



论乡村振兴立法的功能定位与基本原则

朱智毅

[摘要] 乡村振兴战略的实施离不开完善的顶层法律制度设计的规范、保障和引领。改革开放以来,我国的“三农”领域立法虽已取得较快发展,但随着城镇化与农业、农村现代化进程的加快,在乡村振兴背景下,现有立法在回应乡村发展与社会转型所面临的新问题时仍显不足。因而,乡村振兴立法需要在修正现行基础立法不足、重塑“三农”法律体系以及克服过分依赖政策推进“三农”领域改革的弊端等方面发挥重要作用。同时,在制定有关乡村振兴的统一立法时,应当遵循纲领性与可操作性并重、坚持农民主体地位以及科学、民主、依法立法等原则。一方面,既要注重构建乡村振兴的基本组织架构及法律制度框架,又要明确相关措施的实施标准、程序和监督问责机制;另一方面,应当以实现农民主体地位、促进农民全面发展为依归,强化立法对农民平等参与及发展权利的保障。

[关键词] 乡村振兴立法 “三农”法律制度革新;立法基本原则

DOI:10.13240/j.cnki.caujsse.2020.02.009

“实施乡村振兴战略”是党的十九大围绕新时期“三农”问题作出的重大战略部署,是关系到农业农村现代化发展、乡村治理体系创新、农村人居环境改善、农民生活水平提升的全局性、系统性工程。作为一项长期的历史性任务,乡村振兴工作的开展必须遵循“科学规划、注重质量、从容建设”^①的原则,在对社会主要矛盾、城乡发展状况以及农村各类主体、资源要素的配置、潜能及活力等进行充分研判的基础上,强化对相关制度和行动的“顶层设计”。为此,在《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(以下简称《实施乡村振兴战略意见》)中,“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”,成为完善“三农”工作领导体制、机制的一项核心任务,同时承载着构筑乡村振兴战略制度体系、“强化乡村振兴法治保障”的重要使命。

目前,有关乡村振兴法的相关立法程序已经启动,一些地方也开始积极着手推进“促进乡村振兴战略实施”的地方立法实践^②。乡村振兴工作已经从“单纯依靠政策推进”进入到“逐步实现制度化、规范化、法治化运行”的新阶段。与党和国家有关部门的积极推进相适应,乡村振兴立法议题的提出,也引起了一些法学学者的关注。但现有的研究及讨论还大多停留在立法倡导与政策解读层面,对于乡村振兴法的立法思路、目标导向、核心内容等,都还有待更加深入、系统的论证及探讨。因而,本文的研究将重点围绕乡村振兴立法的价值与功能、立法定位、基本原则与导向等问题展开,以期能够为乡村振兴法律制度的构建及完善提供一些理论支撑与对策、建议。

[收稿日期] 2019-10-29

[基金项目] 中国农业大学基本科研业务费专项资金项目“乡村振兴背景下农村电子商务的政府监管与法律规制问题研究”(编号:2019TC075)的阶段性成果。

[作者简介] 朱智毅,中国农业大学人文与发展学院讲师。

① 董峻、王立彬:中央农村工作会议在北京举行,习近平作重要讲话,载《人民日报》2017年12月30日第1版。

② 2018年9月7日,十三届全国人大常委会公布立法规划,将《乡村振兴促进法》列为第二类立法项目。

一、“三农”领域立法沿革与乡村振兴立法的背景

自党的十一届三中全会提出社会主义民主法制建设的16字方针起^①,改革开放40年来,立法作为改革与发展的强有力保障,在我国各个领域现代化建设事业的推进历程中,都扮演着至关重要的角色。作为后发赶超型现代化模式的代表,我国的社会主义现代化改革是从农业、农村开始的^[1]。虽然工业化、城镇化构成推动市场经济发展的强大动力和“主旋律”,但城乡统筹推进与农业农村现代化的发展,始终是国家现代化议题中不可或缺的一环。从1982年党中央出台第一个关于农村工作的“一号文件”(《全国农村工作会议纪要》)起,先后共有20个中央“一号文件”聚焦农村经济社会发展和“三农”问题的解决。政策的持续推动,为深化农村改革奠定了坚实基础。同时,为了适应农业的现代化转型与农村商品经济的发展,将政策通过立法形式上升为国家法律,实现依法治农、依法兴农,成为农村法治建设的核心内容,农业立法在改革开放后也取得了较大、较快的发展。

1993年《农业法》的颁布实施,在我国农业立法领域具有里程碑式的意义。作为第一部调整“三农”法律关系的基础性立法,《农业法》不仅为规范农业生产经营体制、促进农业生产和农产品流通、鼓励农业技术推广、维护农业生产经营组织和农业劳动者合法权益等农业农村工作的开展提供了基本的制度指引及保障,同时也为农业法律体系的建构奠定了良好基础^②。以《农业法》为核心,各级立法机关与农业行政管理部门先后制定了一系列涉及农村土地、农产品质量安全、农业经营主体、农村产业发展以及农业资源开发、利用和管理等领域的法律、法规、规章,并对许多已经颁布实施的涉农立法及规定进行了适时修改。由此,一个“以农业法为基础、以不同领域专门农业法律为主干、以有关法律中的涉农条款为补充”^[2]辅之以法规和规章的多层次、全方位的农业法律制度体系已经初步形成。

但近年来,随着城镇化、农业现代化进程的加快,“包括经济社会发展、政策制度安排、现代性观念持续作用于农村”^[3]在引起乡村社会基础性结构深刻变革的同时,也在重塑一种将地方性共识与法律融合,以促使治理形态日趋规范化、程序化的乡村法治发展路径。特别是在持续深化农村改革和探索解决“发展不平衡、不充分”的新时代社会主要矛盾的过程中,乡村发展的新需要以及社会转型所带来的新问题,对政策、法律等制度供给提出了更高要求。无论是粮食安全、农技推广、畜牧、种植、渔业等传统农业管理领域的革新,还是农村合作经济、农产品质量安全、土地流转、“三治”融合等乡村发展与产业转型过程中新兴问题的解决,都离不开科学化、精细化立法的规范和指引。

