

# 欠发达地区农村集体资产盘活：路径选择与实践逻辑

## ——基于K市实践的观察

刘浩然<sup>1</sup>，张一珂<sup>2</sup>，廖国宏<sup>3</sup>

(1. 中共杭州市委党校中国式现代化与共同富裕研究中心，浙江 杭州 310024；2. 江苏大学管理学院，镇江 212013；3. 昆明市宜良县农业农村局，云南 昆明 652100)

**摘要：**盘活农村集体资产是撬动欠发达地区经济发展和巩固拓展脱贫攻坚成果的关键抓手。文章基于对农村集体资产产权改革试点K市的调研，分析了不同类型村庄对集体低效、闲置资产开发利用的路径选择及其实践逻辑。研究结果显示：偏远村依赖资源性资产，偏向采用“资源利用”“土地流转”“资源开发”三种盘活路径；城郊村通过“股份合作”的方式盘活混合型资产，实现集体经济的可持续发展；城中村经营性资产占比较大，重点推进“物业租赁”“资本运营”“生产服务”三种路径。K市农村集体资产盘活实践的逻辑存在一致性，集体产权制度改革前半程基本完成，为盘活提供了制度保障；“因村制宜”的原则和思路决定了路径选择的逻辑起点；集体经济组织为盘活提供了载体。但与此同时，“风险规避”的路径依赖、村级治理行政化导致的注意力偏向和激励失灵、低效决策与市场规律要求之间的矛盾等问题，直接导致盘活实践受限。建议：从完善相关制度体系、健全村干部激励保障和监管协同机制，以及平衡低效决策和市场效率的关系等三个方面进行政策优化。

**关键词：**集体资产；盘活利用；路径选择；实践逻辑

**中图分类号：**F321.32；F327；F062.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-6995（2023）01-0000-00

**DOI：**10.19676/j.cnki.1672-6995.001226

## The Activation of Rural Collective Assets in Less Developed: Path Selection and Practical Logic

### —Observations Based on the Practice of City K

LIU Haoran<sup>1</sup>, ZHANG Yike<sup>2</sup>, LIAO Guohong<sup>3</sup>

(1, Research Center for Chinese Modernization and Common Prosperity, The Party School of CPC Hangzhou Municipal Committee, Hangzhou Zhejiang, 310024, China; 2, School of Management, Jiangsu University, Zhenjing, 212013, China; 3, Yiliang County Agriculture and Rural Affairs Bureau, Kunming, Yunnan, 652100, China)

**收稿日期：**2025-03-26；**修回日期：**2025-06-05

**基金项目：**国家社会科学基金一般项目“乡村振兴视角下农村宅基地退出模式的运行质量及优化策略研究”（22BGL190）；中共杭州市委党校2025年度校（院）教研咨一体化课题“缩小‘三大差距’，打造共同富裕示范区城市范例”；杭州市哲学社会科学规划课题基地项目（重点）“杭州市闲置农房‘共享式盘活’的实践路径与内在逻辑”（25JD088）

**作者简介：**刘浩然（1993—），男，安徽省马鞍山市人，中共杭州市委党校中国式现代化与共同富裕研究中心助理研究员，管理学博士，主要从事土地制度与农村发展研究。

**通讯作者：**张一珂（1994—），女，山东省济宁市人，江苏大学管理学院讲师，管理学博士，主要从事农村区域发展研究。E-mail:zyz5678@163.com。

**Abstract:** Revitalizing rural collective assets is a key approach to driving economic development in less developed areas and consolidating and further expanding the achievements of poverty alleviation. Based on the investigation of the pilot city K for the property rights reform of rural collective assets, this article analyzes the path selection and practical logic of the development and utilization of inefficient and idle collective assets in different types of villages. The research results show that: remote villages rely on resource-based assets and tend to adopt three activation paths: "resource utilization", "land transfer" and "resource development"; suburban villages have activated mixed assets through the "share cooperation" approach to achieve sustainable development of the collective economy; urban villages with relatively large proportion of operational assets, focus on promoting three paths: "property leasing", "capital operation", and "production services". The logic of the activation practice of rural collective assets in City K is consistent. The first half of the reform of the collective property rights system has been basically completed, providing an institutional guarantee for the activation. The principle and thinking of "tailoring measures to the conditions of each village" determines the logical starting point of the path selection. Collective economic organizations provide a carrier for activation. However, at the same time, problems such as the path dependence of "risk aversion", the administrative orientation and incentive failure caused by the administrative governance of villages, and the contradiction between inefficient decision-making and the requirements of market rules directly lead to the limitations of the activation practice. Suggestion: policy optimization should be carried out from three aspects: improving the relevant institutional system, perfecting the incentive guarantee and supervision coordination mechanism for village cadres, and balancing the relationship between inefficient decision-making and market efficiency.

