

乡村振兴的法律激励：理念确立、 文本检视与机制革新*

陈灿祁 彭 媛

摘要：《中华人民共和国乡村振兴促进法》的颁布，既是对中国乡村振兴战略实施成果的法律确认，也标志着中国农业农村立法进入新的阶段。乡村振兴法律激励体现了促进型立法特性，既是乡村发展的需要，又是激励政策法律化的结果。《中华人民共和国乡村振兴促进法》及25部省级乡村振兴地方性法规中包含着丰富的具有激励意义的规范。在全面实施乡村振兴战略的背景下，通过对乡村振兴法律激励样本与实践情况的分析，本文研究发现，乡村振兴立法存在宏观上法律激励供给不足，微观上法律激励对象定位不清晰，激励范围比例失衡，激励措施呈现模糊性、物质性、碎片化等问题，亟待机制革新。鉴于此，本文基于法律激励理论，主张通过强化法律激励制度的有效供给、构建多元主体的统合型协同格局、平衡乡村振兴的激励范围、增强激励措施的有效性等方式，构建完备的激励规则，更好地发挥法律的激励、引导和保障功能，最大限度激发全社会投身乡村振兴事业的积极性和主动性。

关键词：乡村振兴 《中华人民共和国乡村振兴促进法》 促进型立法 法律激励

中图分类号：D922.1；D422.6 **文献标识码：**A

一、引言

实施乡村振兴战略是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务。自党的十九大报告提出实施乡村振兴战略，2018年中央“一号文件”《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》（以下简称《关于实施乡村振兴战略的意见》）^①发布，对乡村振兴作了全面部署。2021年《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》）^②颁布实施，乡村振兴工作走上制度化、法治化轨道。《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

*本文系国家社会科学基金青年项目“算法共谋的反垄断法规制研究”（编号：19CFX067）的阶段性成果。

^①参见《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，https://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm。

^②参见《中华人民共和国乡村振兴促进法》，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202104/t20210429_311287.html。

家意志、国家战略在“三农”领域的最高体现（张晓山，2021）。《乡村振兴促进法》统筹兼顾多元立法目标，旨在“有效发挥法治对于农业农村高质量发展的支撑作用、对农村改革的引领作用、对乡村治理的保障作用、对政府职能转变的促进作用，为新阶段农业农村改革发展提供坚实法治保障”^①。为贯彻落实《乡村振兴促进法》的立法精神，当前，湖北省、江西省、山东省、浙江省、四川省、湖南省等25个省份依据《乡村振兴促进法》所确定的总体框架，结合地方实践，已陆续出台省级地方性乡村振兴促进条例，其他省份的地方立法也在抓紧制定中^②。乡村振兴地方立法旨在贯彻落实中央关于乡村振兴战略决策部署，将地方行之有效的乡村振兴政策及具体实践中的经验做法法定化，使其成为具有权利、义务性质的法律规范，确保地方乡村振兴战略实施的稳定性、连续性和常态化（李蕊，2022）。《乡村振兴促进法》与乡村振兴地方立法共同构成了中国农业农村法律体系的重要组成部分，发挥了立法在全面实施乡村振兴战略中的保障和推动作用。

乡村振兴战略具有稳定经济社会发展、缩小城乡差距、促进国家治理体系和治理能力现代化等综合价值与多元功能，这充分体现了乡村振兴事业的正外部性。乡村振兴涉及面广、参与方多、政策性强，采用促进型立法能够更好实现法治效果（于文豪，2022）。作为一部典型的促进型立法，《乡村振兴促进法》第一条开宗明义提出“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“促进”的领域和方向。该法着重发挥倡导和激励的手段，“促进”“鼓励”“支持”等正向激励词语出现频率较高，在规范构造上呈现正向激励的特征（孙佑海和王操，2021）。乡村振兴地方性法规中也包含诸多针对乡村振兴事业进行法律激励的条款，这些条款对于激励人民群众积极参与乡村振兴意义重大。

不同于活跃的立法实践，理论界对《乡村振兴促进法》以及乡村振兴地方立法中的激励机制研究相对滞后，对乡村振兴促进型立法的激励功能缺乏深入、系统的研究。从既有文献看，中国学术界对乡村振兴激励机制的研究亦存在关注力度不足的问题，表现之一便是文献数量并不丰富。通过梳理既有文献发现，目前乡村振兴激励机制研究主题主要集中在以下几个方面：一是对参与主体的激励机制研究，如对基层干部（陈朋，2022）、乡村教师（张源源和薛芳芳，2022）、农民（唐丽霞和丁悦，2022）的激励机制；二是对乡村振兴不同领域的激励研究，如乡村产业振兴激励（彭开丽和李晴，2022）、生态保护激励（李潇，2020）；三是对巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接过程中的差异化激励机制研究（王怀勇和邓若翰，2020）。上述研究均是从乡村振兴的某一领域或法律激励的技术层面

^①参见《农业农村部办公厅关于深入学习贯彻〈中华人民共和国乡村振兴促进法〉的通知》，http://www.moa.gov.cn/xw/bmdt/202104/t20210430_6367059.htm。

^②根据笔者统计，截至2024年1月31日，中国已有湖北省、江西省、山东省等25个省份发布了乡村振兴地方性法规。从总体上看，25部省级乡村振兴地方性法规中除湖北省、江西省两地的地方性法规出台时间早于《乡村振兴促进法》之外，其他省份均是在对上立法《乡村振兴促进法》具体细化的基础上制定的法规；除安徽省出台的法规为《安徽省实施〈中华人民共和国乡村振兴促进法〉办法》之外，其他省份出台的法规均以“某省（区、市）乡村振兴促进条例”为名，地方性法规名称中均带有“促进”二字，为典型的促进型立法。

展开分析，缺乏从宏观视角对《乡村振兴促进法》及乡村振兴地方立法整体激励机制的研究，从而难以回应乡村振兴战略实施中乡村振兴立法促进谁（促进的对象）、何以促进（促进的方法）、促进效果如何等问题。鉴于此，本文运用法律激励理论，立足于促进型立法的性质与功能，对乡村振兴立法进行深入考察，着重探究以下问题：乡村振兴法律激励何以产生？乡村振兴法律制度的激励因素应如何设计？乡村振兴法律激励功能的发挥又受制于哪些因素？对上述问题的准确回应，不仅关涉乡村振兴立法的科学性，更关系到乡村振兴战略全面实施的效果。

二、乡村振兴法律激励的产生机理

乡村振兴法律激励是指以法律制度的形式对有利于乡村振兴的行为以正面评价并赋予一定利益，以鼓励更多的法律主体做出这种行为选择，有力有效推进乡村全面振兴，促进产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴（以下简称“五大振兴”）更好更快实现。乡村振兴法律激励体现了促进型立法特性，既是乡村发展的需要，又是激励政策法律化的结果。当乡村振兴立法基于法律激励理论使用激励手段，激励就成为乡村振兴法治建设中的一项理性创造。为此，有必要剖析乡村振兴立法中法律激励的产生机理，即乡村振兴何以形成激励机制的法律构造。中国涉农法律体系中的重要法律（如《中华人民共和国农业法》《中华人民共和国土地管理法》）大多是单行性立法、管理型立法（孙佑海和王操，2021；于文豪，2022），与促进型立法有较大不同。而《乡村振兴促进法》及25部省级乡村振兴地方性法规均属于典型的促进型立法，可以更好地发挥法律的激励、引导、保障等功能。所以，本文在分析乡村振兴法律激励时，如无特别说明，所考察的样本限于中央层面的《乡村振兴促进法》及地方层面的乡村振兴地方性法规。

（一）乡村振兴法律激励是促进型立法特性的体现

按照法的功能，法律可分为组织管理类、惩戒类和激励类（倪正茂，2009）。乡村振兴立法从立法目的到功能定位、内容，无不体现了党中央和各级政府对于乡村振兴事业的支持与保障，因此在功能上属于激励类。根据法的属性不同，法律可以分为管理型立法和促进型立法。促进型立法采用“倡导—参与—激励”模式，通过政策资源分配来调动多方主体的积极性。促进型立法的规范形态较多属于授权性、鼓励性、容许性规范，注意采用政策、奖励、补贴、荣誉等积极的行为模式，鼓励多于威慑，引导多于强制，“柔性”色彩明显，“惩戒”风格较弱（于文豪，2022）。促进型立法旨在通过法定的鼓励性手段促进经济社会发展，在立法理念上释放出法律的积极功能，具有明显的导向作用。在立法内容上，以“引导、推动、鼓励、表彰、扶持、奖励”等为主要手段，通常还规定各类鼓励性的优惠措施与促进措施（张琳，2022），以鼓励性、引导性法律手段积极推动社会变迁。例如，《乡村振兴促进法》第十二条规定“支持、促进农村一二三产业融合发展，推动建立现代农业产业体系、生产体系和经营体系，推进数字乡村建设”，以引导、鼓励和支持保障为主要调整手段，旨在激发全面实施乡村振兴战略的积极性，促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。

促进型立法具有明显的激励特性。不论是《乡村振兴促进法》还是省级乡村振兴地方性法规，其中的“促进”二字表明其属于典型的“促进型”立法，带有促进型立法的激励特性。《乡村振兴促进

法》与2018年中央“一号文件”《关于实施乡村振兴战略的意见》中关于“乡村振兴法”在名称上有变化^①，表明在乡村振兴领域采用促进型立法模式（除了法律名称上直接采用“促进”字样，还在立法目的条款中写明“促进”，且大量内容条款都凸显“促进”手段）必定有其可行性和必要性。“促进法”体现了依法治国与乡村振兴战略的融合，强调积极倡导，以引导全社会共同关注乡村振兴。乡村振兴采用促进型立法能够更好地实现法治效果，有助于更好地发挥法律的激励、引导和保障等功能。

