



乡村振兴走上法治轨道

□ 刘效敬

我国脱贫攻坚战取得了全面胜利，“三农”工作的重心迎来了历史性转移，全面推进乡村振兴成为未来农业农村工作的主要方向。基于上述背景，乡村振兴促进法应运而生，于今年4月29日经十三届全国人大常委会第二十八次会议表决通过，将于6月1日起施行。乡村振兴促进法的颁布和实施，为乡村振兴提供了有力法治保障，对我国乡村振兴战略目标的实现具有重要的制度价值。

为推进乡村振兴提供长期制度保障。制度保障是乡村振兴战略顺利推进实施的基础。党的十九大报告强调：“农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重。”2018年6月，中共中央、国务院印发了《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，提出实施乡村振兴战略“三步走”的目标任务，即：到2022年，乡村振兴的制度框架和政策体系初步健全；到2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现；到2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。乡村振兴促进法出台之前，虽然党中央和国务院出台了多件有关乡村振兴的规划和文件，也已经形成了比较完整的体系，但期限都比较短，难以确保政策的连续性。而乡村振兴促进法将此前出台的一系列文件政策中的战略规划、责任主体及推进措施等固定下来，把行之有效的乡村振兴政策进一步规范化、体系化并上升为国家的法律。国家法律长期有效且有国家强制力作为坚强后盾保障其实施，为全面推进乡村振兴提供了长期稳定的制度保障，能够确保乡村振兴战略部署得到有效落实，确保全国各地在推进乡村振兴战略实

施过程中职责清晰、目标明确。

为解决重点问题明确统一应对原则。在实施乡村振兴战略的过程中，逐步凸显出一系列全国各地普遍存在的重点难点问题，如农民权益保护问题、粮食安全问题、基本农田保护问题、人才缺乏问题等。针对这些全国具有共性的重点难点问题，乡村振兴促进法历经三次审议，不断优化完善，规定了统一的原则性的应对措施。例如，针对在合村并居工作中违反法定程序、侵害农民权益的突出问题，乡村振兴促进法明确规定：要坚持因地制宜、规划先行、循序渐进，顺应村庄发展规律，按照方便群众生产生活、保持乡村功能和特色的原则，因地制宜安排村庄布局，依法编制村庄规划，分类有序推进村庄建设，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。针对粮食安全和个别地方耕地非农化、非粮化的问题，乡村振兴促进法明确：国家实施以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的粮食安全战略；国家实行永久基本农田保护制度，建设并保护高标准农田。针对人才缺乏问题，乡村振兴促进法明确：国家健全乡村人才工作体制机制，采取措施鼓励和支持社会各方面提供教育培训、技术支持、创业指导等服务，培养本土人才，引导城市人才下乡，推动专业人才服务乡村，促进农业农村人才队伍建设。这些原则的提出，为解决乡村振兴实践中的重点难点问题明确了努力方向，确保全国各地能够采取有针对性的具体措施。

为适应地方特色预留充分创新空间。乡村振兴促进法属于促进型立法，其中的法律规范以激励扶持类规范、宣示宣官类规范、道德提倡类规范为主要表现形式，但这并不意味着法律的刚性弱化。乡村振兴促进法明确了乡村建设的各级政府尤其是县级以上政府的职责范围，确立了农村人居环境治理中政府、村级组织、企业和农民等共同参与的共建共管机制，虽然本身法律责任条款较少，但配合其他法律法规规章，完全可以敦促相应主体特别是各级政府履行法定职责。更为重要的是，乡村振兴是一个动态发展的过程，农业农村在经济发展不同阶段所呈现的主要问题也不相同，而且乡村由于资源禀赋、地理位置、乡土人情等差异所存在的问题也是各具特色。乡村振兴促进法不可能概而论之，以强制性的法律规范为主全面细致地对各地乡村振兴措施作出统一要求。而以激励扶持类规范、宣示宣官类规范、道德提倡类规范为主要表现形式，对乡村振兴措施作出概括性原则性规定的这一特点，不仅克服了传统管理类法律过分注重运用处罚手段来突出法律强制功能的缺陷，有利于更好发挥法律的指引、预测、评价、教育、强制等功能，引导各地树立良好的法律意识，同时也为各地针对本地特色创新性地推进乡村振兴工作预留了充分的余地，确保全国各地在乡村振兴的实践中进行有效探索。