**Keywords:** collective assets; activation and utilization; path selection; practical logic

## 0 引言

在全面推进乡村振兴战略的背景下,农村集体资产的盘活已成为撬动欠发达地区经济发展、巩固拓展脱贫攻坚成果、实现共同富裕的关键抓手<sup>[1]</sup>。党的十八大以来,党中央明确提出“发展新型农村集体经济”的战略部署,习近平总书记多次强调“赋予双层经营体制新的内涵”“走共同富裕道路”的重要性。然而,当前欠发达地区仍面临城乡二元结构矛盾突出的问题,农村集体资产长期处于“沉睡”或低效利用状态。现实显示,我国东中西部农村产业活动单位数量呈现梯度差异,欠发达地区因自然禀赋不足、市场化发育滞后、管理机制僵化等问题,其资产盘活难度尤为突出,存在“资源富集但价值流失”的发展悖论。这一现实困境的根源在于产权制度与市场化需求脱节、治理能力与现代化要求有差异、资源禀赋与发展动能错配等多维度结构性矛盾,本质上反映了城乡二元制度壁垒下生产要素流动受阻、治理体系现代化滞后与乡村振兴战略需求之间的深层次张力。

破解上述难题亟需构建系统性解决方案。2016年,《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》明确提出,全面推进农村集体产权制度改革,加大政策支持力度,清理并废除各种阻碍农村集体经济发展的不合理规定<sup>①</sup>,从政策上为农村集体经济发展和创新提供了制度基础。截至2020年8月,全国已有43.8万个村完成集体产权制度改革,初步建立集体经济运行新机制<sup>②</sup>,改革的上半程任务基本完成。2021年3月发布的《中华人

① 中共中央、国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见。[http://www.gov.cn/zhengce/2016-12/29/content\\_5154592.htm?gs\\_ws=tsina\\_636399325657068590](http://www.gov.cn/zhengce/2016-12/29/content_5154592.htm?gs_ws=tsina_636399325657068590)。

② 农业农村部就农村集体产权制度改革进展情况举行发布会。[http://www.moa.gov.cn/hd/zbft\\_news/ncjtcqzdgjz/](http://www.moa.gov.cn/hd/zbft_news/ncjtcqzdgjz/)。

民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出“深化农村集体产权制度改革，完善产权权能……发展壮大新型农村集体经济”，为改革的下一步指明了任务和方向，明确盘活利用农村集体资产、发展集体经济作为集体产权制度改革下半程的主要任务。2025年中央一号文件继续强调“管好用好农村资源资产”“因地制宜发展新型农村集体经济”的战略导向。探索兼顾公平与效率的集体资产盘活路径，对于保护集体资产所有者、经营者的合法权益，增加农民收入，壮大集体经济实力，乃至实现共同富裕都有着重要的现实意义。

K市有明显的“大村小城”特征，城市驱动力不足，农村地区多山地且基础设施较差，农村发展面临较大阻力。该市是农村集体产权制度改革的试点先行区。在试点时期，K市将清产核资、集体经济组织成员身份认定、股权量化管理、集体经济组织设立及集体经济发展规划作为具体实施重点。经核定，农村集体资产总计约400.1亿元，农村集体土地总面积约2803万亩。总体来看，该市农村资产资源种类丰富、总量庞大，且具有巨大的盘活空间和升值潜力。另外，2458个村组开展了股权设置、股权量化工作，发放股权证9万余本，2802个村组成立了集体经济组织。在此基础上，不同类型村集体开始依据自身资产情况和资源禀赋，持续探索盘活农村集体资产的路径。本文通过对K市13个村庄资产盘活实践的观察，梳理K市不同类型村庄农村集体资产盘活的路径选择，尝试解析欠发达地区盘活路径选择的内在逻辑，以及为何集体资产盘活在现实运行中难以顺利推进并收益甚微等问题。

## 1 文献回顾

农村集体产权制度改革的目的是释放集体产权权能，激发农村集体资产活力，促进农村集体资产的价值显化，因地制宜地创新多种实现方式，壮大集体经济，完善分配方式，增加农民收入，实现共同富裕和农业农村现代化<sup>[2-3]</sup>。通过多渠道、多路径盘活利用农村集体资产，促进城乡要素优化配置，是当前农村工作的重点，也是“三农”领域研究的热点之一。

现有研究关注的重心在集体产权制度改革整体实践，大量文献聚焦具体地区在清产核资、成员界定、股权设置与管理、集体经济组织构建等关键环节的改革实践和现实困境<sup>[4-7]</sup>。具体而言，改革实践往往面临身份地位困境、产权流转困境和可持续发展困境<sup>[8]</sup>。划定集体资产折股量化范围、完善集体资产折股量化方法、构建改革后的集体资产管理组织<sup>[9-10]</sup>、农民集体权益实现<sup>[11-12]</sup>、农村集体产权改革单元的选择与改革效度的关系<sup>[13]</sup>、保障妇女权益<sup>[14]</sup>等微观方面也受到较多关注。另外，由于宅基地闲置情况严重，宅基地作为土地资源盘活的关键对象受到大量关注。在理论分析层面，学者们针对宅基地盘活利用的实施成效<sup>[15]</sup>、选择依据<sup>[16]</sup>、农户倾向<sup>[17]</sup>、组织形式<sup>[18]</sup>等问题进行论证。首先，宅基地盘活利用模式的实施成效基于农民的参与度和积极性；其次，宅基地盘活利用模式的选择依据应该基于村庄功能转型和增强乡村空间生命力；再次，农户倾向于通过出租或入股经营等模式将宅基地用于生产经营性用途以实现收益最大化；最后，依托发展农村新产业新业态挖掘土地的生态、社会、文化及教育价值，可有效解决宅基地和住房的闲置问题。在实证研究层面，学者对不同地区开