（二）乡村振兴法律激励是乡村发展的需要

改革是法律激励机制实践的推动力，法律激励在实践过程中助推社会整体发展，如果将当代中国的法治建设与改革开放的现实需求相联系的话，那么便可以从中获得更为清晰的认知，即激励性法律文本的增多源于改革的需要（丰霏，2015a）。要对乡村振兴法律激励能够确立的原因展开研究，就要对经济社会发展之需进行详细解读，以全面把握乡村振兴法律激励确立的宏观背景。

缘起于中国农村的土地承包制度改革开启了中国改革开放的序幕，自此之后，中国改革的步伐越来越大、领域越来越宽、程度越来越深。1978年以来，中国农村经历了从家庭联产承包责任制改革、乡镇企业发展、农村税费改革到农村承包地和宅基地“三权”分置改革、农业社会化服务和精准扶贫等制度方面的建设与改革。脱贫攻坚战的全面胜利为解决农村税费改革以来的中国农业农村改革发展和乡村治理体系变革的诸多难点问题探索了道路，积累了经验（吕方，2020）。现阶段全面实施乡村振兴战略是乡村改革发展的必然要求和必经阶段。党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对深化农村改革作出了全面部署。习近平总书记强调，实施乡村振兴战略是新时代“三农”工作总抓手^②，进一步凸显乡村振兴战略的改革意蕴。随着乡村振兴战略的实施与推进，面对促进农业农村现代化和乡村治理现代化、增加农民福祉以及推动实现共同富裕的改革需求，在“三农”法律体系中，应该有一部更为综合性、基础性和全面性的法律，使乡村重大改革和创新于法有据，来保障乡村振兴战略的实施效果。1993年颁布实施的《中华人民共和国农业法》（以下简称《农业法》）仍具有比较明显的“管控”色彩，不能充分回应实施乡村振兴战略面临的薄弱环节和突出问题。因此，制定《乡村振兴促进法》，并将其确立为新时期“三农”领域的纲领性、基础性法律，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，也有助于弥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（朱智毅，2020）。乡村振兴立法作为乡村振兴战略的法治保障，其法律激励的内在理据饱含着乡村改革基因，以乡村改革的需求、内容和方向为激励基础。

（三）乡村振兴法律激励是激励政策法律化的结果

法律与政策都是国家对经济社会进行管理的制度工具，属于上层建筑的范畴。改革开放以来，中

^①2018年1月，中央在公布的《关于实施乡村振兴战略的意见》中首次直接使用“乡村振兴法”的表述，此后2018年9月，中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会将“乡村振兴促进法”列入立法规划第二类项目，再到2021年4月，中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议表决通过《乡村振兴促进法》。

^②习近平，2019：《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》，《求是》第11期，第6-8页。

国农业农村政策体系构建是在计划经济体制向社会主义市场经济体制转型、城乡二元结构尚未破除的背景下起步并展开的，因此肩负着制度重构的重要使命，其构建目标包括巩固和完善农村基本经营制度、推进农村经济市场化和推动构建新型工农城乡关系等独特内容（赵鲲和张海阳，2023）。党的十八大以来，中国农业农村领域综合改革全面推进，并在许多重要和关键领域取得突破性进展，基本上搭建起了农业农村领域“四梁八柱”政策体系，这些涉农政策既是法律内容的重要来源，在贯彻落实中又都需要法律进一步支撑和保障（高强，2019）。当前，乡村振兴的政策供给正在向法律供给转化，一大批施之可行的政策正在法律化，从而使得转化后的法律带有政策所携带的特征。通过法律把碎片化的政策有机整合，能更好地回应并实现乡村振兴战略的实践需求。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性文件的确认与升华（孙佑海和王操，2021），其中就包括对大量正向激励政策的法律化。例如，《乡村振兴促进法》第十七条“促进建立有利于农业科技成果转化推广的激励机制和利益分享机制”的内容就是《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》第十四章第三节“加快农业科技成果转化应用”^①的法律化表达等，这也正契合了《关于实施乡村振兴战略的意见》所强调的“把行之有效的乡村振兴政策法定化”。

《乡村振兴促进法》将诸多正向激励的乡村振兴政策加以延续和发展，表现出较为突出的激励政策延续特征。不仅如此，在由政策转化为法律的过程中，制度设计也着重呈现激励特点。例如，《乡村振兴促进法》第六十二条规定“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”等，这些条款对《关于实施乡村振兴战略的意见》中关于乡村振兴资金、基金的宗旨与任务从财政支持的角度作出了明确的、相对全面的规定，保障了乡村振兴财政投入的力度和总量。

三、乡村振兴法律激励的实践样本分析

在明晰乡村振兴法律激励的产生机理后，需进一步研究乡村振兴法律激励的立法现状及其实践样态。本文以《乡村振兴促进法》及25部省级乡村振兴地方性法规^②作为乡村振兴法律激励样本，对乡村振兴立法样本进行定量的内容分析和定性的语义分析，并展开综合性分析。

（一）法律激励总体情况

笔者参照法学界对立法规范类型和激励模式的划分标准，梳理了现行的乡村振兴立法条款。笔者先是参照孟庆瑜和王耀华（2023）的分类方法，将乡村振兴立法规范划分为强制性规范和激励性规范两大类。乡村振兴立法中的强制性规范有别于以规制相对人为目的的“管理型”立法规范，而是带有

^①参见《中共中央 国务院印发〈乡村振兴战略规划（2018—2022年）〉》，https://www.gov.cn/zhengce/2018-09/26/content_5325534.htm。

^②截至2024年1月31日，湖北省、江西省、山东省、浙江省、天津市、福建省、四川省、吉林省、河南省、新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区、西藏自治区、广东省、重庆市、上海市、河北省、安徽省、贵州省、湖南省、甘肃省、江苏省、陕西省、宁夏回族自治区、青海省、黑龙江省人民代表大会先后公布乡村振兴地方性法规，共计25部。

行政体制内部强制意蕴，旨在明确与规制政府及相关部门的责任和行为（孟庆瑜和王耀华，2023），由此可将强制性规范进一步划分为义务性规范和禁止性规范。笔者继而参照胡元聪（2013）关于法律激励模式的类型化分析，对激励性规范做了进一步的分类：宏观倡导型激励、赋予权利型激励、减免义务型激励、减免责任型激励、增加收益型激励、减少成本型激励、特殊资格型激励、特殊待遇型激励和特殊荣誉型激励。激励性规范的具体分类可用于检视激励性规范的可操作性和可实现性。宏观倡导型规范相对抽象，主要表现为“鼓励”“支持”“引导”。例如，《宁夏回族自治区乡村振兴促进条例》第三十一条第二款规定“鼓励高等院校、职业学校毕业生返乡入乡就业创业”^①，《陕西省乡村振兴促进条例》第四条规定“鼓励、支持和引导企业事业单位、人民团体、社会组织和个人等通过多种方式参与、服务乡村振兴”^②。赋予权利型激励等其他类型的激励条款则相对具象。以增加收益型激励性规范为例，具体情形包括但不限于设立专项资金、增加财政经费投入、提供优惠贷款和便利融资担保。概括而言，强制性规范多见于“应当”“禁止”所引导的条款，激励性规范多见于“促进”“鼓励”“支持”“奖励”“补偿”所引导的条款；强制性规范用以检视立法对政府及相关部门的职责强度，激励性规范用以检视立法对不同对象的激励强度。乡村振兴促进型立法的规范类型统计结果如表1所示。

表1 乡村振兴促进型立法的规范类型统计结果 单位：款

立法情况	强制性规范		激励性规范								
	义务性	禁止性	宏观倡导型	赋予权利型	减免义务型	减免责任型	增加收益型	减少成本型	特殊资格型	特殊待遇型	特殊荣誉型
中央	70	2	51	2	0	0	7	0	1	3	1
湖北省	61	3	42	5	0	0	5	0	0	4	1
江西省	91	4	30	1	0	1	6	0	0	3	1
山东省	78	2	37	1	0	1	5	0	0	1	1
浙江省	72	0	24	1	0	0	5	0	0	3	1
天津市	76	2	34	1	0	0	3	1	0	5	1
福建省	96	0	31	2	0	0	5	0	0	4	1
四川省	99	1	33	2	0	0	4	0	0	4	1
吉林省	117	2	36	1	0	0	7	2	0	5	1
河南省	56	1	23	2	0	0	6	0	0	2	1
新疆维吾尔自治区	65	0	25	1	0	0	3	0	0	2	1
广西壮族自治区	114	2	36	2	0	1	6	0	0	4	1
西藏自治区	43	2	20	1	0	0	4	0	0	3	1
广东省	100	0	26	0	0	0	5	1	0	2	1
重庆市	81	0	33	1	0	0	4	0	1	6	1

^①参见《宁夏回族自治区乡村振兴促进条例》，https://nynct.nx.gov.cn/zwgk/zfxxgkml/nmttz/202405/t20240507_4531228.html。

^②参见《陕西省乡村振兴促进条例》，http://www.shaanxi.gov.cn/zfxxgk/zcwjk/dfxfg/202402/t20240226_2320570.html。

表1 (续)

上海市	87	2	34	2	0	0	3	0	0	1	1
河北省	131	2	40	1	0	1	4	0	1	5	1
安徽省	84	0	21	1	0	0	5	0	0	5	1
贵州省	112	2	34	1	0	1	3	0	2	6	1
湖南省	53	0	18	0	0	0	2	0	0	2	1
甘肃省	74	1	28	1	0	0	4	0	1	2	1
江苏省	113	2	38	4	0	1	2	0	0	2	1
陕西省	65	0	22	0	0	0	2	0	1	2	0
宁夏回族自治区	86	1	26	1	0	1	6	0	2	4	1
青海省	84	1	22	1	0	1	7	0	0	2	0
黑龙江省	71	2	31	0	0	0	4	0	0	0	1

