村工作通讯》2019年第22期;朱智毅:《论乡村振兴立法的功能定位与基本原则》,《中国农业大学学报》(社会科学版)2020年第2期;代水平、高宇:《〈乡村振兴法〉立法:功能定位、模式选择与实现路径》,《西北大学学报》(哲学社会科学版)2019年第2期。③参见张乃和:《发生学方法与历史研究》,《史学集刊》2007年第5期。④参见王妍:《公司制度研究:以制度发生学为视角》,《政法论坛》2016年第2期。⑤

参见严存生:《法的生成的几个问题》,《华东政法学院学报》2002年第1期。⑥沈费伟:《乡村秩序重构:实现乡村振兴的策略选择》,《学术交流》2020年第7期。⑦参见杨东霞、刘齐齐:《农业农村法治建设70年回顾与展望》,《农业农村部管理干部学院学报》2019年第4期。⑧李龙、汪习根:《二十世纪中国法理学回眸》,《法学评论》1999年第4期。⑨《发展权利宣言》第1条提出,“发展权利是一项不可剥夺的人权,由于这种权利,每个人和所有各国人民均有权参与、促进并享受经济、社会、文化和政治发展”。参见《发展权利宣言》,联合国公约与宣言检索系统, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-41-128.shtml>。⑩参见汪习根:《平等发展权法律保障制度研究》,人民出版社,2018年,第35、41—46页。⑪参见汪习根主编:《发展、人权与法治研究——新发展理念与中国发展权保障暨联合国〈发展权利宣言〉通过三十周年纪念》,武汉大学出版社,2017年,第35页。⑫参见汪习根:《法治社会的基本人权——发展权法律制度研究》,中国人民公安大学出版社,2002年,第1页。⑬参见丁德昌:《农民发展权法制保障研究》,中国政法大学出版社,2015年,第27、90页。⑭参见朱启铭:《脱贫攻坚与乡村振兴:连续性、继起性的县域实践》,《江西财经大学学报》2019年第3期。⑮习近平:《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》,《求是》2019年第11期。⑯国务院新闻办公室:《发展权:中国的理念、实践与贡献》,《人民日报》2016年12月2日。⑰参见王瑞雪:《论发展权的多元性》,《人权》2019年第6期。⑱汪习根:《发展权主体的法哲学探析》,《现代法学》2002年第1期。⑲参见胡平仁:《从法哲学的范围与品格看部门法哲学研究》,《法制与社会发展》2010年第3期。⑳张浩:《略论政策与法律的关系》,《政法论坛》1982年第1期。㉑参见焦海涛:《规范对象、规范方式及制度激励——经济法保障经济发展方式转变的基本模式》,《经济法研究》2012年第1期。㉒南同茂:《论法理学的学科性与科学性》,《当代法学》2000年第1期。㉓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年,第20页。

责任编辑:邓林

## Jurisprudential Interpretation of the Rural Revitalization Promotion Law

Sun Youhai      Wang Cao

**Abstract:** The formulation of *Rural Revitalization Promotion Law of the People's Republic of China* provides a strong legal guarantee for the full implementation of the Rural Revitalization Strategy, which is of great significance for promoting the overall upgrading of agriculture, the overall progress of rural areas, the overall development of farmers, and the comprehensive construction of a modern socialist country. The law is formulated on the relevant policies of the Party and the state to revitalize the countryside, showing the characteristics of positive incentive in the normative structure; based on the value of promoting the all-round development of farmers, the core is to protect the farmers' right to development and promote farmers to become the participants, supporters and beneficiaries of Rural Revitalization. The law establishes the system and measures to promote the revitalization of rural industry, talents, culture, ecology and organization, and link up with other agricultural laws and regulations in the aspects of urban-rural integration, support measures, supervision and inspection. In order to ensure the orderly operation of this Law and ensure the full realization of the goal of rural revitalization, we should establish a supervision mechanism and a scientific decision-making system under the leadership of the Party and the government.

**Key words:** rural revitalization; *the Rural Revitalization Promotion Law*; promoting legislation; the dominant position of farmers; farmers' right to development