展的闲置宅基地盘活模式和路径进行了总结和探索。模式方面，归纳出了由村集体、地方政府、企业和社会资本四类主体主导的宅基地盘活模式<sup>[19]</sup>；城乡一体型、中心社区型和就地改良型模式<sup>[20]</sup>；政府主导的宅基地二次流转开发模式和宅基地流转平台链接的供求双方自由交易模式<sup>[21]</sup>；针对山区闲置废弃宅基地的宅基地复垦模式<sup>[22]</sup>。

鉴于现有文献对农村集体资产盘活路径选择和逻辑的研究较少，本文通过梳理K市偏远村、城郊村和城中村三类村庄的盘活实践，从制度保障、物质基础、盘活载体和现实阻碍四个层面，深入探析不同类型村庄路径选择的共性和实践逻辑，以期为深入推进农村集体产权制度改革，创新集体资产盘活路径提供理论支撑和实践参考。

## 2 集体资产盘活的路径选择：K市案例

本文资料源于对K市的实地调研。K市辖14个县（市、区），140个乡镇（街道），930个村委会，9271个自然村。调研组采用半结构访谈方法，访谈对象包括K市各县（市、区）农业农村局领导、经管部门及乡镇（街道）等负责改革的人员、村干部等。以区位条件和资源禀赋差异为标准，共走访了4个县市中11个街道的13个村庄，包括2个城中村、7个城郊村和4个偏远村，选取的村（社区）基本涵盖所有村庄类型，村庄名称及类型见表1。在集体产权制度改革过程中，各村庄在K市统一的政策指导下，一方面遵循相同的原则和政策要求；另一方面依据自身资源禀赋，因村制宜，探索富有特色的发展路径。

表1 案例村庄的名称及类型<sup>③</sup>

所在区县	所在乡镇（街道）	村名	村庄类型
F县	D镇	Z村	偏远村
	L镇	M村	偏远村
	C镇	D村	偏远村
Y县	G镇	X社区	偏远村
	B镇	C社区	城郊村
	N街道	T社区	城中村
	J乡	M村	城郊村
	K街道	Y社区	城郊村
A市	B街道	J村	城郊村
		F村	城郊村
W区	X街道	D社区	城郊村
		T社区	城中村
	H街道	H社区	城郊村

### 2.1 基于资源性资产的偏远村实践

通过调研发现，K市偏远村庄不仅存在大量的“四荒地”未有效利用，而且大多数耕地没有依据土壤和气候条件物尽其用，未产生应有的效益。在此现实条件下，偏远村特别是资源性资产较多且经营性资产几乎为零的村集体，往往偏向采用较为简单且易操作的“资源利用”“土地流转”和“资源开发”三种盘活路径。

部分村庄借助土地存量优势，通过调查研究促进资源有效利用，拓宽集体增收渠道。以

③ 所有调研村庄均作化名处理。

F县D镇Z村为例，2020年6月，经Z村委会多方调查研究，引进甜脆豌豆试种。采取“公司+合作社+农户”的运营模式，村集体组织农户种植豌豆，公司负责收购、销售，实现农产品订单式生产、收购，确保豌豆种植农户、集体增收。通过合理的收益分配机制，实现了企业有收益、种植农户有增收、集体经济有发展的三方共赢，促进了村民增收致富。

另外，多数村庄通过土地集约化流转，将农村长期闲置资源资本化，提高农村集体和农户资源利用效率。一方面，释放的劳动力可就近打工，获取额外的工资性收入；另一方面，通过吸引社会资本，流转土地外租给企业，获取租金并带动当地村民就业。F县L镇M村引进苹果种植大户，以苹果种植大户为载体，培育农民专业合作社发展苹果种植。同时，村委会还成立林果协会，积极鼓励农户发展杨梅、甜杏、樱桃、核桃、苹果等产业，构建了“小户跟着大户种、大户跟着老板种、老板跟着市场转”的动力机制，推动了M村林果产业发展，取得较好的经济和社会效益。此外，高寒山区的C镇D村生态资源丰富，生态环境较好。村集体将500多亩集体土地流转给社会资本兴建高山牧场，发展生态养殖，带动当地村民就业，既保护了生态环境，又增加了集体和群众收入。