注：①乡村振兴立法中某一条文下的不同款经常分属不同的规范属性，为方便统计，统一以“款”为最基本的统计单位。例如，《宁夏回族自治区乡村振兴促进条例》第二十四条第一款属于强制性规范，第二款属于激励性规范。②表中省级行政单位排列以乡村振兴地方性法规通过的时间先后为序。例如，湖北省是最早出台乡村振兴地方性法规的省份，《湖北省乡村振兴促进条例》通过时间为2020年1月17日，因此湖北省在25个省份的排序中居于首位。

表1的统计结果显示，乡村振兴促进型立法的规范类型主要呈现以下特点：

第一，从规范类型的大类来看，强制性规范多于激励性规范。这表明，乡村振兴立法侧重于加强政府及相关部门的乡村振兴责任，对乡村振兴实施者、参与者的激励则稍显不足。这与现阶段政府主导乡村振兴事业、乡村振兴促进型立法广泛涵盖“三农”领域有关。因乡村振兴事业的重要性、乡村振兴立法的综合性，立法者对政府行为模式的设定多以强制性规范呈现出来，由此规范政府的乡村振兴促进工作。

第二，在激励性规范的细化分类中，宏观倡导型规范占据绝对优势地位。宏观倡导型规范的大量存在使得乡村振兴法律激励具有较强的理念倡导色彩，多依托于地方政府的行政权力贯彻，这会增强乡村振兴激励的行政恣意性和自由裁量性（王怀勇和邓若翰，2020）。

第三，宏观倡导型激励以外的激励性规范以增加收益型激励和特殊待遇型激励为主，同时还包含一定数量的特殊荣誉型激励。增加收益型激励主要表现为设立乡村振兴专项资金或发展基金、增加乡村振兴财政经费投入。例如，《乡村振兴促进法》第五十八条明确规定“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。县级以上人民政府应当优先保障用于乡村振兴的财政投入，确保投入力度不断增强、总量持续增加、与乡村振兴目标任务相适应”。同时，给予乡村干部、教师和医生、农业科技人员等长期在乡村工作的人才优待和荣誉。例如，《吉林省乡村振兴促进条例》第七十一条规定“对长期在乡村任教的教师在职称评定等方面给予优待”^①。此外，相当一部分乡村振兴地方性法规中设置了赋予权利型激励条款，为特定主体增设某种权利或减免某些义务，能够对特

^①参见《吉林省乡村振兴促进条例》，http://agri.jl.gov.cn/zwgk/zcfg/fg/202112/t20211214_8321478.html。

定主体产生重要的激励。例如，《河南省乡村振兴促进条例》第六十条第二款提出“保障农民从集体经营收入中获得收益分配的权利”^①，赋予农民更多的财产权利。减免责任型激励较少，主要是针对政府工作人员的容错纠错制度，通过事后减轻责任进行激励。减少成本型激励、减免义务型激励几乎没有。从治理技术来看，赋予权利型激励更具有普遍性、长效性和体系性（王小林和李瀚正，2022）。这些赋予权利型激励有利于激发社会主体的乡村振兴意识，促进社会主体从乡村振兴旁观者向乡村振兴主导者转变，是一种更能够回应乡村振兴现实需要的法律激励路径。

（二）激励对象样本梳理

法律激励是以激励对象的内在需要为着力点，诱导激励对象完成法律所设定的激励目标（王小林和李瀚正，2022）。具体到乡村振兴事业，充分调动全社会参与的积极性是法律制度欲实现的最大激励效能。因此，乡村振兴法律激励的对象应该是涵盖理论意义上的个人（自然人）、机构和组织（法人）以及国家机关（丰霏，2015b）。在乡村振兴立法中，便有多种关于激励对象的表述。根据乡村振兴立法情况，可将激励对象归纳为社会、市场、农民、政府四类，具体包括：以社会组织为代表的社会力量，以商业组织、社会资本为代表的市场力量，以农民为代表的乡村本土力量和以政府及其工作人员为代表的公权力机构。为考察乡村振兴立法中激励对象分布情况与联结关系，本文对乡村振兴法律文本涉及的激励对象进行编码与统计分析，统计结果如表2所示。

表2 乡村振兴促进型立法的激励对象统计结果

激励对象	条款编码	频次(次)	占比(%)
社会	0-16-2、0-23、0-25-1、1-22、1-35-2、1-42……21-29-1、21-29-2、21-29-3、21-30、21-58-2、21-58-3、21-59-2、21-78、21-79……25-59	316	44.57
市场	0-19-1-3、0-22、1-14、1-16-2……21-74-1、21-74-2-2、21-74-2-3、21-74-2-4、21-74-3、21-75-2、21-76……25-63	157	22.15
农民	0-20-1、0-21-1、1-25-2……21-56-2、21-62、21-66……25-45	104	14.67
政府	0-43-1、0-48-1、0-58-2、1-39-2、1-43-2……21-81、21-82……24-72	68	9.59
社会+市场	0-17-2、0-21-3……19-8-3、20-27-2-1……24-22	51	7.19
社会+农民	1-21-3……15-25-4……25-35	8	1.13
市场+农民	3-52-3-1、8-44-2、25-24-2、25-33	4	0.56
社会+政府	20-52-2	1	0.14

注：乡村振兴法律文本中涉及激励对象的条款编码逻辑为“文本编号—条—款—具体要点序号”。根据乡村振兴立法的法律位阶和通过时间顺序形成“文本编号”，从中央到地方编码依次为0~25。对乡村振兴立法中的法条进行编码，形成“条”或“款”编码。法条结构层次中若只到“条”层次结构单位，则编码为两级；若到“款”层次结构单位，则编码为三级。若乡村振兴立法同一“条”或“款”中涉及两个及以上激励对象，则按激励对象的先后顺序形成“具体要点序号”，并在“条”或“款”编码的基础上增加一级。例如，《甘肃省乡村振兴促进条例》第五十九条第2个激励对象的条款编码为20-59-2，第二十七条第二款第2个激励对象的条款编码为20-27-2-2。

^①参见《河南省乡村振兴促进条例》，<https://www.henan.gov.cn/2022/01-24/2386964.html>。

表2的统计结果显示，乡村振兴促进型立法的激励对象主要呈现以下特点：

第一，乡村振兴法律激励对象多元化。由表2可知，社会、市场、农民、政府均作为激励对象出现在《乡村振兴促进法》与地方层面的乡村振兴地方性法规中，强调激励各类对象充分参与乡村振兴事业并各显其能，主要通过鼓励多元主体的积极参与并给予激励的方式来实现治理效果（于文豪，2022）。乡村振兴促进型立法的激励对象中，社会、市场、农民和政府主体占比情况分别为44.57%、22.15%、14.67%和9.59%。这说明，首先，立法者意识到市场和社会是促进乡村振兴高质量发展的有效力量；其次，乡村振兴立法强调激发农民的主体性以及乡村建设中农民主体地位的实现；最后，乡村振兴立法强调的是政府主体的职责，因此对政府主体的激励占比最低，更强调政府遵循依法行政的要求，保证国家机关及其工作人员认真贯彻落实乡村振兴战略。

第二，乡村振兴法律激励对象的行动协同格局尚未形成。表2的统计数据显示，“社会+市场”“社会+农民”“市场+农民”“社会+政府”作为联合激励对象的占比均较低，分别为7.19%、1.13%、0.56%、0.14%。从中央层面来看，《乡村振兴促进法》并未明确涉及构建“政府—市场—社会”的协同格局。从地方层面来看，目前仅有湖北省、江西省、山东省、新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区、河北省、甘肃省7个省份的乡村振兴地方性法规中规定了建立“政府、市场、社会协同推进”乡村振兴的发展格局^①。例如，《湖北省乡村振兴促进条例》第六条第二款明确提出了“鼓励、支持和引导企业事业单位、人民团体、社会组织和个人参与、服务乡村振兴，建立政府、市场、社会协同推进的机制”。由此可见，不同层面、不同地方的乡村振兴立法对激励对象“行动协同”的理解和定位不同，这与《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》中提出的“构建政府、市场、社会协同推进的乡村振兴参与机制”的要求还存在差距。在有力有效推进乡村全面振兴的背景下，需要进一步探讨如何积极构建多元主体协同参与的乡村振兴格局。

（三）激励范围样本梳理

激励范围在本文中是指立法者鼓励、激励相关主体积极从事的乡村振兴活动的范围。乡村振兴战略是乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴五大方面协同发展的体系，乡村振兴法律激励也直接或间接作用于这五大方面。乡村振兴立法样本中除《湖南省乡村振兴促进条例》《陕

^①具体详见《湖北省乡村振兴促进条例》第六条第二款、《江西省乡村振兴促进条例》第六条第二款、《山东省乡村振兴促进条例》第四条第一款、《新疆维吾尔自治区乡村振兴促进条例》第七条第二款、《广西壮族自治区乡村振兴促进条例》第九条第一款、《河北省乡村振兴促进条例》第八条、《甘肃省乡村振兴促进条例》第七条第一款。参见《湖北省乡村振兴促进条例》，http://nyj.enshi.gov.cn/zcfg/202011/t20201112_1034848.shtml；《江西省乡村振兴促进条例》，https://www.jiangxi.gov.cn/art/2021/9/28/art_5213_3813537.html；《山东省乡村振兴促进条例》，http://www.shandong.gov.cn/art/2021/6/22/art_100033_10292032.html；《新疆维吾尔自治区乡村振兴促进条例》，<https://www.xinjiang.gov.cn/xinjiang/zfxxtpgj/202202/535fc92affc24bc38c69a3e06dcb7cf2.shtml>；《广西壮族自治区乡村振兴促进条例》，<http://xczx.gxzf.gov.cn/zfxgk/fdzdgnr/czwj/sjzcwj/t12568505.shtml>；《河北省乡村振兴促进条例（全文）》，<http://nync.hebei.gov.cn/html/www/zhengcfg/1585158395590541314.html>；《甘肃省乡村振兴促进条例》，<https://www.gansu.gov.cn/gsszf/gsyw/202212/2162831.shtml>。