行政执法：从法定程序到正当程序

□ 胡建森

依法治国要求依法行政。依法行政的核心要求是保证行政执法行为的合法性。一个合法的行政执法行为，既要求做到执法行为实体上的合法性，同时要求做到程序上的合法性。新中国的法治建设不仅从“重实体、轻程序”过渡到“实体和程序并重”，更重要的是在程序上，正从“法定程序”走向“正当程序”，这反映了我国行政法治的进步轨迹。

历史变迁：从“法定”到“正当”。很长一段时间内，不少人自觉或不自觉地奉行“重实体、轻程序”的习惯，认为只要实体不发生差错，程序对错无伤大雅。1989年行政诉讼法第54条将“违反法定程序”列入行政违法的情形和人民法院依法撤销的事由之一，标志着我国从“重实体、轻程序”过渡到了“程序与实体并重”的阶段，这是一个了不起的进步。1999年制定的行政复议法第28条也将“违反法定程序”列入行政违法的情形和复议机关依法撤销的事由之一。这两项规定不仅确立了一种制度，同时也帮助人们确立了一种观念：任何行政行为，不仅必须实体合法，同时必须做到程序合法。违反“法定程序”的行为，其他方面即使正确，总体还是属于“行政违法”。

但必须指出的是，两部法律当时规定的是“法定程序”，而不是“正当程序”，因而这一阶段的程序观念还停留在“法定程序”的认识上，这导致了理论上和执法实践中的困境：一是法定程序是指由法律规定的程序，法律不作规定的就不是法定程序。而我国除行政许可、行政处罚和行政强制等以外，还有大量的行政行为不存在完备的程序规范，从而使得一些行政执法者在从事许多其他行政行为时忽视程序要求。二是违反法定程序构成行政违法，但违反法定程序以外的正当程序者是否也构成程序违法，没有定论。三是法定程序只强调是否存在法律规定，至于该程序是否符合“正当性”便不予重视，“正当性”这一程序法核心价值并未在行政程序中真正立足。

行政程序必须“法定化”，但更应当“正当化”。

我国首先提出“正当程序”的，是

国务院于2004年颁布的《全面推进依法行政实施纲要》，它将“程序正当”列为“依法行政的基本要求”之一。接着，法院系统在行政诉讼中对行政机关的行政行为提出了“正当性”的程序要求。从2005年开始，全国各地法院已开始将“正当程序”引入司法裁判之中，形成了不少指导性案例。2012年，《最高人民法院关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补偿决定案件若干问题的规定》正式引进和确立“正当程序”的审查标准。

相互关系：各有侧重、应当并存。一是概念上的并存关系。法定程序是行政程序的“法定化”，是国家通过立法将程序以“成文化”的形式固定下来。就是说，已被法律固定下来的程序是法定程序；正当程序是指一种符合“正当性”标准的程序。它不受是否已成为法定程序的影响。就是说，不论这种程序是否为法律所规定，只要符合“正当性”标准的程序就是正当程序，否则就是“非正当程序”。法定程序是程序“法定化”的结果，是依法行政原则的要求；正当程序是程序“正当化”的结果，是正当行政原则的要求。可以说，法定程序是一个形式标准，它不管程序是否正当，只要写进法律的程序就是法定程序；正当程序是一个内容标准，它不在乎是否写进法律，只要内容上符合正当性的程序就是正当程序。这样一来，不难发现的一个事实是：法定程序不一定是正当程序，因为有的法定程序不具有正当性；正当程序也不一定是法定程序，因为我们并没有做到将所有的正当程序通过立法进行“成文化”和“法定化”。如果某一天我们能够做到将所有的正当程序写进法律，同时所有写进法律的程序都符合正当性，那么，法定程序与正当程序才实现了高度重合。问题在于，世界上没有国家能够做到这一点，而只能不断接近这一点。由此可见，法定程序与正当程序这两个概念各有侧重点，无法相互替代，应当并存。