K市大量偏远村庄具有较好的资源禀赋，不仅拥有种类多、产量大的野生植物和可食用菌等资源，还具备极富特色的文化资源。基于此，村集体在整合村集体土地、生态等多种资源以承包、租赁等模式发展“地租经济”的基础上，凭借自身独特文化资源发展旅游产业，壮大集体经济。G镇X社区盛产干巴菌，吸引成千上万游客前来观光品菌。另外，得益于原生生态环境的完整保留和丰富的文化资源，X社区每年举办的彝族传统“火把节”和“干巴菌节”，为游客提供了独特的旅游体验。

## 2.2 基于混合性资产的城郊村实践

城郊村依托其独特的区位优势，形成了以混合性资产为内核的经济发展模式。这类村庄的资产构成具有显著的复合特征：既保留着集体土地、宅基地等传统乡村资源，又通过城市化进程积累了经营性物业、厂房仓储等市场化资产。由于K市城郊村大多数合作社或合作联社已经开始有能力发展合作型农村集体经济，部分村集体有实力成立股份有限公司。在“资源开发”的基础上，通过“股份合作”的形式，联合外来企业，依托扶持资金和自有经营性资产入股特色产业发展项目，实现集体经济的可持续发展。

Y县J乡M村以乡村振兴及农村集体产权制度改革为契机，以“经济合作社+公司+村民”的模式，盘活农村闲置宅基地和农房使用权。村集体经济合作社成立有限公司，对改造后的民宿进行公司化经营管理，打造民宿示范区。同样，A市B街道F村股份经济合作联社100%控股，注册成立村集体公司，引入了当地知名企业，以土地资源入股，共同打造度假营地。借助公司发展，升级乡村基础设施，着力解决空心村问题，从而盘活农村宅基地，整合集体土地资源，壮大村集体经济。Y县B镇C社区是典型“人多地少”的资源短缺坝区村。由于城市规划征地，先后占用村集体和村民500亩土地。面对大量的征地款，社区党委经反复征求群众意见，决定发展茶园项目。社区成立茶叶产销专业合作社，委托专业部门制定茶园发

展规划，95%的群众同意将约500万元征地款作为股金入股项目，采取“公司+合作社+村民+基地”的模式运营。自农村集体产权制度改革工作开展以来，村集体荒山的集体权属进一步明晰，村民参与发展集体经济的积极性被充分调动和激发。

### 2.3 基于经营性资产的城中村实践

K市城中村呈现经济形态非农化与人口结构异质化双重特征。城中村的资源结构以经营性资产为核心，村委会普遍持有主体公司及企业股权，下属企业经营效益良好，集体经营性资产存量规模较大，但土地等资源性资产相对匮乏。因此，城中村的资产盘活路径聚焦闲置经营性资产，重点推进“物业租赁”“资本运营”“生产服务”三种模式。

Y县N街道T社区是经营性资产盘活的典型案例。该社区于2016年启动城市棚户区改造项目，总投资为15.05亿元，覆盖5个行政村10个村小组。改造项目采取“先安置后拆迁+产权置换+差额找补”补偿机制，建成占地285亩、总建筑面积33万平方米的现代化社区，包括30万平方米住宅和2.4万平方米商铺及幼儿园、综合农贸市场、立体停车场等配套设施，实现村民向城市居民的全面转化。2024年，该村通过商铺租赁实现集体收益90万元，配套建设的30亩花木交易市场年租金收入达14万元。预留的170亩安置用地已纳入城市总体规划，计划打造集商业、娱乐、美食于一体的城市综合体，为集体经济持续发展注入新动能。同时，针对搬迁后原有村庄治理体系的调整，T社区创新实施“双轨并行”管理模式，成立社区集体物业管理公司，将社区干部划分为行政管理与物业管理两支队伍——前者负责社会保障、民生服务、政策落实等基层治理职能，后者依托村组干部对居民需求与社区资源的深度认知，专业化运营商铺租赁、停车场管理、物业维护等经营性业务。通过“人熟地熟”优势，精准对接居民就业帮扶、福利分配、纠纷调解等需求，构建行政服务与市场运营协同发力的治理架构。

K市其他城中村也探索出差异化资产盘活路径。在资本运营方面，W区H街道H社区通过股份经济合作社整合闲置资金与集体建设用地，以土地作价入股方式参与当地高校科研园区建设及制造企业扩产项目，既获得年均8%的稳定分红收益，又带动周边餐饮、物流等配套产业集聚发展；在生产服务方面，W区X街道D社区回收闲置农房，与高校合作建设创新创业孵化基地，并在党群服务中心设立实体化服务窗口，通过定向培训、项目孵化、资源对接等方式，累计培育142名掌握电商运营、文旅策划、现代农业技术的新农人群体。

综上所述，这些实践既突显经营性资产运营的核心地位，又通过模式创新激活资产、改善民生，形成“资产盘活—效益提升—民生改善”的正向循环。

## 3 集体资产盘活的实践逻辑

保证农村集体经济的高质量可持续发展，重点在于如何尽可能地利用好集体资产，让“沉睡资源”变“活资产”，促进集体资产保值增值，壮大集体经济。通过对不同区位条件的三类村庄盘活实践的梳理，基本掌握了K市农村集体资产的盘活现状及路径选择。在案例分析的基础上综合分析其共性和特征，可以发现，虽然基于自身资源禀赋不同村庄类型采用的盘