西省乡村振兴促进条例》未采取章节的立法体例外，《乡村振兴促进法》和其余 23 部省级乡村振兴地方性法规均围绕乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴细分章节（章节标题表述略有差异但内涵一致）。考察其中有关激励范围的阐述，基本与“五大振兴”相契合。例如，产业振兴中的农业科技成果转化推广激励、农业机械生产研发和推广激励，人才振兴中的人才引进、培养激励等。已出台的 25 部省级乡村振兴地方性法规中，浙江省、福建省两地的乡村振兴促进条例中的激励范围已有所扩大，将乡村振兴的智慧化、数字化纳入激励范围^①。例如，《浙江省乡村振兴促进条例》第三十九条规定“引导和支持发展智慧农业，推动数字农业工厂、数字农业基地建设”，将上位法《乡村振兴促进法》第十二条中“推进数字乡村建设”规定的激励范围进行了拓展。为了考察乡村振兴立法中激励范围分布情况，本文以“五大振兴”为分析维度，对乡村振兴法律文本涉及的激励范围进行编码与统计分析，统计结果如表 3 所示。

表 3 乡村振兴促进型立法的激励范围统计结果

激励范围	条款编码	频次（次）	频次占比（%）
产业振兴	0-12-2、0-15-1、0-15-2……15-4-3、15-7-1……25-12-1……25-59	266	34.32
人才振兴	0-24、0-25-1、0-25-2……16-57-2……25-36、25-37-1……25-40-1	270	34.83
文化振兴	0-31-1、0-31-2……14-31……21-36-1、21-36-3……25-43-2	77	9.94
生态振兴	0-34、0-35-1、0-37-1……17-30-2……24-25……25-44	75	9.68
组织振兴	0-45-1、0-46-1、0-46-2……14-40-1、14-41-2……24-44、25-51	87	11.23

注：同表 2 激励对象的条款编码逻辑。

通过对样本比较研究后可以发现，法律激励中产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴五大方面的占比不同，且差距较大。其中，人才和产业领域是法律激励的重中之重，涉及人才振兴和产业振兴的法律激励从数量来看占比较高。但考察乡村振兴地方性法规中“产业振兴”章节条款内容可以发现，产业振兴中重点推进的产业融合发展激励较少，不仅没有对产业发展的直接激励规定，也缺乏间接激励。例如，税收优惠局限于生产环节，且多集中于初级农产品和初加工农产品，深加工环节、销售环节的税收优惠非常有限，未形成全产业链的税收激励机制，如此一来，国家强力提倡的三产融合发展恐受到影响。文化振兴、生态振兴、组织振兴的法律激励较少，且主要是原则性的宏观倡导型激励，远不及人才振兴的法律激励充分。据笔者考察，文化类、生态类、组织类激励的文本载体主要是省政府办公厅发布的实施意见，但这属于政策激励而非法律激励，这些领域的法律激励存在稳定性不足、效力不高的问题。

（四）激励措施样本梳理

基于乡村振兴战略的系统性和乡村振兴立法的体系性，本文对激励措施的归纳分析围绕全局及产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴五大方面展开。本文将激励措施分为物质激励措施和非物质激励措施两大类。受张双梅（2020）等学者启发，笔者又将物质激励细分为财税激励、金

^①参见《浙江省乡村振兴促进条例》，http://nynct.zj.gov.cn/art/2021/9/6/art_1229564739_2352818.html；《福建省乡村振兴促进条例》，https://www.fujian.gov.cn/zwgk/ztzl/tjzfznzb/zcwj/fj/202111/t20211110_5771002.htm。

融激励，将非物质激励细分为精神激励、职业发展激励。

在乡村振兴全局方面，主要是财政激励措施。其一是财政扶持激励。《乡村振兴促进法》是乡村振兴法治领域出台的内容最综合、专门指导乡村振兴的一部法律文件，其中，财政扶持激励是保障乡村振兴财政投入及其稳定增长的重要举措。25 部省级乡村振兴地方性法规大多选择与《乡村振兴促进法》保持内容上的同构。其二是专项资金或基金激励。在政府激励角色的主导下，以专项资金或基金的方式推动资本积聚助力乡村全面振兴。除新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区、广东省、西藏自治区、陕西省、黑龙江省 6 个省份外，中央层面和 19 部省级乡村振兴地方性法规均规定，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。

在产业振兴方面，既有财税激励措施也有金融激励措施。其一，产业振兴方面的财税激励措施主要包括财政激励和税收激励。其中，财政激励主要包括农机购置补贴、农业保险保费补贴、农业金融补贴，这些激励措施有利于推进农业产业现代化进程和推动战略性新兴产业发展。而税收激励与财政激励相比，对产业的结构调整具有重要作用，尤其是税收优惠激励对产业兴旺方面具有较大的应用优势。因此，需要给予农村金融机构税收优惠，健全适合农业农村特点的农村金融体系。但立法样本中，仅有天津市和吉林省两地立法明确规定对金融支农服务予以税收优惠激励。具体而言，《天津市乡村振兴促进条例》第五十八条规定“落实金融支农服务奖励、补贴、税收优惠等政策，鼓励各类金融服务机构依法创新金融产品和服务模式，发展乡村普惠金融，为乡村振兴提供金融服务”^①；《吉林省乡村振兴促进条例》第七十九条规定“落实金融支农服务奖励、补贴、税收等优惠政策，鼓励金融机构和地方金融组织创新农村金融产品和服务模式，发展乡村普惠金融”。通过政策性金融支持乡村建设等措施，可在降低交易成本并提高产业竞争力的同时将资源向农业农村适当转移倾斜，以金融赋能乡村振兴（胡雅淇和林毅夫，2023）。其二，产业振兴方面的金融激励措施主要包括保险激励和融资担保激励。从保险激励来看，保险激励主要是政策性农业保险激励，基于农业的弱质性，农业保险可以加强经济补偿分摊，保障农民经营性收入。但目前农业保险的供需方面存在不平衡，且受政府农业保险补贴政策影响较大。因此，应大力推进政策性农业保险工作，激励小农户与新型农业经营主体参保、保险机构承保。从融资担保激励来看，政府性融资担保机构应加大力度在金融领域服务“三农”小微企业，进一步缓解“三农”小微企业融资难、融资贵问题，促进农村一二三产业融合发展。

在人才振兴方面，物质激励措施、精神激励措施和职业发展激励措施形成合力，发挥综合作用。物质激励措施和精神激励措施作为最基本、最有效的激励措施，被广泛运用于各个历史阶段和多个制度领域，在乡村振兴法治领域同样如此。物质激励在乡村振兴法律法规中表现为提高基层干部待遇、发放工作补贴等，湖北省、天津市、福建省、四川省、吉林省、河南省、新疆维吾尔自治区、重庆市、河北省、江苏省 10 个省份明确作出物质激励相关规定。精神激励主要是指关爱激励和容错纠错，江西省、山东省、新疆维吾尔自治区、河北省、安徽省、江苏省、宁夏回族自治区、青海省 8 个省份已作出精神激励相关规定。在乡村振兴法律激励中，对基层干部主要运用职业发展激励这一措施。例如，

^①参见《天津市乡村振兴促进条例》，https://nync.tj.gov.cn/SY0/XWDT152013/TPXW152014/202111/t20211102_5671960.html。

湖北省、江西省、吉林省、河南省、广西壮族自治区、上海市建立健全从优秀村（社区）干部中选拔乡镇领导干部、考录乡镇公务员、招聘乡镇事业编制人员机制，其中，上海市特别对从优秀村党组织书记中选拔领导干部的机制作出规定。政治激励和职业发展激励事关基层干部的政治认可和事业晋升，这意味着职务职级的升迁和工资福利待遇的增长，具有综合性的激励功能，对基层干部发挥着关键性的激励作用。乡村教师、乡村医疗卫生人员、农业科技人才是乡村振兴中不可缺少的智力资源，对这些群体的激励也必不可少，但对三者的具体激励措施存在差异。对乡村教师的激励措施涵盖物质激励和职业发展激励。例如，广西壮族自治区对乡村教师的编制核定、工资福利、住房安置、职称评聘予以倾斜。对乡村医疗卫生人员主要是物质激励，具体内容为提高和改善乡村医疗卫生人员待遇，从中央到湖北省、浙江省、天津市、四川省、吉林省、新疆维吾尔自治区、广西壮族自治区、西藏自治区、重庆市、河北省、贵州省、甘肃省皆如此。而对农业科技人才的激励较为综合，涵盖物质激励、精神激励和职业发展激励等。例如，《河北省乡村振兴促进条例》提出应当建立健全农业科技特派员和农业科技专员制度，通过岗位与编制适度分离、职称评聘、评奖评优等方式，鼓励引导科技人才进村入企服务；《河南省乡村振兴促进条例》赋予科研人员科技成果所有权，激励其进行农业科技创新和推广。

在文化振兴和生态振兴方面，物质激励运用中出现了创新性激励措施。由前文的分析可知，文化振兴和生态振兴的激励范围较为含糊、宽泛，但也存在诸多创新性的激励措施，如积分制的创新运用。