作为一项“具有影响乡村未来发展走向之深远意蕴”^[4]的重大战略部署,乡村振兴不仅是对既往“三农”工作政策、方针、制度的升华与总结,同时也是对乡村价值、城乡关系以及“三农”领域各个要素在农业、农村现代化进程中的重新定位和布局。因而,在实施乡村振兴战略的背景下,当前涉农领域立法的相对滞后,以及乡村改革对法治保障与制度创新的迫切需求更为明显。从这个意义上说,乡村振兴立法工作的启动可谓正当其时。通过立法将乡村改革实践中的成果与经验固定下来,运用法治思维和手段回应并解决乡村发展中面临的新问题,既是保证乡村振兴战略健康有序

① 党的十一届三中全会指出,为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,做到“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”,同时强调要把立法工作摆到全国人大及其常委会的“重要议程”上来。参见《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》(1978年12月22日通过),载中共中央党校理论研究室编《历史的丰碑:中华人民共和国国史全鉴》(政治卷),北京:中央文献出版社2004年版第1158页。

② 1993年《农业法》共分为九章,分别为“总则”“农业生产经营体制”“农业生产”“农产品流通”“农业投入”“农业科技与农业教育”“农业资源与农业环境保护”“法律责任”“附则”,内容涵盖农业农村工作的各个方面。

推进的必然要求,也是健全“三农”立法、提升乡村法治建设水平的应有之义。

二、乡村振兴立法的价值与功能

如前所述,要破解乡村发展所面临的各类体制、机制性障碍,必须从完善乡村振兴的顶层法律设计入手,充分发挥立法在促进和保障乡村振兴战略有序推进过程中的重要价值和功能。具体而言,除单纯为乡村振兴改革提供制度支撑外,乡村振兴立法的价值与功能还应集中体现在下列三个方面。

(一) 实现农业基本法的全面升级

鉴于农业在保障民生和促进其他产业发展等方面的基础性作用,许多国家都将农业置于优先发展地位,并十分注重强化有关农业基础地位和基本制度的立法。例如,美国、日本和欧盟各国“大都制定有农业法、农业基本法、联邦农业完善与改革法、农业调整法等农业大法,严格按照法律程序来指导农业发展”^{[5]44};一些国家还曾就农业领域立法进行过专门的法典化尝试,如法国1955年颁布的《农业法典》。可见,制定一部关于农业、农村发展的基础性立法,已成为现代国家运用法治手段管理、引导和保障农业、农村工作有序开展的制度性“标配”。通过出台农业基本法,既能明确国家有关涉农领域问题的基本立场、价值导向以及依法治农、兴农的基本准则,同时也有助于形成有关涉农领域立法的基本原则,形塑一国农业法体系的基本框架,为其他农业领域立法提供必要的制度指引。

我国《农业法》从制定之初即明确了作为农业领域基本法的定位。巩固农村改革成果,“对农业发展的一些方向性问题和最基本的政策作出规定,解决农业发展中的突出问题”^①,是该法起草的重要宗旨及原则。从立法的内容来看,《农业法》是对我国一定时期内农业、农村发展与体制改革政策、经验的升华与总结,同时在立法理念、调整对象和具体制度设计等方面都有一些创新性的规定^②。该法的颁布实施,为政府依法治农及“三农”问题的解决提供了重要的法治保障。但随着社会主义现代化建设进入新时代,我国“三农”领域工作向高质量方向发展,加上乡土社会结构与农业、农村经济发展的外部环境均发生深刻变革,因而,在实施乡村振兴战略的背景下,现行《农业法》在内容、结构和实施层面上的不足也逐渐显现出来:

首先,由于现行《农业法》的制定、修改时间较早^③,有关规定已滞后于我国农业、农村建设、改革及发展的实际,不能有效适应乡村振兴战略实施的需求。例如,近年来,市场环境与规模经营方式对小农生产的冲击,以及农村人口“空心化”、资源环境超载化等问题,在进一步加剧农村内部社会结构失衡矛盾的同时,也使得振兴乡村产业成为避免乡村过度衰落、实现乡村振兴必须完成的一

① 参见刘中一:《关于〈中华人民共和国农业基本法(草案)〉的说明——1993年2月15日在第七届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议上》,资料来源“中国人大网”,http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/28/content_5002950.htm,最后访问时间为2019年1月23日。

② 例如,在调整对象上,我国《农业法》一直采用“大农业”的概念,将农业产前、产中、产后诸环节作为一个整体考虑;2002年修订后的《农业法》增加有关“农民权益保护”和“农村经济发展”的专门规定,将农民、农村也纳入立法的直接调整范围,对“三农”问题进行统筹规范,进一步丰富了农业基本法的调整对象和内容。学者对《农业法》秉持较宽泛的调整范围以适应现代农业建设与农村经济发展需要的做法基本持肯定和褒扬的态度,相关论述可参见孙佑海:《制定农业基本法若干问题研究》,载《中国法学》1993年第3期;任大鹏主编《农业法学》,北京:法律出版社2018年版第24-25页。

③ 我国《农业法》于1993年第八届全国人大常委会第二次会议审议通过并实施,2002年第九届全国人大常委会第三十一次会议对原法条文作了较大幅度的修改;随后,全国人大常委会又于2009年、2012年先后两次对《农业法》进行修订。但2013年起至今,该法并未再度被修改。

村首要任务。在中央有关乡村振兴的战略部署中,“产业兴旺”也居于核心地位,而实现产业兴旺的一种改革思路便是要促进农村一二三产业的融合发展。现行《农业法》对调整和优化农村产业结构虽然也有涉及,但仅在第79条中对“扶持农村第二、第三产业发展”作出原则性规定,并未涵盖“促进农村一二三产业融合,实现农村产业与工业化、信息化对接”等内容。显然,农村一二三产业的融合发展有别于“农村第一、第二、第三产业的各自分立发展”^[6]¹⁹³,也不是资本引入、品牌打造、示范项目建设等产业化改革措施的简单叠加,必须通过组织与制度创新,扩展现代农业的多种价值与功能,“打破产业及价值与利益链接中的藩篱”“丰富乡村产业的多元化业态”^[7],形成一二三产业相互渗透、协调发展、优势互补的新格局。而立法也应当对农业产业链延伸、价值链的升级转型,以及产业融合后不同利益主体的权益保障作出相应规范及调整。