活方式存在差异，但依然存在着实践逻辑的一致性。

### 3.1 改革前半程任务的完成：集体资产盘活的制度保障

农村集体产权制度改革实质上通过清产核资、认定集体经济组织成员身份、股权量化，以及设立集体经济组织等环节，逐步构建“归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格”的中国特色社会主义农村集体产权制度。同时，通过盘活集体资产，壮大集体经济，实现乡村振兴战略目标。K市农村集体产权制度改革前半程任务的基本完成，为后半程的农村集体资产盘活提供了制度保障，主要表现在以下3个方面：

(1) 清产核资摸清了集体资产存量，打牢盘活利用基础。集体资产作为农村集体经济组织及其成员的主要财产，是农业农村发展的重要物质基础。长期以来，K市各村（社区）由于管理不到位，会计核算不精准，资产普遍存在有账无物、有物无账，账实不相符，坏账没有及时清理，造成债权债务不实等现象。随着农村集体产权制度改革的推进，K市全面核算农村集体资产，不断健全农村集体资产的使用和监管机制，基本上盘清了资产数量和类型，为盘活提供了对象，一定程度上避免和减少了农村集体资产流失的现象发生。

(2) 身份认定和股权量化明晰了集体资产权属，增加农民盘活动力。农村集体产权制度改革将集体资产、资源量化到经认定的集体经济组织成员头上，农户按照量化到户的集体资产股份参与集体经济组织的分红。按照合作社章程参与管理，不仅明晰了权属，使农民对集体资产归集体经济组织成员所有的制度有了切身体验和获得感，更使得成员关注集体经济发展，提高了参与盘活资产的积极性、主动性。

(3) 新型集体经济组织的建立优化了基层组织结构，促进盘活路径创新。农村集体资产产权制度改革激发了一系列配套治理体制机制的建设。目前，K市各社区集体经济组织都建立了基于现代企业制度的较为规范的组织治理结构，用股东民主表决制来代替原来的干部家长制，以章程、合同、群众监督等制度规范股东行为。另外，农村集体资产产权改革的目标之一是形成党支部发挥统领作用、村委会负责农村的社会事务管理、农村集体经济组织负责经济发展，实现“政经分离”的“三驾马车”并行共治的治理体系，保障了盘活路径的创新，有助于加快乡村治理体系和治理能力现代化的步伐。

### 3.2 因村制宜：盘活路径选择的逻辑起点

农村集体资产是农村发展的物质基础，包括农民集体所有的土地、森林、草原等资源性资产，用于集体经营的房屋、机器设备等经营性资产，以及提供公共服务的教育、卫生等非经营性资产。K市不同的村、社区因地理位置的差异，在集体资产结构上呈现出明显的结构性差异，在资产路径选择上也存在差异。基于本村的物质基础，因村制宜是资产盘活路径选择的逻辑起点，偏远村基础设施较差，自然环境恶劣，缺乏水资源，产业培育难度大。这些地区资源性资产较多，而经营性资产较少甚至为零，因此村集体经济组织往往只能依赖现有土地资源，因地制宜发展种植业，或将土地集中由集体进行统一规划和布局，再通过租赁形式将土地使用权承包给农业经营大户或者农业经营公司，获取收益。其中，部分生态资源较

丰富的地区凭借自身的资源禀赋优势，发展乡村旅游业。城郊村的“三资”结构特征是有一定的经营性资产，但资源性资产在总体中的比重仍然最大，往往联合外来企业，通过政府扶持资金和自有经营性资产入股特色产业发展项目，实现可持续发展。随着城市化进程的加快，近郊村被城市圈包围成为城中村，村集体经济发展也从农业经营转为依赖征地补偿款。在资源结构方面，城中村往往体现出以经营性资产为主的特点，凭借优越的区位条件、资金存量优势、完善的交通网络和基础设施，集体经济组织可以组织大量资金独立或联营创办企业，通过对闲置固定资产的租赁、资本的运营与生产服务激发集体资产的活力。

在实际工作中，集体资产结构性失衡和资源禀赋的差异无疑增加了部分村庄资产盘活工作的难度。首先，目前大部分偏远村和城郊村面临着经营性资产匮乏和区位条件劣势的双重限制，形成了“空守金山银山”的局面。其次，基于生态环保和粮食安全等考量，资源性资产的用途严格受到限制。虽然国家鼓励盘活农村集体资源，但缺少对资源权属变更的明确规定，农村集体资源流转缺少明确的法律支撑。再次，由于我国资源类型多样，集体经济组织情况各异，在此次农村集体资产产权改革过程中，清产核资阶段对集体资产的划分并没有设定准确详细且统一的标准，这就为集体资产界定后的量化、核查、核算等带来了困难，进而影响资产盘活。最后，虽然村庄资源型资产在数据呈现上较多，但是政策允许可以有效利用的资产有限。