《河北省乡村振兴促进条例》第六十三条的“文明积分”、《贵州省乡村振兴促进条例》第三十八条的“积分奖扣”等激励约束措施^①、《安徽省实施〈中华人民共和国乡村振兴促进法〉办法》第三十条的“生活垃圾分类处理积分兑换超市”^②，都旨在激励村民积极参与文化、生态方面的公共事务治理。例如，安徽省霍山县迎水庵村通过文明新风评比，将村民在生活中的“小真、小善、小美”转化为积分，村民可以凭借积分到文明超市兑换成油、盐、酱、醋、茶，以及牙膏、牙刷、洗发水等生活物品（张岳，2021）。这一过程运用创新性的物质激励措施，即通过积分累积后兑换礼品的形式激励村民参与乡风文明培育，建设宜居宜业和美乡村。

在组织振兴方面，组织振兴是乡村振兴的有机组成部分和重要保障。《乡村振兴促进法》第四十一条和第四十二条分别提出“加强乡镇人民政府社会管理和服务能力建设，把乡镇建成乡村治理中心、农村服务中心、乡村经济中心”和“村民委员会、农村集体经济组织等应当在乡镇党委和村党组织的领导下，实行村民自治”。农村基层组织建设是乡村振兴的重要抓手。推进组织振兴，要充分发挥农村基层党组织的领导作用，健全以党组织为核心的农村基层组织体系。这也是完善现代乡村社会治理体制的基本要求。乡村振兴立法中组织振兴的激励措施以宏观倡导型激励为主。在激励措施的设置方法上，常见的激励措施表现为“应当支持”“应当引导”“应当健全”这些倡导性且原则性的规定，但在具体激励措施的设计制定方面还有所欠缺，需要进一步细化。例如，《乡村振兴促进法》第四十

^①参见《贵州省乡村振兴促进条例》，http://nynct.guizhou.gov.cn/zwgk/xxgkml/zcfgwj/dfzcfgwj/202302/t20230209_78175599.html。

^②参见《安徽省实施〈中华人民共和国乡村振兴促进法〉办法》，<https://www.ah.gov.cn/zwyw/ztl/fzshhfzjfs/zxdt/554189771.html>。

七条规定“支持、规范和引导农村社会组织发展”，这充分表现了激励农村社会组织发展的立法意图，但并未明确具体的激励措施。而已经出台的省级乡村振兴地方性法规中对组织振兴也同样缺乏具体详细的激励措施，容易导致激励规定的可操作性弱。

四、乡村振兴法律激励存在的问题

基于对乡村振兴法律激励的实践样本的分析，笔者发现，乡村振兴法律激励的总体情况并不十分理想，具体到激励对象、激励范围、激励措施方面都仍然存在一些问题，这在一定程度上制约了法律制度对乡村振兴事业发展的正面激励作用。

（一）基本情况：法律激励供给仍然不足

根据上述分析，乡村振兴立法中激励性规范数量和占比不高，目前为乡村振兴战略提供具体激励措施的规范仍以政策性文件居多。不论是《关于实施乡村振兴战略的意见》还是《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》都明确要求强化乡村振兴法治保障，其中当然包括乡村振兴激励机制的法治保障。但《乡村振兴促进法》以及大部分省级乡村振兴地方性法规中的各项具体激励措施仍需要依靠“政策”而非“法”的形式落实。这在乡村振兴财税激励、金融激励等领域体现得淋漓尽致。例如，《天津市乡村振兴促进条例》规定的“落实金融支农服务奖励、补贴、税收优惠等政策”仍需要借助配套的政策性文件予以落实，而财税政策的不确定性^①加剧了乡村振兴财税激励的不稳定性。

乡村振兴的政策激励虽为激励的来源与供给提供了正当性，但这些政策因其易变性、短期性而难以发挥法治在乡村振兴中“固根本、稳预期”的保障作用。以农村社会组织的合法性问题为例，有学者通过考察农村社会组织参与农村基础设施建设项目的实践情况发现，合法性问题至今仍是限制农村社会组织参与乡村振兴的瓶颈问题，实践中“指令”代替“法”、近期“指令”代替过去“指令”，导致在同一个项目实施过程中农村社会组织遭遇了先被认定为合法主体、后又被认定为非法主体的境况（杨慧，2023）。农村社会组织参与乡村振兴的合法性问题也说明赋予权利型法律激励的不足，这易使得相关主体在乡村发展过程中既无法持续参与乡村振兴，还要承担权利不确定性和不可预期带来的法律风险。

此外，需求的差异性与行政表达的裁量性让法律激励陷入非均衡化困境。例如，义乌市的“农民住房财产权抵押模式”、重庆市的“地票交易”模式、广东省的农村土地“再集体化”模式、天津市的农村宅基地“置换住宅”模式等，这些政策实践模式都具有很大的裁量性和创新空间，激活了农村宅基地这一“沉睡资产”，为增加农民财产性收入提供了新思路，但结果是这些乡村振兴的实践模式均未在后续的立法表达中予以确认（张艳丽，2022）。如果不能及时走出“重政策、轻法律”的困局，将造成人们对法律功能和价值的轻视，不仅否定了法律作为一般性、稳定性、可预期性行为规范的特

^①学术界对于财税政策的不确定性进行了大量研究，有学者基于适应性学习分析框架，利用月度数据分析中国财税政策市场预期模式及其不确定性问题，得出“财税政策不确定性的估计结果是稳健的，且财政政策的不确定性高于税收政策的不确定性”的结论。详见龚旻等（2020）。

质，也将对法治的社会治理功能、纠纷调处功能以及权利保障功能造成消解，甚至影响“依法治国”作为国家治理基本方略在“三农”领域的结构性地位（荆月新，2023）。乡村振兴激励的法律供给依然任重而道远。加强乡村振兴的法律供给早已不止于形式层面的法治，应从程序内容与实体内容的衔接以及激励效果的实质层面综合考量。

（二）激励对象：多主体协同理念与协同机制不清晰

在全面实施乡村振兴战略过程中，乡村振兴立法需要强化与党和国家政策法规的协同作用^①。《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》主张构建的“政府、市场、社会协同推进的乡村振兴参与机制”契合当前乡村振兴促进工作，对推进乡村振兴战略具有较强的指导意义。然而，在乡村振兴立法实践中仍然存在以下三个方面的问题。

第一，在理念上，激励对象行动协同的重要性在法律位阶层面尚未得到充分确认。《乡村振兴促进法》并未明确“政府—市场—社会”的多元协同格局，反而是在省级乡村振兴地方性法规中存在“协同推进”的立法表达。这表明激励对象的多元协同格局在部分地方立法层面虽已确立，但法律位阶并不高。高位阶法律规制的缺失将导致难以充分保障多元主体的参与地位，从而无法调动多元主体参与积极性，尤其是社会组织参与乡村振兴激励功能的发挥极为有限。

第二，在制度上，激励对象行动协同机制不清晰。《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》中明确规定要“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制”，明确了政府、社会和公众在乡村振兴战略中的地位，乡村振兴法律激励也应明确政府负责、社会协调、公众参与的工作机制。但是，在全国大部分地区的乡村振兴地方性法规中并没有明确各类激励对象的地位。乡村振兴法律激励中对农民主体地位的关照仍然不够充分。有研究团队在浙江省、河北省等5个省份的10个村庄开展“农民视角的乡村振兴”调研，分析所收集的529份农民问卷以及针对部分农民、村干部、乡镇和县级领导干部的深度访谈资料后发现，农民认为他们自身在乡村振兴中并非确定的受益主体，也并非当然的核心行动主体，而更多认为自己是乡村振兴行动中的配角。例如，少数农民认为乡村振兴是精准扶贫的延续，受益主体主要是脱贫户，“和大多数老百姓关系不大，还是针对（原）贫困户”，也有农民认为乡村振兴主要是为了扶持家庭农场等新型农业经营主体，“政府的项目很多都给了大户、合作社”（刘娟和王惠，2023）。

第三，在推进乡村振兴过程中，基层政府由于角色定位不清晰，在执行政策任务时存在偏离激励目标的问题。在乡村建设“行政整合社会”实践模式中，基层政府为了回应上级政府的检查考核要求，采取程式化的建设过程、精细化的建设内容与非社会性的考核评价，导致部分创建工作脱离了乡村社会需求与农民生活习惯，降低了资源利用的实际效率（马锐和赵晓峰，2024）。在当前乡村振兴实践中，政府、市场、社会组织和农民等主体由于诉求差异较大，在参与乡村振兴建设时出现职责模糊、

^①《乡村振兴促进法》的基本内容与《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》等政策性文件内容一脉相承，这些政策性文件所确立的基本制度被《乡村振兴促进法》所延续和深化，这一做法是将政策主张按照法定程序上升为法律的典型做法，充分体现了党领导立法的科学性。详见冯兆蕙（2022）。

分工不明、权力交叉等问题，尚未形成有效的主体衔接和资源整合，使得乡村振兴建设难以释放协同效应（刘祖云和许志中，2023）。

（三）激励范围：乡村“五大振兴”激励失衡

乡村“五大振兴”激励失衡，即产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴之间法律激励失衡。乡村振兴立法在人才振兴激励方面最为侧重，产业振兴激励次之，文化振兴、生态振兴和组织振兴则激励更少。根据前文分析结果，乡村振兴立法“五大振兴”激励范围比例^①的排名依次是人才振兴（270次，占比34.83%）、产业振兴（266次，占比34.32%）、组织振兴（87次，占比11.23%）、文化振兴（77次，占比9.94%）和生态振兴（75次，占比9.68%）。尽管乡村产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕离不开人才的作为，人才是乡村振兴的关键，但乡村其他方面振兴对人才振兴同样具有积极的助推作用（刘玉侠和张剑宇，2021）：产业振兴为人才提供物质和平台，文化振兴为人才提供职业发展渠道，生态振兴为人才提供生态宜居的环境，组织振兴为人才提供畅通的政治渠道和充分的社会保障。乡村“五大振兴”协同激励、共同发展才是最优路径，仅偏重某一方面并不会产生“1+1+1+1+1>5”的效果。