其次,现行《农业法》对于推进农业农村现代化发展、促进乡村治理体系创新、提升农民生活保障水平等领域的部分关联、配套制度规定不足,还难以为乡村振兴相关举措的落地实施提供有力支撑。例如,有学者指出,虽然实践中各地普遍将农业补贴(如种粮补贴、农机具购置补贴等)作为鼓励农业生产、保障和提高农民收入水平的重要手段之一,但《农业法》并未对农业补贴制度作出规定,致使“以地方政策为推行依据的农业补贴在补贴种类、标准、程序等方面千差万别,难以实行统一、全面的规划和监督”^[8]。相关制度的缺失显然也与《实施乡村振兴战略意见》中“完善农业支持保护制度”的具体任务及要求不相契合。

再次,现行《农业法》仍具有比较明显的偏重“管控”色彩,其中有关规范农业生产与农产品流通、保障粮食安全、改善农村环境、促进农业科技教育事业发展的规定均以制度创设和公权授予类规范为主,有关政府的义务性规定以及针对各项宏观性、抽象性职权行使的监督机制和程序性约束较少。这种秉承国家全能主义立场,强调国家权力“独特地位和运作理性”的立法思维^①,不仅容易使权力行使者享有过度的自由裁量权,也在一定程度上弱化了立法对农业生产、经营主体合法权益的保障。从深层次上讲,亦不能充分体现乡村振兴“坚持农民主体地位,把维护农民群众根本利益作为出发点和落脚点”的基本原则及精神。

此外,部分条款过于原则化、笼统,可操作性不强,也是导致现行《农业法》在实际执法中容易被忽视,进而制约其基本法功能发挥的重要原因之一^②。

因此,制定乡村振兴法,并将其确立为新时期“三农”领域的纲领性、基础性立法,既有利于准确把握乡村振兴战略实施的原则、内涵及目标,强化有关推进乡村振兴“五位一体”要求的制度性供给;同时,也有助于填补现行农业基本法律制度的不足,解决现行《农业法》不能充分回应乡村改革与发展需要的弊端。

(二) 促进“三农”法律体系的革新

虽然近年来随着农业立法的不断推进,“以农业法为核心的农业法律法规体系基本形成”,农业各主要领域基本实现“有法可依”^[9]。但同我国农业、农村生产、生活方式急速变革,城乡联系日趋紧密,新兴业态、模式不断兴起的发展实践相比,我国现阶段的“三农”领域立法仍面临许多体系性问题,距“形成种类齐全、层次分明、结构严谨、协调统一的农业法律体系”^[10]尚有一定差距。这主要体现在:

① 有关我国立法中所呈现的“国家主义”色彩,参见于浩:当代中国立法中的国家主义立场,载《华东政法大学学报》2018年第5期。

② 例如,原全国人大常委会副委员长布赫在汇报有关《农业法》的执法检查情况时曾指出,“该法的某些条款比较原则,可操作性不强,加上一些配套法规和规章未及时出台,以及农业执法还缺乏相应的手段,使得《农业法》中的一些规定难以付诸实施”。参见布赫:全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国农业法》执行情况的报告(1994年12月23日),载《人大工作通讯》1995年第4期。

第一,现行有效的“三农”领域立“法”数量仍较少^①,一些重要领域的制度规范法律位阶不高(如农村金融领域),由中央主管部门或地方政府制定的规章虽然层出不穷,却也容易产生规则间的矛盾与冲突,进而引发权责不清、“法出多门”等问题。

第二,许多“三农”领域立法均是20世纪90年代或21世纪初制定的,“从计划经济体制向市场经济转变的过渡色彩较浓”^{[2]12},许多规定早已滞后于我国农业、农村发展与改革的实际,亟需进行新一轮的立改废释。例如,1997年起实施的《乡镇企业法》即是一部具有鲜明时代特征的立法,该法针对政府扶持、引导和管理乡镇企业所规定的一系列制度,为我国乡镇企业的发展提供了有力保障。但随着我国农业产业结构的调整,农业市场化、国际化水平的提高,乡镇企业也面临新的发展环境和实际问题。已经实施了20多年却从未修订过的《乡镇企业法》也应当“与时俱进”,增加一些新内容,修改不合时宜的条款,理顺与《农民专业合作社法》《公司法》《合伙企业法》等其他经营主体立法的关系。

第三,部分涉农立法缺乏系统性,相关规定较为抽象、分散,且基础性立法与执行性立法没有完全配套、衔接,整体上影响了法律实施的效果。例如,在城乡融合、乡土社会转型及农村不同群体利益诉求多元化等因素的作用下,乡村治理水平的提升已成为新时代促进农业、农村现代化发展的迫切要求,而乡村振兴战略也将“治理有效”确立为改革的一项重要目标。虽然乡村治理问题一直备受政策制定者与立法者的关注,但当前有关乡村治理的法律制度还很不健全,《宪法》《村民委员会组织法》等基础性立法对村民自治制度的规定较为笼统,在体现时代发展的基层民主制度建构方面还有待完善,很多关于组织架构和实施层面上的问题(如乡镇政府权力、基层党组织权力与村民自治权在乡村治理中的关系等)也还没有解决;一些与村民自治密切相关的制度(如农村公共产品供给、基础设施建设、公益事业管理、农民组织等)则分散在其他单行法律、法规中,缺乏有关基层治理体制、治理结构和治理模式的整体性规定。

第四,现行立法具有明显的“城市导向”,以解决城市发展与市民生产、生活中的法律问题为主,对“三农”的特殊性以及乡土社会中的法治资源关注不足。部分涉农立法也呈现出比较明显的“城乡二元化管理”痕迹,修订前的《土地管理法》中有关土地征收补偿、城乡建设用地入市等制度的规定即是例证。