### 3.3 集体经济组织：盘活路径选择的主要载体

《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》明确提出：“农村集体经济组织是集体资产管理的主体”。集体经济组织作为资产盘活的主要载体，其完善程度是路径创新的重要支撑。为盘活集体资产、提升市场竞争力，K市集体经济组织的设置以乡镇级集体经济组织成立经济联合总社、股份经济合作联合总社，村级集体经济组织成立经济联合社、股份经济合作联合社，组级集体经济组织成立经济合作社、股份经济合作社的“联社统筹合作社”形式为主。在“联社+合作社”形式下，经济合作联社不仅可以协调成员之间、成员与市场之间的关系，解决单一合作社无法发挥的作用和合作社相互之间供求矛盾问题，还可以为各类农村、农业、农民等综合性事务提供引导和协调服务。通过调研发现，刚刚建立集体经济组织框架的村庄往往在盘活路径选择上较为保守和低效。而大多数盘活力度较大的城郊村和城中村，村内合作社或合作联社已经开始有能力发展合作型农村集体经济，部分村集体有实力成立股份有限公司，并开始发挥其载体作用，吸引和入股社会资本，发展特色产业项目。

自K市农村集体产权制度改革深入推进以来，农村集体经济组织一直在发展演变，但各村、社区集体经济组织在实践中依然面临着多重监管下行政负担过重的问题。从监管体系看，现行多部门协同监管机制虽基于依法行政原则构建，但在实践层面仍存在权责交叉与效能失衡问题。以W区为例，农业农村局作为农村集体“三资”管理主责部门，需统筹指导资产登记、处置及收益分配；财政局负责财务收支合规性审查；审计局实施经济责任审计；自然资

源、文旅等职能部门则按行业属性开展年度资产核查。这种科层化监管架构旨在防范资产流失风险，但客观上形成“多头管理—重复检查—责任叠加”的治理困局。据某集体经济组织负责人所述，年均需接受7个部门的12次专项检查，需要耗费大量的精力准备材料。这不仅一定程度上抑制了经营主体的创新能力，而且会在资产盘活的决策过程中趋向选择保守策略。同时，在“村财乡管”的背景下，村集体资产的管理被纳入乡财政所的管理范围。虽然该模式对于完善我国村级财务管理机制具有重大的意义，但是与市场化运营需求之间出现了适配性矛盾。随着新型农村集体经济的发展，集体经济组织业务逐渐增多，每一笔开支都需要经过乡财政所的审批，烦琐的行政性审批手续影响了集体经济组织参与市场竞争的效率。

### 3.4 路径依赖、动力不足与内生矛盾：盘活受限的根源

基于此次农村集体产权制度改革，K市各村集体从自身实际出发，积极探索多种资产盘活、发展集体经济的有效途径。目前，集体资产的盘活属于探索阶段，面临大量现实困境，导致盘活工作受限。究其原因，除了上文提及的产权制度改革前半程尚未彻底完成、不同村庄资产结构性失衡和集体经济组织制度不完善等问题，最根本是“风险规避”的路径依赖、盘活动力未能得到激发，以及现行制度下低效的集体决策和市场要求之间的矛盾。

(1) “风险规避”的路径依赖。中央文件明确提出“管好用好集体资产，建立符合市场经济要求的集体经济运行新机制，促进集体资产保值增值”。基于此次村庄调研可以明显发现，盘活路径选择往往偏向资产的“保值”，对“增值”的关注度不够。不论哪种村庄类型，采用何种盘活路径，大部分村庄在资产盘活收入类型中都存在租金保底的现象（表2）。实践中都存在“风险规避”的路径依赖，即集体经济组织的负责人尽量避免投资产生风险，首先选择风险小的项目，且必须保证项目有保底收入。如A市B街道F村、Y县B镇C社区都是以土地资源入股合作项目，合同规定收入以租金保底，采用“保底租金+收益分红+约定务工”模式来确保村集体收益。在这种“风险规避”的盘活路径下，虽然农村集体经济作为“吃租经济”<sup>④</sup>在一定程度上得到壮大，但从现阶段看来，租赁经济对集体经济的贡献有限，增速缓慢。如F县C镇D村，该村依靠土地流转获取收入，每年每户村民收入3000元左右，所得收益只能用于补贴家用。因此，亟待探索新路径，以突破“风险规避”和“资源租赁”的路径依赖。

表2 K市部分村（社区）资源资产盘活路径

村庄类型	村名	资源类型	盘活路径	收入类型
偏远村	D镇Z村	山地、林地	因地制宜，有效利用，发展优势种植业	农业生产收入
	L镇M村	林地	流转土地（种植大户）	租金
	C镇D村	山地、林地	划片承包；流转土地（公司）	租金
	G镇X社区	山地、林地	承包山林；挖掘文化资源，打造旅游产业	农业生产收入、租金、经营性收入
城郊村	B镇C社区	荒山、资金	“党建+”：流转土地（公司），获取租金；入股企业项目	租金、股份分红
	J乡M村	宅基地	专家团队参与，盘活闲置宅基地为民宿	经营性收入

<sup>④</sup> 温铁军. 如何开展新型集体经济与乡村治理. [http://www.ruralstudies.com/prod\\_view.aspx?TypeId=68&Id=574&Fid=t3:68:3](http://www.ruralstudies.com/prod_view.aspx?TypeId=68&Id=574&Fid=t3:68:3).