从乡村“五大振兴”的内部视角观察，法律激励也并不均衡。以已有法律激励范围为基准，如前文所述，乡村振兴促进型立法在产业振兴方面忽视对三产融合、特色产业等的激励，在人才振兴方面对本土人才——农民的激励仍不充分。尽管《乡村振兴促进法》在“人才支撑”章节中已作出相关规定，但从具体内容来看，这部分法律激励的规定偏向原则化，可操作性弱。当前15~39岁的年轻人常住农村的比例低于30%，乡村人才尤其是青年人才的匮乏已成为推进乡村全面振兴迫切需要解决的问题（李海金，2023）。尽管国家持续加大对乡村输送人才的力度，但由于缺乏有效的激励机制，人才引留仍然比较困难。一些地方的外来人才具有工作“有效期”，下乡服务时长一般是1~3年，一些驻村干部进入村庄不是“扎根”而是“过客”，服务期结束就离开，将驻村工作视为过渡性的“跳板”（章文光，2024）。此外，乡村振兴立法缺乏对长期在乡村工作的本土人才职称倾斜激励机制的构建，大多数本土人才可能拿不到职称和聘任证书，更遑论提高本土人才的待遇并提供系统的培养培训机制。鉴于以上问题，乡村振兴法律激励的产业、人才、文化、生态和组织五大激励范围中章节条款内容所体现的激励措施尚不能很好满足乡村振兴事业发展的要求，需要进一步均衡乡村“五大振兴”中激励措施的比例，并扩大乡村“五大振兴”内部的激励范围。

（四）激励措施：模糊性、物质性、碎片化

就立法技术而言，激励措施模糊性特征明显。乡村振兴法律激励普遍是宏观倡导型规范，诸多与激励相关的术语，如“促进”“鼓励”“推进”“支持”“倡导”，缺乏具体的激励措施。虽然这可以体现其激励性立法意图，但也极易产生法律激励措施执行性弱、激励效果不佳的不利影响。例如，除浙江省、广东省之外的其他省份的乡村振兴地方性法规均规定，对在乡村振兴促进工作中作出突出

^①激励范围比例是指，在乡村振兴立法中，某一激励范围占有所有激励范围（产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴）的百分比。例如，人才振兴这一激励范围占有所有激励范围的百分比为34.83%，占比最高。

贡献的单位和个人，按照国家规定（本省有关规定）进行表彰奖励，却没有明确规定具体的奖励方案，最终可能使得该项激励措施流于空泛。具体而言，激励措施模糊性主要体现在：一是目标激励机制不够完善。例如，部分地方派出单位对驻村干部在帮扶村的工作内容缺乏明确的目标要求，个别驻村干部从而抱有“不求最好，但求最稳”的想法，工作流于形式。二是考核激励机制不够完善。例如，部分高校的“三农”领域科研人员开展的送农业技术服务下乡工作与单位绩效考评无法直接挂钩，“按绩取酬”原则得不到充分体现，在农村工作中缺少工作动力和创新激情（章文光，2024）。

就立法内容而言，激励措施普遍采用物质手段却缺乏物质基础保障。法律激励理论源于经济学的“经济人假设”和社会心理学的“社会人假设”，前者比后者更具实践优势，因而在制度设计中以“经济人假设”为指导理念，相应的物质激励措施占绝大多数，如财政投入保障。但物质激励措施对激励资金有明显的需求，且不同的激励方式需要的激励资金规模不同，受地方财政因素影响较大，有些地方地方政府债务负担原本就很重，财政资金不足^①。而精神激励如定期举行“乡村振兴表彰大会”对为乡村振兴事业作出突出贡献的对象进行表彰、赋予特殊荣誉等，则不会太受地方财政制约。

就立法体系而言，激励措施呈现碎片化特征。基于激励政策法律化的实践样态，回溯激励措施的政策样态可以发现，激励措施多散见于政策性文件，且政策性文件发布的目的通常不是出于激励的意图，而是出于行政管理的意图，这就导致由此转化来的法律激励也同样存在碎片化问题。正是由于乡村振兴激励措施的碎片化、激励政策性文件的分散性，在学术研究领域，学者大多是具象地从乡村振兴的某一领域或某一角度展开分析，最普遍的出发点是从乡村教师激励、基层干部激励等角度进行研究，仍缺少从宏观角度展开的对乡村振兴法律激励全面、系统的研究。

五、乡村振兴法律激励的机制革新

如前文所述，在法律激励视角审视之下，乡村振兴立法存在宏观上法律激励供给不足，微观上法律激励对象定位不清晰，激励范围比例失衡，激励措施模糊化、物质化、碎片化等问题。针对这些问题，应从以下四个方面着手，促进乡村振兴法律激励的机制革新。

（一）强化法律激励制度的有效供给

政策层面的激励机制可以在短期内增进对民众积极性的激励，但与法律层面的激励机制相比仍缺乏长期性与稳定性，无法全面保障市场主体和农村经济主体的权利，难以彻底激发民众投身乡村振兴事业的积极性（代水平和高宇，2019）。基于乡村振兴对法律激励的巨大需求，亟待将业已成熟的政策措施用“法”的形式固定，加大激励政策或激励措施法治化的力度，以更加契合于乡村振兴事业的长期性和复杂性。

^①统计数据显示，地方政府显性债务规模从2015年的15.76万亿元增至2022年的35.07万亿元，年均增长13.16%，尤其在2018年后增速进一步提升。地方政府债券尤其专项债券发行量呈快速增长态势，地方政府债券还本付息压力开始显现，2022年地方政府债券还本额占地方财政收入之比是25.61%。详见陶然和余家林（2024）。

具体而言，可以总结全国乡村振兴战略实施中试点改革的经验，尤其是随着试点改革的深入而形成的可复制可推广的经验，经由《乡村振兴促进法》等的补充或修改上升为法律制度，实现法律对实践的积极回应，以降低政策的不稳定性。以乡村发展用地为例，目前引领农村土地制度改革的是作为政策性文件的各类试点暂行办法（耿卓和孙聪聪，2020）。例如，《广东省自然资源厅关于实施点状供地助力乡村产业振兴的通知》中提出，允许县级政府在确保县域范围内耕地数量不减少、质量不下降前提下，采用分散划块、点状分布的形式供地^①。该政策性文件中的“点状供地”模式的探索实践源于浙江省^②，后被安徽省、上海市、广东省等省份借鉴，通过政策性文件鼓励农村零散存量建设用地有效利用，以解决乡村振兴“用地难”问题。然而，相较于“政策之治”，“法治之治”的优势在于长效性和稳定性。因此，应有序、审慎地把“三农”政策中稳定的、长期实施的部分及时法治化，并在“三农”法律与政策的协同作用中寻求实现乡村振兴的最佳进路。《乡村振兴促进法》为弥合法律与政策二者之间的张力提供了可能，有力推动了农业农村法律的体系化（谢忠洲和彭强，2021）。通过强化《乡村振兴促进法》中激励规则的有效供给，充分发挥法律的激励功能，可以有效回应乡村振兴战略实施中多元主体对增量型制度供给的需求。

同时，可以授权地方灵活出台激励措施以应对地方特色要求。乡村振兴地方立法中相关激励规则和程序规则应对中央层面的《乡村振兴促进法》加以承继和创新，这样既可以增加地方立法中的法律激励供给，也有助于促进各地方乡村振兴法律激励符合各地方乡村振兴发展需要，彰显地方立法特色。例如，浙江省作为全国数字经济的先行地，《浙江省乡村振兴促进条例》设立了“数字乡村”专章，新增推进新型数字基础设施建设、引导和支持发展智慧农业、支持乡村电子商务平台建设、拓展乡村治理与服务数字化应用场景等激励措施。也有个别省份针对本区域的特色资源和区位优势进行数字赋能产业的创新，如福建省加大对海洋牧场、海洋信息与数字产业等新业态的扶持^③。凸显地方特色和规范立法技术是提升立法质量的重要举措，应以法治供给提升制度供给的整体效能（陈灿祁和彭媛，2023）。

此外，中国现阶段乡村振兴建设过程中面临的激励困境，需要政府在激励规则供给、激励制度实施等方面发挥重要作用。鉴于此，可在乡村振兴的地方立法中设置可诉性规则，明晰乡村振兴效果的奖惩机制，规范政府对多元主体的激励，维护被激励主体的合法权益。例如，吉林省作为中国的粮食大省，《吉林省乡村振兴促进条例》以“粮食安全”作为专章，全面落实粮食安全省长责任制，巩固国家粮食战略基地地位，完善政府粮食安全考核机制，将“黑土地保护”纳入政府绩效考核体系和领导干部离任审计制度，进一步细化了《乡村振兴促进法》第八条对“保障国家粮食安全”的要求。

^①参见《广东省自然资源厅关于实施点状供地助力乡村产业振兴的通知》，http://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/2019/36/content/post_3366591.html。

^②参见《浙江省人民政府办公厅关于做好低丘缓坡开发利用推进生态“坡地村镇”建设的若干意见》，https://www.zj.gov.cn/art/2018/6/29/art_1229620741_2395074.html。

^③参见《福建省乡村振兴促进条例》，http://www.fujian.gov.cn/zwgk/flfg/dfxfg/202111/t20211110_5771002.htm。

（二）构建多元主体的统合型协同格局

构建多元主体协同共建的格局是实现乡村振兴法律激励效应的重要途径。统合型协同是以党政组织领导多元主体协同互动为特征的新型协同共建模式，是兼具引领导向和协同导向的主动协同方式（刘祖云和许志中，2023）。具体而言，构建多元主体的统合型协同格局应从以下几个方面着手。