诚然,乡村振兴战略的实施是“涵盖农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设诸方面的综合振兴”^{[6]91},是需要充分调动“三农”领域各类主体、各参与要素的系统性工程。要确保乡村振兴各项改革措施的协调、有序推进,必须充分发挥不同领域、不同环节涉农法律制度的作用,形成制度层面的整体合力。但从上述分析来看,我国现行“三农”领域立法在实效性、系统性和全面性等方面还存在诸多不足,完善农业法律体系依旧任重道远。故通过制定统一的乡村振兴法,对当前农业、农村发展与改革进程中最迫切、最突出的法治问题加以规范,无疑是解决现有法律体系中制度规范冲突、缺位和分散化等问题的有效路径:

首先,乡村振兴法所确立的许多制度都是在现行“三农”领域立法基础上进行的总结、提炼和补充,按照“新法优于旧法”的原则,可以以较低的立法成本完成对“三农”领域相关法律制度的修改、整合及调整,以避免逐个修改单行法的低效及耗时。

其次,乡村振兴法可以为乡村振兴战略实施中相关涉农立法的协调、衔接提供制度指引,通过原则性规范和兜底条款对需要整体推进和重点建构的制度加以明确(如有关提升农村民生保障水平和精准扶贫的规定),并按照“提取公因式”的立法思路将部分核心领域碎片化的规定加以整合

^① 据统计,在现行农业法律体系中,直接涉及“三农”问题的法律约25部,行政法规约76部,中央层面的统一立法较少,涉农规范的规格普遍偏低。参见刘振伟:对我国农业立法工作的几点思考,载《农村经济问题》2014年第12期,第6页。

(如有关乡村治理体系、治理结构的规定)有助于厘清相关制度的逻辑关系,增强“三农”领域立法整体性和协同性。

最后,鉴于乡村振兴法在未来乡村改革与发展中的独特定位,该法在效力位阶上应属于由全国人大制定的基本法律,已得到越来越多的学者与实务工作者的认同^①。而这部高位阶、权威性立法的出台,对于合理调配政府治理资源、搭建城乡融合发展平台、确立农业农村优先发展地位,都将起到重要的引导、宣示与规范作用。

(三) 克服单纯以政策推进农业改革的弊端

回顾我国农业、农村改革及发展的历程,政策一直是党和国家管理农业、开展农村工作、推进各项改革措施的基本工具和手段。在改革开放初期,由于制度的严重匮乏,提倡“效率优先”与“摸着石头过河”的改革模式具有直观的科学性与价值优先性。政策对于农村社会的变迁与生产关系的变革往往起着“立竿见影的决定性作用”^[11],而立法则通常需要在改革中汲取知识、积累经验,在明确调整对象、目标及方式后逐步“成长”,如《乡镇企业法》《村民委员会组织法》《农村土地承包法》等一系列涉农立法均是基于农村改革及社会发展实践而产生的。

虽然政策的适时性、灵活性和实践性等特征能够有效应对改革所面临的各种特殊情况与不确定因素,但过分依赖政策推进改革的路径及模式也具有比较明显的局限:一是,政策对于制度工具性、实用性价值的追求及强调,容易忽视制度、规则本身应有的持续性、客观性与程序性。这就为政策执行者选择政策工具和解释、变通规则预留了较大空间,以至于制度落实停留于文本、口号,地方化、部门化倾向明显,“上有政策、下有对策”等情况在我国乡村治理层面并不罕见。二是,政策的制定与实施深受经济社会发展及变革的影响,依靠政策实现的社会治理大多具有时效性和易变性。在“三农”领域,一些农业、农村政策的频繁调整也使得基层治理组织及农户在从事相关活动时常常感到无所适从^②。三是,政策往往缺乏强有力的惩治手段,“过多依靠方针政策来管理农业和指导农村工作,不足以消除农业和农村社会、经济活动中的无规则和规则不力的状态”^[12]。此外,政策在治理工具选择层面上的过度“优位”与立法的亦步亦趋,也不利于法治权威的确立。许多政策的实施如果不能及时转化为法律,也可能影响未来立法的效果,造成法律的“能力缺乏症”,使立法缺乏“独立的品格”^{[13]267-269}。

可见,单纯依靠政策还不足以为改革提供最为规范、系统和稳定的保障。特别是随着我国农业、农村商品化、现代化程度的提高,农村产业结构调整与各项体制、机制改革所面临的问题日趋复杂,改革的试错性特征与正当性要求在客观上决定了改革越是要取得突破,就越要重视发挥立法的规范作用。因此,自党的十八大以来,在中央层面确立了用法治思维和法治方式驾驭、引领、深化改革的基本思路,明确提出“凡属重大改革都要于法有据”^③,从观念、立场上肯定了“立法先行”的价值。

在乡村振兴领域,强调立法与改革的紧密衔接,改变原有的“重政策、轻法律的思维惯性”^{[2]10},

① 类似观点可参见: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,载《西北大学学报(哲学社会科学版)》2019年第2期;上海市人大农业与农村委员会:《关于制定乡村振兴法的若干问题和建议》,载《上海人大》2018年第8期。

② 例如,有地方立法机关的工作人员在对粮棉等大宗农产品的收购进行调研时发现,由于当地农产品流通体系变化频繁,“一个时期放,一个时期收”,有时“市场价低于收购价”,农户多种的只能“上市场”;有时市场价远远高于收购价,农户则“必须以低于市场的价格先完成收购任务”。政策的不稳定性既消解了农民从事相应农产品种植的积极性,给基层政府完成国家定购任务增加了困难,也在一定程度上影响了《农业法》有关“保持粮棉生产稳定增长”、促进农业生产结构调整等法定调控义务的落实。参见侯亚峰、徐美芳、孙家录:《农业法实施中的难点和问题》,载《人大工作通讯》1994年第20期。

③ 习近平:在中央全面深化改革领导小组第二次会议上的讲话(2014年2月28日),载中共中央文献研究室编《习近平关于全面深化改革论述摘编》,北京:中央文献出版社2014年版第153页。

也是实施相关战略部署的应有之义。而立法作为引领、保障乡村振兴改革推进的核心环节,至少在下列几个方面具有不可替代的作用:

首先,乡村振兴是包括农村经济、生态、文化建设、治理与民生保障在内的乡村发展水平的全面提升,是关乎全局和长远发展的“一盘大棋”^①。相关改革举措的实施涉及“三农”领域的各个方面,参与主体众多,既包括党政机关的引领及推动,也有社会力量的投入与帮扶,同时还包括广大农户、乡土能人和各类志愿者的参与。主体的多元化必然带来角色定位与利益诉求的多元化,进而使乡村振兴在城乡统筹、政府与社会力量合作、农村资源及要素激活、传统农业与现代农业衔接等方面面临更加复杂的价值判断与利益衡量。而伴随乡村社会的变迁,日益陌生化、异质化和流动化的村庄,也“比以往任何时候都需要权威性的国家法律体系来维持秩序”^[14]。因而,只有通过立法的形式,将乡村振兴实施中政府的权力与促进保障义务,以及各类社会主体、农户的法定权利确定下来,才能保证“权力—职责”与“权利—义务”分配的明晰化,从而防止权力的随意变更,为各参与主体提供更为稳定的心理预期和行动指南。

其次,乡村振兴是党和国家为解决当前农业、农村现代化发展进程中各类紧迫性问题而提出的新的战略构想,其中包含大量的创新举措。无论是强调对小农户能力提升及发展环境的保障,还是要求深化农村集体经营性建设用地入市与宅基地“三权分置”改革,都是为适应新时代乡村发展需要而对相关重点领域实施的制度创新及突破。这类新兴改革举措的实施,除了需要政策、规划发挥统筹、引领作用外,由此产生的改革成果与机制框架也还需要通过立法的形式加以固定下来,进而形成清晰、明确且具有普遍适用效力的制度体系。同时,随着乡村法治建设的深入以及农民法治意识的增长,基层民众对政府新兴规制手段的评价及认可将会愈发受到相关行为、决策合法性(legitimacy)的影响,即这一系列新兴改革举措的可接受性(acceptability)依据最终还是要到“实在法”体系中去找寻。

最后,许多有关农村土地流转、集体经济组织重构以及治理模式创新的改革举措本质上都是与农村基本经营制度、权利属性及农民权益保障有关的法律问题。通过乡村振兴立法将相关措施的基本法律构造和制度安排确定下来,既能借助法的强制力保证其实施,同时也能够为相关领域纠纷、矛盾的解决提供必要的指引,降低相关改革举措推行的阻力。

三、乡村振兴立法的基本原则

在法学理论中,原则是法律的“基础性真理”,是为其他法律要素提供基础或本源的综合原理或出发点^{[15]74}。任何一项法律制度或规则体系的建构,都必然遵循一定的原则展开,而立法原则的选择及确立也将直接关系到立法价值与功能的实现。因而,对乡村振兴立法问题的研究,离不开对立法原则的探讨;而明确立法的基本原则,并将其作为构建法律制度体系和具体规则的基础,也是未来乡村振兴立法工作中必须回应和解决的首要问题。

结合乡村振兴战略对新时代“三农”领域工作的新任务、新要求,以及十九大报告对立法理念及原则的新发展,笔者认为,乡村振兴立法至少应遵循下列几项基本原则。

(一) 在立法思路: 纲领性与可操作性并重

如前所述,乡村振兴立法的首要功能在于构建乡村振兴的基本法律制度及框架,解决乡村振兴在法治保障领域面临的主要矛盾及问题。与当前《农业法》相比,乡村振兴立法的“理念更新、范围

① 2018年1月,习近平总书记在中共中央政治局第三次集体学习时强调,“乡村振兴是一盘大棋,要把这盘大棋走好”,突显了乡村振兴的全局性、系统性。参见:习近平在中共中央政治局第三次集体学习时强调:深刻认识建设现代化经济体系重要性 推动我国经济发展焕发新活力迈上新台阶,载《人民日报》2018年2月1日第1版。

更宽、层次更高、内容更全”^①,应当成为新时期农业农村工作的“小宪法”。故从这个意义上讲,乡村振兴立法是对乡村振兴各类基本法律制度、原则的系统性设计,性质上首先应当定位为一部综合性、纲领性的立法。具体而言,乡村振兴立法应当从下列几个维度上完善有关乡村振兴法治保障的顶层设计:

首先,立法应当确立以强化农业农村优先发展地位、解决农业农村现代化进程中各类突出社会矛盾、问题为核心的立法价值目标及导向。与城市发展相比,农业生产的高风险性和乡村在经济密度、人才资源、基础设施建设等方面的薄弱性,决定了乡村振兴立法应当将加强和巩固农业基础地位,确保乡村优先发展和全面振兴作为立法的一项首要任务,致力于解决涉及“三农”领域的发展不充分、不平衡问题,为重塑城乡关系、破除当前制约乡村发展的各类体制、机制性障碍指明方向。

其次,立法应当紧扣“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”五大基本要求,构建乡村振兴战略实施中有关产业发展、生态环境保护、文化传承、乡村善治和人才支撑、组织保障等方面的基本制度体系。同时,鉴于乡村振兴法作为原则性、基础性立法的定位,该法的制定还是应当以搭建核心制度框架、发挥指引和兜底性作用为主,聚焦相关改革举措的重点领域和关键环节,只规定其中最基本、最迫切需要立法回应和解决的问题。这样一来,不仅可以使法律制度的脉络更加清晰、简化,避免制度过于复杂可能导致的“高成本与低效率”以及容易使“基层治理陷入困境”^[16]的弊端,也为其他单行立法和地方立法对具体事项、问题加以规范预留了足够的立法空间。

最后,立法应当明确各级政府及相关职能部门在实施乡村振兴战略过程中的基本原则、主要任务、机构设置和具体的职权、职责。政府既是乡村振兴战略的推动者,同时也是乡村振兴相关法律制度最主要的实施主体。要确保乡村振兴工作的合法有序推进,“实现政府科学、审慎用权,依法行使对‘三农’的宏观调控与市场规制权力”^[17],必须从源头上厘清行政主体的职责、权限范围,坚持权责一致、职能科学、监督有力的制度设计。从这个层面上讲,乡村振兴法其实也是一部规范乡村振兴基本组织架构和行政权力配置的组织法。