引用信息：原载《中国国土资源经济》2025年9期57--66页

	K街道Y社区	文化遗产资源、土地	“党建+”：因地制宜，发展优势种植业；通过土地资源争取项目资金进行招商引资	租金、经营性收入
	B街道J村	山地	凭借专项产业扶持资金，村企合作经营	租金
	B街道F村	宅基地、山水生态资源	借助补助资金将闲置宅基地收归集体；打造特色乡村旅游	租金、经营性收入
	X街道D社区	林地、风景区	引入旅游龙头企业；完善基础设施	租金、景区门票
城中村	H街道H社区	资金、集体土地	土地款入股参与高校、企业项目	股份分红、期满全额退回本金
	N街道T社区	资金、经营性固定资产	依托棚改项目，打造城市综合体	租金、经营性收入
	X街道T社区	资金、灾后森林	灾后森林重建；联合高校等培养和带动新农人	租金、经营性收入

资料来源：依据调研结果整理。

(2) 村级治理行政化引致的注意力偏向和激励失灵。村级治理行政化是以村民自治为基本制度的村级组织，因国家行政权力的下沉，在组织运行与乡村治理中呈现出行政化特征<sup>[23]</sup>。近年来，除了农村集体经济产权制度改革工作外，精准脱贫、人居环境整治、乡风文明提升等大量的行政工作最终全都要落在村级，多事务推进局面对基层治理能力提出巨大挑战。仅脱贫攻坚就涉及产业发展、住房保障、防贫预警、资金监管等各类大小事务，加之农业产业化、组织化、规划标准化程度不高，群众居住分散，资金缺口大等现实问题，占用了村干部大量的时间和精力，导致其注意力偏向完成上级指标，自然不会将主要精力投入到资产盘活利用这种超越村庄发展阶段、上级强制性弱、难度大的村庄治理活动中。

激励机制的失灵也导致了盘活动力的不足。社会的整体收入水平在不断提高，村民就近务工的收入早已高于村干部全职工作的报酬。相比之下，低微的补贴很难对村干部起到积极的经济激励作用。对于经济并不宽裕的村干部而言，一旦没有稳定的副业收入，其治村的热情势必大大减退。除了极低的收入水平以外，当前村干部的政治晋升路径也不能够产生强大的激励效应，特别是“一肩挑”制度的实施，迫使村干部身兼多职，担负多重责任，往往每月只增加300至500元的补贴，进一步削弱了他们的工作热情。经济与政治的双重激励失灵，导致并加剧村干部职业倦怠和抵触现象，直接阻碍了集体经济发展。

(3) 低效的集体决策和市场要求的矛盾。村民自治制度保障的民主属于参与性民主的范畴，依赖农民的广泛参与来推动制度运转。从程序上讲，在村民自治制度下，村级事务需要有农民的广泛参与，凡是农村的重要事项和重大问题包括闲置资产的使用等活动需要进行“四议两公开”。集体人数越多，需要统一决策的成本越大，对村集体经济组织成员的素质要求较高。然而，村民受教育程度普遍较低，加上现有与市场经济相匹配的治理能力不足，改革后形成的股份合作社、经济联合社等新型集体经济组织仍然沿袭“三位一体”的治理结构。这一治理结构保证了改革初期的组织资源和协调资源，但缺乏与现代法人结构相匹配的经济治理能力。与之相对的是，资产盘活作为经济活动，其运行受到市场经济基本规律的支配。在市场经济条件下，集体经济组织要实现集体资产盘活利用的可持续性，必须具备足够的市场竞争力。这就需要资产管理的主体把握竞争规律，具有组织土地、劳动及资本等资源用于生产商品、寻找新的商业机会以及开展新的商业模式的能力。因此，村民自治制度保障下的民主参与由于成员素质问题，在一定程度上间接导致了决策低效，进而导致了集体资产

利用的低效和集体经济的低水平增长。

另外，在面对市场风险方面，政策明确规定集体经济组织要“促进集体资产保值增值”，但关于集体经济组织经营发生亏损责任问题并未明确。为了降低风险，保护集体成员的利益，集体经济组织负责人倾向采取稳健型资产使用策略。在实际的集体资产运营过程中，持保守的态度，选择通过土地流转、资源或固定资产出租获得租金这种较为稳妥的发展方式。正是由于资产的低风险性投资，取得的收益往往相对较低，最终所产生的整体利润也难以适应农村经济的发展需求。