第一，应明确各主体的角色定位。在乡村振兴法律激励制度中政府既是激励制度的设计者、实施者，也是激励制度的利益关系者。激励制度实施涉及地方财政支持以及干部升迁和荣誉等激励措施。因此，应改革地方政府乡村振兴工作的评估考核体系，使考核指标更加丰富多元。社会组织、社会团体是乡村振兴中与政府相互支持、相互配合的重要力量，应激励民间社会组织、社会团体通过市场手段为乡村振兴事业提供资源、产品或服务，应对参与乡村振兴的社会团体给予一定的优惠政策，要激励其积极参与乡村振兴事业。农民是乡村振兴的核心主体，应从农民视角出发，以“受益主体”和“行动主体”来思考“谁是乡村振兴的主体”，而主体利益的保障、主体能动性的激活与多主体的协同参与则成为关键（刘娟和王惠，2023）。

第二，充分发挥多元主体互动基础上的协同作用。“引导”“吸纳”“培育”是统合型协同的三种有效手段。党组织和政府 在乡村建设中处于核心地位且发挥引领作用，引导市场主体，吸纳社会组织，培育农民精英及广泛动员群众，有效整合和优化配置资源，推动多元主体基于公共性目标协同共建乡村振兴事业（刘祖云和许志中，2023）。例如，有研究团队对浙江省农村发展的代表安吉县鲁家村进行实地调研与持续跟踪后发现，鲁家村在美丽乡村建设中形成了政府、市场、农民“三位一体”的发展机制：政府政策支持撬动了村庄沉睡资源，促进资源化资产；市场力量下乡经营村庄资源促进经营市场化，带动了更多资本下乡；政府支持和市场力量共同作用激发了农民主体性，农民在产业发展中的主体作用促进了收益均衡化，从而推动了农民生活富裕；“政府有为+市场有效+农民主体”的“三位一体”发展保障机制，有效推动乡村振兴从规划走向现实（韩旭东等，2023）。此外，要完善协同制度保障机制，以制度的衔接和完善保障多元主体之间互动的有效性。应明确政府参与乡村振兴事业的责权利、多主体协同互动的流程，以及市场主体参与乡村振兴的财政支持和税收优惠等方面的制度，助力多元主体协同参与乡村振兴。

（三）平衡乡村振兴的激励范围

要促进乡村振兴事业的全面发展，在激励范围的设计上就应该齐头并进，不可忽视某一方也不可过度偏重某一方面，否则可能会导致顾此失彼的失衡局面。

首先，应尽可能地扩大物质激励手段的适用范围，从产业振兴、人才振兴领域全面拓展到文化振兴、生态振兴和组织振兴领域。例如，物质激励中的“补贴”不仅适用于乡村产业的发展，而且适用于生态环境的保护。现阶段，中国的农业补贴并未与环境保护直接挂钩，对环境造成了负面影响，补贴政策产生的收入效应可能导致农户过度施用化肥和农药，造成农业面源污染（左喆瑜和付志虎，2021）。可以借鉴欧盟的交叉合规机制，健全农业环境表现监测评估机制，按照各地农业环境投入与实施效果设置差异化的补贴标准（许胜晴，2021），充分运用法律激励手段调节乡村发展行为。

其次，除了平衡乡村“五大振兴”的法律激励外，还需要将激励重心转移到各个领域内部急需发

展支持、处境最为艰难的方面，如产业振兴中的三产融合激励、人才振兴中的本土人才激励、文化振兴中的地区特色文化激励等。不同地区由于发展阶段不一致，最迫切、最需要的激励内容也不尽相同。因此，在这一过程中，应秉持因地制宜的原则，根据区域情况采取具有针对性的激励措施。在三产融合发展方面，各地应依托特色产业做长产业链。例如，湖北省支持建设粮食产业集群，黑龙江省推进乳制品、肉制品和食用菌等特色农产品精深加工。在生态保护补偿方面，各地应结合实际的生态问题作出具体规定，而不是简单重复上位法的概括规定。

最后，在平衡乡村“五大振兴”及其内部结构的同时，可以结合区域实际特点，因地制宜地制定乡村振兴推动策略，从而促进以点带面式的全面发展。在乡风文明和生态文明建设成效显著的地区，可以在实现文化振兴、生态振兴的基础上，带动其他方面的振兴，从而实现“壮产业、重人才、兴文化、增绿色、强组织、促增收、融城乡”的乡村全面振兴。例如，苏北马庄村作为中国探索与开展文化兴村的示范村之一，通过对在地文化的培育、发展与创新，深度联结与赋能乡村人才、产业、组织、生态等治理要素，从而推动乡村全面振兴（王超和陈芷怡，2024）。

（四）增强激励措施的有效性

法律法规在应当给予激励时，必须明确规定激励的标准，做到标准清晰、条件明确，并细化具体标准，方便相关部门具体操作实施，从而有效杜绝有关激励主体推脱责任不予激励或者随意激励的情况发生（胡元聪，2021）。例如，很多省级乡村振兴地方性法规中规定，对在乡村振兴工作中作出突出贡献或者显著成绩的单位和个人应当给予表彰和奖励。但何谓“突出贡献”“显著成绩”没有进一步的解释和说明，也并未明确“表彰”和“奖励”的标准，这给激励机制的实际运行带来障碍，也不利于对正外部性的法律激励。因此，可以对乡村振兴法律法规中的“突出贡献”“显著成绩”“表彰”“奖励”作出进一步的解释和规定，解决激励条款设置模糊性的问题。具体的操作方法主要包括：第一，在相关的激励性法律条款中增加“根据某乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴行为的具体绩效，分等级给予优惠”等类似表述。第二，在法规和政策中细化乡村振兴行为的绩效标准以及与之对应的激励程度，提高乡村振兴激励机制的明确性和标准性。以乡村振兴法律制度的目标为指引，将行为人的行为绩效进行分解，可以确保行为人的行为及其结果与乡村振兴法律制度的目标相一致。第三，探索和发展新型激励措施，满足多元主体在协商立法过程中可能出现的复杂化的激励需求。赋予激励对象选择激励方式的权利，当实际需求与立法预设供给不一致时，激励对象可以选择其所需要的奖励。

此外，还需要关注不同激励性规范在实施路径方面的差异。以赋予权利型激励和宏观倡导型激励为例：赋予权利型激励相对具体，包括给予政府主体权力以及赋予其他主体权利。一方面，长期实践中形成的制度惯性以及民众期待与法治供给之间的张力使得赋予权利型激励具有自身独特的实施路径；另一方面，结合乡村振兴地方立法中的法律责任设置，可以反向激励赋予权利型激励措施的实际运行。以《福建省乡村振兴促进条例》第四十一条“农村集体经济组织应当保障本集体经济组织成员从集体经营收入中获得收益分配的权利”为例，在司法实践中，已有法院对农民的收益分配权作出裁判。而宏观倡导型激励则相对抽象，暂时无法形成自身的制度惯性和舆论压力，在运行层面还需要进

一步细化法规和政策。例如，《乡村振兴促进法》第四十七条规定“支持、规范和引导农村社会组织发展”，基于这一宏观倡导型激励，民政部、国家乡村振兴局印发《民政部 国家乡村振兴局关于动员引导社会组织参与乡村振兴工作的通知》，并制定了《社会组织助力乡村振兴专项行动方案》对其进行细化。这些政策性文件对于乡村振兴立法中的宏观倡导型激励起到了一定的落实作用。

在乡村振兴法律激励制度的实施过程中，农民、社会组织和市场主体等激励对象最能感受到该制度在落实过程中的利弊。为提升激励制度的实际运行效果，可通过构建并完善乡村振兴法律激励的反馈机制和效果评估机制，避免激励措施流于形式。在反馈机制构建上，一方面，应增强激励对象和激励实施主体的反馈意识，激励对象要敢于发出反馈意见，激励主体要敢于接受反馈意见；另一方面，应畅通反馈渠道，这需要政府及有关部门做到权责分明、责任到岗到人。此外，在反馈形式上，应采用定性与定量、口头反馈与书面反馈相结合的形式。在效果评估机制构建上，可引入第三方评估机构，协助政府制定乡村振兴的激励绩效标准，对相关主体的行为绩效进行认定，以客观、量化的方式评估激励绩效，将乡村振兴激励效果评估内化为地方行政机关及行政负责人考核评价体系中的指标。

六、结语

《乡村振兴促进法》确立了新时代实施乡村振兴战略的法律框架，为全面实施乡村振兴战略提供了重要的法律支持和制度保障。作为典型的促进型立法，《乡村振兴促进法》与25部省级乡村振兴地方性法规立法的核心在于：在坚持农民主体地位的基础上，以立法规范激励多元主体充分参与乡村振兴事业，激励全社会投身乡村振兴事业的建设。本文对《乡村振兴促进法》与乡村振兴地方立法激励总体情况进行检视后发现，乡村振兴的法律激励在激励对象、激励范围、激励措施等方面仍存在问题，这在一定程度上制约了法律对乡村振兴事业发展的正向激励作用。首先，在推动乡村全面振兴过程中，基层政府由于角色定位不够清晰，在执行政策任务过程存在偏离激励目标问题；激励对象行动协同机制仍不清晰，而且法律激励中对农民主体地位的关照也不够充分。其次，法律激励中产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴五大方面的激励存在失衡，需求的差异性让法律激励陷入非均衡化困境。再次，乡村振兴法律激励大多数是宏观倡导型规范，诸多与激励相关的立法规范中缺乏具体的激励措施，这易产生法律激励措施执行性弱、激励效果不佳的不利影响。最后，由于促进型立法的特性，乡村振兴促进型立法的直接适用性和强制实施性较弱，应当注意促进型立法向实施型法律的转变。