但强调乡村振兴立法的纲领性,并不意味着立法本身单纯的宣誓性或立法内容的空洞化。相反,乡村振兴法必须改变以往涉农立法可操作性不强,常常沦为“豆腐法”“棉花法”的倾向,在立法的精细化与可操作性上下功夫。

其一,有关乡村振兴法律制度的规定应当清晰、明确,不能泛泛而谈,至少应涵盖实施主体的具体职责、实施标准和一般性的程序规定等内容。例如,在有关“建立市场化、多元化生态补偿机制”的制度设计中,除了强调政府在推动多元化生态环境补偿机制、促进乡村生态文明建设方面的主导作用外,还应当针对新型市场化补偿机制中(如生态产品购买、碳排放权交易等)政府与市场主体的权责边界、补偿机制的适用范围,以及补偿费用的确定原则、标准等进行一般规则的建构。

其二,对于政府及相关职能部门在履行乡村振兴法定职责及义务方面的违法或怠于履职行为,应当建立起比较健全、完备的监督机制与责任追究体系。立法效用的实现与程序设计和监督制度的周密、精细化程度密不可分。通过规范行政机关实施乡村振兴相关工作的决策程序与启动条件,明确对违法、滥权、执行不力现象的监督问责机制,细化有关机关和主要责任人员的法律责任,才能确保乡村振兴工作的开展始终在法治轨道内运行,防止乡村振兴的相关法律制度被虚置、弱化。

其三,立法应明确构建有关乡村振兴实施的后评价制度。一方面,可以授权国务院和省级人民政府根据乡村振兴战略的总体要求和各地方乡村发展状况,制定衡量乡村振兴实施效果的全国性标准与地方评价指标;另一方面,形成针对乡村振兴建设进展水平的定期监测与评估制度。由负责推进乡村振兴工作的政府及相关职能部门或政府委托的第三方机构定期对当地实施乡村振兴的实际影响、成本收益和社会满意度进行考察、分析,对相关决策、措施的合法性进行系统评价,并将监

① 衡爱珠:《国外乡村振兴立法及其对中国的启示》,载《农民日报》2019年1月15日第4版。

测、评估的结果明确规定为政府绩效考核的一项重要指标。

(二) 在立法内容上: 坚持农民主体地位

2014年,党的十八届四中全会决定指出,“必须坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民”^①。这表明,践行以人为本、以人民为中心的思维及理念,已成为贯穿立法、司法、执法等法治建设各项工作始终的基本原则及导向。

在乡村振兴立法领域,农民既是乡村振兴的受益者,同时也是改革目标得以实现的主要依靠者、参与者。因而,在乡村振兴的背景下谈“立法为民”的理念,本质上就是要解决农民主体性如何提升与保障的问题。而立法是否能够真正坚持农民主体地位,是否以保障农民的合法权益、促进农民的全面发展为依归,则直接关系到立法质量的好坏与乡村振兴法治化发展水平的高低。

有鉴于此,在乡村振兴立法中,应当将尊重和实现农民主体地位、保障农民平等参与及发展的权利作为立法的核心,通过完善下列制度,形成能充分体现农民需求、提升农民主体地位的基本制度框架。

第一,乡村振兴法应当为破除阻碍农民主体地位获得的体制、机制性障碍提供指引,保障农民充分分享制度性红利的能力。近年来,随着新型工业化、城镇化的发展,城乡之间的融合及联系更趋紧密,乡村发展中的一些突出问题在城乡联动与互补过程中得到了有效解决。但农民结构性边缘化的弱势处境与农村人口、资源向城市单向过快流失的局面依旧存在,这也在一定程度上加剧了城乡发展的失衡。特别是城乡二元结构模式下,立法对城乡居民权利的不合理安排以及行政机关与农民之间“诸多权力与权利关系在农村的严重错位”^[18],造成农民在许多实质性权利保障方面的匮乏,甚至于在一些亟需发挥主体作用的领域还面临着参与权与表达权丧失的困境。因而,在乡村振兴立法中应重点对农村土地制度改革、城乡公共服务均等化、新型农村集体土地征收补偿机制构建,以及新型职业农民的成员权与职业化保障等内容加以规范,从权利构造和运行机制设计等方面逐步缩小城乡差距或实质扭转城乡同“事”不同“权”的问题,保障农民在参与乡村振兴与推进新型城镇化和农业农村现代化进程中的各项主体权益。例如,就建立城乡统一的建设用地市场问题,一方面应当将“促进农村集体经营性建设用地进入市场,与国有建设用地享受平等权益”明确规定为一项法律原则,强调城乡建设用地在同一市场中流转,实行“同规则、同服务、同监管”,并“将土地增值收益更多地用于乡村振兴”^[19];另一方面,还可以对集体经营性建设用地征收、入市过程中的农民知情权保障、公众参与、补偿标准等正当程序问题作出原则性的规定。

第二,乡村振兴法应当为现代农业体系的建构、新型农业经营主体的成长以及农民主体能力的提升创造良好环境,确保农民在生产、经营和参与市场竞争过程中主体优势的发挥与获得感的增强。受信息技术发展与产业融合趋势的影响,近年来我国乡村经济在产业发展模式与产业结构等方面发生了重大变革:一方面,农业生产经营呈现规模化、组织化、集约化特点,家庭农场、农民专业合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体迅速增加,成为引领地方现代农业发展的主力军;另一方面,农业产业链条的延伸及拓展在强化农业多功能性的同时,也使传统农业必须面临与资本市场对接、向消费导向转型以及区域品牌打造等一系列问题。然而,由于缺乏有效的制度约束及引领,乡村在资源整合、新兴技术应用,以及对市场信息、需求作出及时回应等方面的能力较弱,农民在新兴产业发展与市场竞争中容易处于“被边缘化”的地位。加上部分地方出现热衷于“造点、示范”或对新兴产业支持过热、过猛等短期化行为,导致资源和财政补贴在不同农业经营主体之间的分配不合理(往往形成对小农户的事实歧视),“加剧了收入分配和发展机会的不均衡”^[20]。因此,立法需要对农业产业结构调整过程中各类生产经营主体的权利和利益进行衡量,将全面提升农民的市场竞争力、促进农民共建共享产业发展成果作为法律保障制度的核心:一来,注重对新型农业