二是种类上的交叉关系。从法定程序到正当程序，意味着人们对程序的要求从形式上的“法定化”走向实质上的“正当化”，这是一种观念上和制度上的进步。但是，这并不意味着法定程序与正

当程序是两种泾渭分明、非此即彼的程序种类。在写进法律的法定程序不全具有“正当性”、大量的正当程序尚未被写进法律的现实背景下，法定程序与正当程序必然出现交叉：首先，法定程序未必全是正当程序。在法定程序中，符合正当性的程序才属于正当程序，不符合正当性的程序就不是正当程序；其次，正当程序未必全是法定程序。我国已有大量的正当程序被写进法律，为立法所吸收，从而使正当程序同时成为法定程序，但还有一些正当程序未被写进法律，未做到“法定化”。可见，法定程序与正当程序之间存在着“你中有我”“我中有你”的关系。

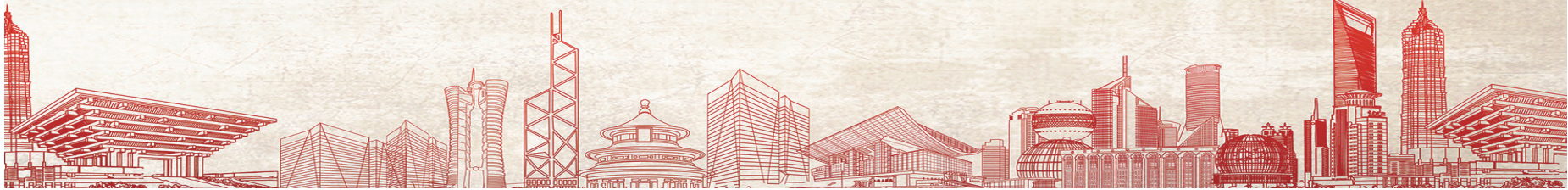
三是适用上的补充关系。在法定程序与正当程序并存，并且两者可能不一致的情况下，执法机关应当优先服从法定程序还是优先服从正当程序，这成为法律适用上的一个难题。如果一律服从法定程序，那么正当程序就失去适用价值；如果一律服从正当程序，那么，法定程序就形同虚设，执法者便可依据自己的判断任意拒绝执行法律。为此，在法律适用上必须确立这样的规则：有法定程序的适用法定程序，无法定程序的适用正当程序。例如，对于实施行政处罚，行政处罚法已规定了事先告知和听证等法定程序，执法机关必须按此办理。但是，执法机关作出责令当事人纠正违法这一不利行为，法律并没有规定“事先让当事人申辩”的程序，但按照正当程序的要求，执法机关必须为当事人提供事先申辩的机会。执行机关适用正当程序必须以不存在法定程序为前提，有法定程序的条件下，必须无条件地适用法定程序。执行机关不得以法定程序不符合正当程序为由而拒绝适用法律规定。确立这一适用规则的理由是，法定程序是法律对程序所作出的规定，而法律是制法机关按照立法法要求制定的结果，它已吸收了和体现了程序上的正当性要求。如果法律存在违宪或违法问题，应当通过合宪性审查和合法性审查解决，而不应当通过执法机关自我选择适用解决。为此，我们必须坚持以适用法定程序为原则，以适用正当程序为补充。