基于乡村振兴对于法律激励制度的需求，本文建议：首先，将业已成熟的政策措施以及乡村振兴战略实施中试点改革的成功经验完善后用“法”的形式固定，必要时上升为法律规范，通过立法对制度实践中的经验予以法律形式的确认，从而加大激励政策与激励措施法治化的力度，发挥法治在乡村振兴中的“固根本、稳预期”的保障作用，以更加契合于乡村振兴事业的长期性和复杂性。同时，可以授权地方灵活出台鼓励激励措施以应对地方特色要求。其次，构建多元主体协同共建的格局是实现乡村振兴法律激励效应的重要途径。党组织和政府部门在乡村建设中处于核心地位且发挥引领作用，在党组织和政府部门的引领下，推动农民、市场主体、社会组织等多元主体协同发力，持续参与乡村

振兴。再次，平衡乡村“五大振兴”的法律激励，将激励重心转移到各个领域内部最需要发展支持的方面，促进以点带面式的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”全面发展。最后，明确规定和量化激励标准，做到标准清晰、条件明确，细化具体标准，在法律规范中细化乡村振兴行为的绩效标准和与之对应的激励程度，提高乡村振兴激励机制的明确性和标准性，增强乡村振兴法律规范的可操作性，更好地发挥法律的激励功能。

参考文献

- 1.陈灿祁、彭媛，2023：《数字赋能乡村振兴地方立法：价值意蕴、现实困境与优化路径》，载黄明儒（编）《湘江法律评论》第18卷，湘潭：湘潭大学出版社，第226-243页。
- 2.陈朋，2022：《乡村振兴中基层干部激励机制的多样态及内在逻辑》，《天津行政学院学报》第3期，第69-77页。
- 3.代水平、高宇，2019：《〈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）》第2期，第19-27页。
- 4.丰霏，2015a：《从立法技术到治理理念——中国语境下法律激励理论的转向》，《法商研究》第3期，第46-54页。
- 5.丰霏，2015b：《当代中国法律激励的实践样态》，《法制与社会发展》第5期，第181-191页。
- 6.冯兆蕙，2022：《乡村振兴法治化的时代价值、基本框架与实现机制》，《法律科学（西北政法大学学报）》第6期，第25-34页。
- 7.高强，2019：《乡村振兴的立法考量：基于国际经验的思考》，《农村经济》第8期，第10-16页。
- 8.耿卓、孙聪聪，2020：《乡村振兴用地难的理论表达与法治破解之道》，《求是学刊》第5期，第1-12页。
- 9.龚旻、张帆、甘家武，2020：《财税政策不确定性的衡量——基于适应性学习预期的分析框架》，《财贸经济》第5期，第35-50页。
- 10.韩旭东、李德阳、郑风田，2023：《政府、市场、农民“三位一体”乡村振兴机制探究——基于浙江省安吉县鲁家村的案例剖析》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第3期，第52-61页。
- 11.胡雅淇、林毅夫，2023：《共同富裕目标下的乡村振兴与金融支持：一个新结构经济学视角的解读》，《农村金融研究》第1期，第3-14页。
- 12.胡元聪，2013：《我国法律激励的类型化分析》，《法商研究》第4期，第36-45页。
- 13.胡元聪，2021：《正外部性的经济法激励机制研究》，北京：人民出版社，第262-263页。
- 14.荆月新，2023：《乡村振兴的法治之维及其展开》，《东岳论丛》第8期，第92-100页。
- 15.李海金，2023：《“外源内生”：乡村人才振兴的实现路径》，《人民论坛》第17期，第56-60页。
- 16.李蕊，2022：《乡村振兴地方立法的逻辑进阶》，《地方立法研究》第1期，第1-11页。
- 17.李潇，2020：《乡村振兴战略下农村生态环境治理的激励约束机制研究》，《管理学刊》第2期，第25-35页。
- 18.刘娟、王惠，2023：《谁是乡村振兴的主体？——基于农民视角的考察》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第2期，第147-161页。
- 19.刘玉侠、张剑宇，2021：《乡村人才振兴：内涵阐释、困境反思及实现路径》，《重庆理工大学学报（社会科学）》第11期，第104-114页。

- 20.刘祖云、许志中, 2023: 《统合型协同: 数字乡村建设中的主体关系及实践逻辑——基于南京市浦口区试点的考察》, 《电子政务》第12期, 第28-39页。
- 21.吕方, 2020: 《脱贫攻坚与乡村振兴衔接: 知识逻辑与现实路径》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第4期, 第35-41页。
- 22.马锐、赵晓峰, 2024: 《行政整合社会: 政府主导乡村建设的实践逻辑——基于大儒村“五星达标”创建工作的田野调查》, 《中国农村观察》第2期, 第112-130页。
- 23.孟庆瑜、王耀华, 2023: 《乡村振兴地方立法的文本检视与进路完善》, 《北方法学》第4期, 第138-150页。
- 24.倪正茂, 2009: 《激励法学要言》, 《东方法学》第1期, 第3-17页。
- 25.彭开丽、李晴, 2022: 《农地产权安全性对乡村产业振兴的激励效应》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第6期, 第75-86页。
- 26.孙佑海、王操, 2021: 《乡村振兴促进法的法理阐释》, 《中州学刊》第7期, 第67-73页。
- 27.唐丽霞、丁悦, 2022: 《激励、引导和规制: 乡村振兴中农民主体作用何以有效发挥? ——基于积分制、村规民约和农村综合信用体系的对比分析》, 《贵州社会科学》第8期, 第144-150页。
- 28.陶然、余家林, 2024: 《中国增长模式视角下的地方债务风险及其化解》, 《中国政法大学学报》第2期, 第72-90页。
- 29.王超、陈芷怡, 2024: 《文化何以兴村: 在地文化赋能乡村振兴的实现逻辑》, 《中国农村观察》第3期, 第18-38页。
- 30.王怀勇、邓若翰, 2020: 《后脱贫时代社会参与扶贫的法律激励机制》, 《西北农林科技大学学报(社会科学版)》第4期, 第1-10页。
- 31.王小林、李瀚正, 2022: 《论“乡村空心化”治理中的法律激励》, 《兰州学刊》第4期, 第79-94页。
- 32.谢忠洲、彭强, 2021: 《法政策视域下乡村振兴战略的制度供给》, 《农村经济》第6期, 第69-78页。
- 33.许胜晴, 2021: 《论我国乡村振兴的生态化发展及其法治保障》, 《西北大学学报(哲学社会科学版)》第2期, 第143-150页。
- 34.杨慧, 2023: 《农村社会组织参与乡村振兴的合法性——以农村社会组织参与项目建设为例》, 《中南民族大学学报(人文社会科学版)》第5期, 第82-88页。
- 35.于文豪, 2022: 《乡村振兴促进法的特色与关键制度》, 《人民论坛》第1期, 第38-41页。
- 36.张琳, 2022: 《论民营经济的激励型立法》, 《东方法学》第3期, 第185-200页。
- 37.张双梅, 2020: 《中国文化产业的激励性立法》, 《华南师范大学学报(社会科学版)》第3期, 第134-145页。
- 38.张晓山, 2021: 《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〉》, 《农业经济问题》第11期, 第4-11页。
- 39.张艳丽, 2022: 《依法保护农民权益: 需求识别、精准表达与策略选择》, 《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》第5期, 第44-51页。
- 40.张源源、薛芳芳, 2022: 《“前补偿”抑或“后激励”? ——乡村振兴背景下定向师范生违约问题研究》, 《华东师范大学学报(教育科学版)》第6期, 第44-56页。

- 41.张岳, 2021: 《安徽霍山: 积分让文明看得见 让村民得实惠》, 《农村百事通》第2期, 第13-14页。
- 42.章文光, 2024: 《为乡村振兴提供坚实人才支撑》, 《人民论坛》第1期, 第40-43页。
- 43.赵鲲、张海阳, 2023: 《中国农业农村政策体系: 发展历程与基本框架》, 《中国农村经济》第6期, 第22-31页。
- 44.朱智毅, 2020: 《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)》第2期, 第84-95页。
- 45.左喆瑜、付志虎, 2021: 《绿色农业补贴政策的环境效应和经济效应——基于世行贷款农业面源污染治理项目的断点回归设计》, 《中国农村经济》第2期, 第106-121页。

(作者单位: 湘潭大学法学院)

(责任编辑: 王 藻)

Legal Incentives for Rural Revitalization: Concept Establishment, Text Review, and Mechanism Innovation

CHEN Canqi PENG Yuan

Abstract: The promulgation of the *Law of the People's Republic of China on the Promotion of Revitalization of Rural Areas* is not only the legal confirmation of the implementation of China's rural revitalization strategy but also marks a new stage in China's agricultural and rural legislation. The legal incentives for rural revitalization reflect the characteristics of promotional legislation, which are both the need for rural development and reform and the result of the legalization of incentive policies. The *Law of the People's Republic of China on the Promotion of Revitalization of Rural Areas* and 25 provincial local regulations on the promotion of rural revitalization contain rich and incentive norms. Under the background of comprehensively implementing the rural revitalization strategy, through the analysis of samples and practical situations of legal incentives for rural revitalization, we find that there are problems in the legislation of rural revitalization, such as insufficient supply of legal incentives at the macro level, unclear positioning of legal incentive objects at the micro level, unbalanced in the proportion of incentive scope, and ambiguity, materiality, and fragmentation of incentive measures, which urgently need mechanism innovation. Therefore, based on the theory of legal incentives, this paper suggests that by strengthening the effective supply of legal incentive mechanisms, establishing an integrated and cooperative pattern of multiple entities, balancing the scope of incentives for rural revitalization, and enhancing the effectiveness of incentive measures it is supposed to construct a complete set of incentive rules in order to better play the functions of the incentives, guidance, and guarantee of the law, and to maximize the enthusiasm and initiative of the whole society to participate in the cause of rural revitalization.

Keywords: Rural Revitalization; *Law of the People's Republic of China on the Promotion of Revitalization of Rural Areas*; Promotional Legislation; Legal Incentives