① 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定 载《人民日报》2014年10月29日第1版。

经营主体的鼓励、支持和引导,通过建立合理的财政补贴、行政奖励、政府购买服务和农村实用人才培养等制度,助推农村产业融合,并解决新型经营主体在产业化发展过程中可能面临的力量分散、创新能力不足、科技推广成本高及人才短缺等瓶颈问题;二来,须兼顾小农户的增收、发展权益,确立促进多种形式农业共同发展和适度规模经营的理念,明确小农户与新型农业经营主体的利益联结方式及机制(如利益分配机制等),优化小农户参与现代农业发展及与之相衔接的制度体系。

第三,乡村振兴法应当为乡村治理体系的健全及农民自我管理、自我服务水平的提升提供制度支撑,通过增强基层组织的治理能力,丰富乡村治理的主体、形式及资源,进而强化对农民民主与社会权利的保障,拓展农民参与乡村治理的制度空间。随着农业农村现代化改革的持续推进,城乡之间、村落之间、农民之间的分化程度不断加深,乡土的社会、经济结构面临转型,农民的思维观念和社会关系状况也“一直处于流变之中”;固有的治理元素(如村规民约、伦理文化)与新的社会因子(如权利意识、法治文化)相互交错、彼此消涨,“同时也使得现阶段的农村社会治理陷入一种深刻的体制性紧张与系统性风险之中”^[21]。因而,如何藉由治理体系的创新,激发农民参与乡村建设和治理的潜能,提高农村组织的治理水平及能力,既是回应乡村社会变迁、降低基层治理成本、确保乡村振兴持续稳定推进的一个重要课题,也是保障农民主体地位及各项权利实现的关键所在。为此,在乡村振兴法中至少应对以下内容加以规范,以适应新时期农民权益保障和乡村治理优化、转型的需求:首先,立法应结合当前乡村在治理主体结构 and 治理形式上的新变化,构建有关村民自治主体资格认定、自治类型多元化发展、村民民主决策与利益表达机制的完善,以及新乡贤培育等内容的基本制度框架,注重对农民知情权、参与权的保障;其次,立法应明确不同主体在乡村治理体系中的基本定位,明确村民自治组织与党组织、基层政府以及其他社会组织(如合作经济组织、社区服务机构等)的关系,促进不同治理主体间的合作及“共建共治共享”乡村治理格局的形成;最后,立法还可以围绕村务公开、村级小微权力清单的制定、村规民约等社会规范作用的发挥以及公共法律服务等制度的健全及完善,细化有关提升乡村德治与法治水平的具体路径和方式。

(三) 在立法方式上:遵循科学、民主、依法立法

科学、民主、依法立法是尊重客观规律理念与民主、法治原则在立法领域的集中体现。党的十八大以来,在中央的政策文本中,提高立法质量是“破解立法领域突出问题的总抓手”^[22]。党的十九大报告也将“推进科学立法、民主立法、依法立法”作为“以良法促进发展、保障善治”的一项关键举措,进一步明确了新时期党和国家对立法活动应实现“内在的政治性与科学性、人民性、合法性相统一”^[23]的基本要求。乡村振兴立法也应当贯彻科学、民主、依法立法的原则,尊重并反映乡村发展实际,通过深入分析立法需求、优化立法体制及程序,不断提升立法的公众参与度,增强立法的针对性、系统性与规范性。

首先,科学立法即要求“在立法过程中以科学的方法准确反映法律所调整的社会关系的本质及其内在规律”^[24]。故乡村振兴立法的科学化,应主要体现在以下两个方面:第一,立法必须立足于我国的国情、农情,顺应我国农业基础性、弱质性等特点,加强对农业生产的支持与保护,积极回应并解决乡村发展过程中农产品供给结构性矛盾突出、市场经济发育滞后、农民持续增收困难等一系列长期存在的问题;第二,立法要重点关注乡村振兴改革所面临的新情况、新变化、新发展,通过健全相应制度,规范政府及相关利益主体行为,增加有关解决当前乡村在产业结构调整、传统农业与现代农业对接、集体经济组织重构以及治理转型等领域各类新兴突出问题的有效制度供给。例如,在有关乡村产业体系建设的规定中,既要注重对粮食安全、主要农产品供给等基础性产业发展的支持与保障,明确政府在促进粮食产业质量与效益提升、完善粮食仓储与物流基础设施建设以及价格调控等方面的职责;同时,也要对城乡融合、“互联网+”等背景下的新型农业经营主体与农村产业的多元化发展予以规范,使相关激励政策、措施法律化。

其次,民主立法强调法律应当充分反映民意,其核心在于健全立法机关与社会公众的沟通机

制,“开展立法协商,在立法过程中扩大公众的有序参与”^[25]。目前,在涉农立法领域,立法信息的公开程度不足、意见收集与反馈机制的“精英化”趋势明显,加上立法参与渠道的相对单一化^①,致使许多受教育程度不高、精力投入有限的农民并不能有效参与相关立法,或充分表达其利益诉求。因而,在乡村振兴立法的过程中,应当更加关注农民尤其是小农户、农村留守人口、各类乡土人才以及农村组织、基层治理组织的意见,充分考虑基层民众获取立法信息的能力,采用更为灵活的方式征求相关意见(如可以利用村务公开平台宣传立法背景、借助非政府组织的力量收集意见和建议),拓宽农民参与立法的渠道,强化针对农民参与立法的程序保障(如健全基层立法调查制度、建立立法听证制度、完善意见反馈机制等)。

最后,依法立法是规范立法活动、维护宪法权威、促进法律体系内部和谐统一的应有之义。在乡村振兴立法领域,由于立法本身具有明显的制度创新及引领、推动改革的特点,因而,除要求有权机关必须恪守法定程序外,还应妥善处理中央立法与地方立法的关系,既要注重发挥地方立法的“先行先试”作用,又应加强对地方乡村振兴立法的合宪性、合法性审查。