基本要求：既要符合法定程序又要

遵循正当程序。执法机关在观念上，既要遵守法定程序，也要遵循正当程序。但在法律适用上，要做到有法定程序时适用法定程序，无法定程序时则适用正当程序。那么，在无法定程序的条件 下，如何适用正当程序呢？正当程序到底应当包括哪些基本要求？从以往的理论 and 实践经验来看，这些要求具体包括但不限于：第一，执法主体在执法中必须告知身份、出示证件。例如，如果抓了当事人，但当事人不知道是谁抓了他；当事人的车被执法者扣留并强制拖走，但当事人不知道是谁扣了他的车；当事人一夜之间被上了黑名单，但不知找谁去纠正，这些都属于违法正当程序。第二，执法机关作出对当事人不利的决定，必须事先告知当事人并听取其申辩意见。不得以事后的诉权和申诉权代替事先获得告知和申辩的权利。第三，对于作出重大的不利决定，执法机关必须事先为当事人提供听证机会，并且由执法机关集体讨论决定。第四，在执法程序中为当事人设定并提供合理的期限。不得以过短的期限变相剥夺当事人的合法权利。第五，不得为当事人设定互为因果、互为条件的程序环节，使得当事人行为不能。第六，执法人员与当事人或行政决定有利害关系的，必须回避。要禁止执法人员和相对人进行程序外的接触。第七，在程序中对妇女儿童要给予应有的尊重。对妇女进行检査和强制措施必须由女执法人员进行或女执法人员在场，不得在儿童面前对其父母或其他近亲属实施强制措施。第八，当事人在行政程序中有获得律师帮助的权利。第九，当事人对执法机关的不利决定都具有事后的救济途径（复议、诉讼等），除非法律有特别规定，执法机关不得限制和剥夺当事人的诉权。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部



（上接1版）作为2035年社会主义现代化远景目标之一，党的十九届五中全会首次提出了“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”。从2020年全面建成小康社会到2035年全体人民共同富裕，体现了我们党初心使命的传承接力。

依靠人民是全面建成小康社会的力量源泉

人民是我们党的力量源泉，是决定我们前途命运的根本力量。从革命、建设到改革，我们党始终坚持人民主体地位，紧紧依靠并充分调动人民积极性、主动性和创造性，取得一个又一个举世瞩目的伟大成就。全面建成小康社会是一项前无古人的伟大事业，是一项艰巨繁重的伟大历史任务，更需要紧紧依靠人民，更加广泛、更加有效地动员和凝聚人民的智慧和力量。

动员全社会力量参与扶贫。没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会。摆脱贫困不仅是贫困人口和贫困地区的大事，也是全党和全国人民的大事；让贫困人口和贫困地区同全国人民一道进入全面小康社会，是我们党关于共同富裕的庄严承诺。为了兑现这个承诺，我们党广泛动员各方力量参与扶贫，在纵向上形成了“五级书记一起抓”扶贫体制机制，在横向上构建“三位一体”大扶贫格局，形成了跨地区、跨部门、跨单位、全社会共同参与的扶贫扶贫体系。上下同欲者胜，同舟共济者赢。习近平总书记亲自挂帅出征，先后7次主持召开中央扶贫工作座谈会，50多次调研扶贫工作，走遍14个集中连片特困地区。东部9个省、14个市结对帮扶中西部14个

省市区；307家中央单位定点帮扶592个贫困县，军队定点帮扶4100个贫困村；12.3万家民营企业参与“万企帮万村”精准扶贫行动，帮扶7.28万个贫困村。全民参与攻坚、全民努力攻坚，脱贫攻坚全面胜利彰显了伟大的人民力量。

激发贫困群众摆脱贫困的内生动力。习近平总书记强调：“脱贫攻坚，群众动力是基础。必须坚持依靠人民群众，充分调动贫困群众积极性、主动性、创造性。”贫困群众是脱贫的行动主体、受益主体，脱贫攻坚就是在尊重贫困群众主体地位和首创精神的前提下，通过扶贫和扶志扶智相结合，把人民群众对美好生活的向往转化成脱贫攻坚的强大动能，把人民群众中蕴藏着的智慧和力量充分激发出来，攻破物质贫困和精神贫困的双重壁垒，变“苦熬”为“苦干”，变“要我脱贫”为“我要脱贫”，在改变贫困面貌的基础上创造幸福生活。

汇聚全民力量奔小康。在全面建成小康社会征程中，人民群众期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。这些美好生活的向往，既是我们党的奋斗目标，也是人民群众的奋斗动力。全面建成小康社会就是把党的正确主张变为人民群众自觉行动的过程，也是把人民群众对美好生活的向往转化为奔小康强大动能的过程，更是紧紧依靠人民群众创造全面建成小康社会历史伟业的过程。在团结带领全国人民全面建成小康社会过程中，我们坚持问计于民、问需于民，注重聚民力、汇民智，充分尊重人民所表达的意愿、所创造的经验、所拥

有的权利、所发挥的作用，为全面建成小康社会凝聚起磅礴力量。

成果由人民评判是全面建成小康社会的自信底气

我们党来自人民、根植人民，全心全意为人民服务，对服务的评判有一套人民标准，即强调人民是我们党一切工作的最高裁决者和最终评判者。习近平总书记指出：“检验我们一切工作的成效，最终都要看人民是否真正得到了实惠，人民生活是否真正得到了改善，人民权益是否真正得到了保障。”全面建成小康社会这个目标完成得怎么样，承诺兑现得如何，最终都要由人民说了算。

脱贫攻坚把人民群众认可度作为评价指标。脱贫攻坚是衡量全面建成小康社会质量和成色的核心指标，如何判断脱贫攻坚是脱真贫、真脱贫，关键在考核评估。习近平总书记特别强调“要实施最严格的考核评估制度，而且要较真、叫板”。中央办公厅、国务院办公厅等先后印发《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》《东西部扶贫协作绩效评价办法》《中央单位定点扶贫工作考核办法（试行）》《关于建立贫困退出机制的意见》，形成了脱贫攻坚考核评估体系，完善了以省为单位采取省际交叉考核、第三方评估、财政专项扶贫资金绩效评价、媒体暗访相结合的考核办法。在直接决定贫困县、贫困村、贫困户退出的第三方评估中，群众（既包括建档立卡贫困户，也包括非贫困户）认可度是必考项，而且必须高于90%，否则一票

否决，这充分证明了人民评判的效力，也彰显了党领导人民全面建成小康社会的坚定决心和自信底气。此外，在脱贫攻坚中形成的包括中央巡视组、国务院扶贫开发领导小组、民主党派、扶贫办、纪检监察、检察、审计、财政、群众、媒体、社会等在内的多渠道全方位脱贫攻坚监督体系，以及定期开展的扶贫领域腐败和作风问题专项治理，无不把人民群众认可度、满意度作为重要监督结果并运用到考核评估中，由此让脱贫成效真正获得群众认可、经得起实践和历史检验。

经济社会发展成效把人民群众获得感、幸福感、安全感作为衡量尺度。“知屋漏者在宇下，知政失者在草野。”除了脱贫攻坚，全面建成小康社会还涉及教育、医疗、环境、住房、养老、交通等各个民生领域，人民群众对此最有发言权。那些操心事、烦心事、揪心事有没有得到妥善解决，都直接影响到人民群众的获得感、幸福感、安全感。在全面建成小康社会伟大实践中，我们党坚持以人民为中心的发展思想，践行人民至上的价值理念，恪守由人民评判的根本尺度，把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量一切工作是非得失的标准。在全面建成小康社会的伟大实践中，近年来涌现的“马上就办”“接诉即办”“一网通办”“办事不求人、审批不见面、最多跑一次”等，以及地方领导留言板、信访直通车等，都把工作评价交给人民群众，把人民群众获得感、幸福感、安全感纳入考核范围，无不彰显了党领导人民实现宏伟目标的自信底气。

〔作者系中央党校（国家行政学院）研究室主任、教授；中央党校（国家行政学院）党的建设教研部副教授〕