四、结束语

诚如马克思在讨论有关规则、秩序与社会经济生活的关系时指出,任何社会的存在和发展都离不开一定的秩序性与组织性,规则和秩序对任何取得“社会固定性”和“社会独立性”的生产方式来说,都是“一个必不可少的要素”^{[26]400-402}。法律作为一种重要的社会规范基础与行为调节机制,能够为社会的秩序性与组织性的确立提供强有力的保障,当然也构成社会发展过程中各类制度体系的核心。目前,乡村振兴战略历经一年多时间的实施,已经进入了一个经验积累更加成熟的稳步推进阶段,对完备的规则体系与良好法治环境的需要也日趋明显。为此,乡村振兴立法不仅要完成将改革经验及成果固定化,以实现政策与法律有效衔接的重要任务,同时还肩负着修正现行立法不足、重塑农业法体系、规范乡村振兴各方主体行为,以及为农业农村现代化发展和农民权益保障构建完整的支持与保护体系的多重使命。从这个意义上讲,在可以预见的未来,除了以促进乡村振兴战略实施为主要目的的基础性立法外,乡村振兴立法还将伴随这项战略的推进而不断丰富、拓展,进而成为一项需要久久为功的系统性工程。而有关坚持农民主体地位、注重“三农”实质公平、强调遵循乡村发展规律的基本原则及导向也将贯穿于上述立法始终。

[参考文献]

- [1] 李强. 从社会学角度看现代化的中国道路. 社会学研究, 2017(6): 18-26
- [2] 刘振伟. 对我国农业立法工作的几点思考. 农村经济问题, 2014(12): 4-17
- [3] 陈柏峰. “走出乡土”的“后乡土中国”——评陈心想著作《走出乡土》. 学术界, 2017(10): 239-245
- [4] 叶敬忠, 张明皓, 豆书龙. 乡村振兴: 谁在谈, 谈什么. 中国农业大学学报(社会科学版), 2018(3): 5-14
- [5] 陈晓军. 农事法. 北京: 中国法制出版社, 2016
- [6] 姜长云, 等. 乡村振兴战略: 理论、政策和规划研究. 北京: 中国财政经济出版社, 2018
- [7] 温铁军, 杨洲, 张俊娜. 乡村振兴战略中产业兴旺的实现方式. 行政管理改革, 2018(8): 26-32
- [8] 黄河, 李军波. 修改与完善《农业法》若干法律制度的思考. 河北法学, 2007(2): 23-28
- [9] 王乐君, 李迎宾, 杨东霞, 陈朱勇. 农业法制的发展与完善——农业法制建设60年回顾与展望. 农业经济问题, 2010(2): 8-14
- [10] 王存学, 马骧聪, 黄明川, 李生. 农业法律体系建设基本问题. 法学研究, 1996(6): 66-77

① 例如,在立法信息发布方面,立法机关常常只公布相关涉农立法草案的文本,对条文制定的具体背景、依据未作充分说明;在立法建议征集方面,公众则基本只能通过书信、网络等固定化的渠道,以书面形式提出。

- [11] 李昌麒. 当前推进新农村法治建设必须着力解决的几个问题//李昌麟,岳彩申,主编. 经济法论坛(第7卷). 北京:群众出版社,2010
- [12] 曾文革,温融. 改革开放以来我国农业立法的成就、问题与展望. 农村经济问题,2010(8):13-19
- [13] 蔡定剑. 历史与变革——新中国法制建设的历程. 北京:中国政法大学出版社,1999
- [14] 陈柏峰,董磊明. 治理论还是法治论——当代中国乡村司法的理论建构. 法学研究,2010(5):34-46
- [15] 张文显. 法理学(第四版). 北京:高等教育出版社,2011
- [16] 贺雪峰. 论村级治理中的复杂制度. 学海,2017(4):12-17
- [17] 李长健,孙富博. 经济法范式下的农业法原则探析. 江汉学术,2018(1):14-21
- [18] 李永成. 新农村法制建设的进路——以农民主体性与主体地位为中心的分析. 四川大学学报(哲学社会科学版),2010(1):123-131
- [19] 刘振伟. 乡村振兴中的农村土地制度改革. 农业经济问题,2018(9):4-9
- [20] 姜长云. 科学理解推进乡村振兴的重大战略导向. 管理世界,2018(4):17-24
- [21] 刘同君. 新型城镇化进程中农村社会治理的法治转型——以农民权利为视角. 法学,2013(9):44-51
- [22] 张文显. 习近平法治思想研究(下)——习近平全面依法治国的核心观点. 法制与社会发展,2016(4):5-47
- [23] 张鸣起. 推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展、保障善治. 中国法学,2017(6):29-34
- [24] 封丽霞. 新时代中国立法发展的理念与实践. 山东大学学报(哲学社会科学版),2018(5):1-13
- [25] 冯玉军. 立法参与的制度设计与实施效果评估. 河北法学,2018(3):2-11
- [26] 公丕祥. 马克思主义法律思想通史(第一卷). 南京师范大学出版社,2014

Study on the Functional Orientation and Basic Principles of Rural Revitalization Legislation

ZHU Zhiyi

Abstract The implementation of rural revitalization strategy cannot be separated from the regulation guarantees and guidance of perfect top-level legal design. Since the reform and opening up, the legislation in the field of “agriculture, the countryside and farmers” has made rapid development, but the existing legislation is still insufficient in responding to the new problems of rural development and social transformation under the background of rural revitalization. Therefore, the rural revitalization legislation needs to play an important role in revising the deficiencies of current basic legislation, remolding the legal system of “agriculture, the countryside and farmers” and overcoming the drawbacks of overdependence on policies to promote the reform of “agriculture, the countryside and farmers”. Meanwhile, in the process of legislation on rural revitalization, we should follow the principles of placing equal emphasis on programmability and operability, adhering to the principal status of farmers, and legislating scientifically, democratically and legally. On the one hand, we should lay emphasis on the construction of the basic organizational structure and legal system framework for rural revitalization, and clarify the implementation standards, procedures and supervisory mechanism of relevant measures; on the other hand, we should strengthen legislation on equal participation and development rights of farmers for the purpose of the realization of the principal status of farmers and the promotion of their all-round development.

Keywords Rural revitalization legislation; Innovating the legal system of “agriculture, the countryside and farmers”; Basic principles of legislation