## 4 结论及建议

盘活农村集体资产作为撬动欠发达地区经济发展和巩固拓展脱贫攻坚成果的关键抓手，对提高农民收入，增强农村集体经济发展活力，推动乡村振兴具有重大意义。随着实践的推进，K市不同类型村庄探索了多种盘活路径：资源性资产比重高的偏远村采用资源利用、土地流转和资源开发模式；城郊村在实践中探索股份合作型和项目引领型路径；经营性资产比重较高的城中村凭借自身优势偏向资本运营和生产服务模式。然而，这些路径总体仍处于初步探索阶段。针对制度性约束、村干部激励失灵及低效的集体决策和市场要求的矛盾等问题，破解盘活实践的“风险规避”路径依赖，文章提出以下3点建议：

(1) 稳步推进农村集体产权制度改革，完善相关制度体系。以实现和维护农民利益为前提，继续推进农村产权制度改革，并结合相关制度体系的完善，真正形成归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度，在此基础上激发农村闲置资产盘活动力，壮大集体经济。特别在土地制度方面，地方政府应在落实集体土地所有权的基础上，建立健全集体经营性建设用地入市制度，完善集体收益分配权制度改革，整体考虑承包地、宅基地及其他农村集体资源资产改革协同联动，鼓励有条件进城落户的农民及已进城落户的农民自愿有偿退出农地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权，协同推进农村集体资产盘活利用。

(2) 建立健全村干部激励保障机制并优化监管协同机制，实现权、责、利、效有机统一。在激励层面，通过建立与乡村振兴战略相匹配的待遇保障体系，动态调整村干部和集体经济组织负责人等主体的基础待遇，设置阶梯式绩效奖励，打通职业发展通道，形成“经济激励+政治激励+精神激励”三位一体支撑框架。同时，同步强化考核导向，将集体经济发展、资产盘活成效等核心指标纳入考核体系，实现“干得好有奖励、干得优有前途”的正向循环。在监管层面，一是推动监督力量由分散转向聚合，建立县级统筹、跨部门协同的监督协作机制，整合纪检监察、审计、农业农村等部门职能，形成“清单化监管+智能化预警”模式。二是强化权力运行闭环管理，通过规范村级重大事项决策流程、完善村务公开机制、拓展村民参与渠道，构建“事前预审一事中监督一事事后评估”全链条监督网络。三是坚持赋权与赋能并重，在保障监督实效的基础上扩大村级自主权，实施分类监管，对经营规范、信用良好的村集体减少行政干预。同步推进数字化治理工具应用和数据共享，系统性降低基层迎检负

担。通过激励与监管的深度耦合，既消除干部“不敢为”的顾虑，又筑牢“不能乱为”的防线，最终形成“活力释放与规范运行”良性互动的基层治理新生态。

(3) 平衡低效决策和市场效率的关系。低效的集体决策与市场规律要求之间的矛盾是集体经济组织面临的难题。基于委托代理理论，可以尝试分离集体资产的所有权和经营权，集体所有者保留剩余索取权，而将经营权利让渡，完善现代公司制度下的集体经济组织结构，以平衡低效决策和市场效率的关系，挖掘闲置资产的活力。对于经济发展较好、特色资源较为突出的村集体，可以通过集体经济组织控股成立公司，招聘专业团队对资产进行利用，提升市场竞争力。另外，可以探索乡村“CEO”培育模式，通过建立健全遴选培育、培训培养、考核评价、跟踪服务机制，加大创业、社保等政策扶持的力度，建设一支人员结构合理、管理科学、理念先进的乡村“CEO”专业团队，激发闲置资产的活力。这些举措对于推进人才振兴，激发乡村发展活力，构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系，培育农业农村发展新动能，助推农业供给侧结构性改革，推动乡村全面振兴具有十分重要的现实意义。

## 参考文献

- [1] 邵彦敏, 崔震. 欠发达地区新型农村集体经济发展模式研究[J]. 宁夏党校学报, 2022, 24(2): 112-118.
- [2] 张占耕. 农村集体产权制度改革的重点、路径与方向[J]. 区域经济评论, 2016(3): 105-112.
- [3] 叶翔凤. 基于农村集体产权制度改革视角的发展农村集体经济的思考[J]. 湖北社会科学, 2020(9): 55-60.
- [4] 高强, 鞠可心. 农村集体产权制度的改革阻点与破解路径: 基于江苏溧阳的案例观察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(2): 1-10.
- [5] 孔祥智, 赵昶. 农村集体产权制度改革的实践探索与政策启示: 基于7省13县(区、市)的调研[J]. 中州学刊, 2020(11): 25-32.
- [6] 高强, 孔祥智. 拓宽农村集体经济发展路径的探索与实践: 基于四川彭州小鱼洞镇“联营联建”模式的案例分析[J]. 东岳论丛, 2020, 41(9): 162-171.
- [7] 姚锐敏, 孔浩. 涉农政策试点的有效实现单元: 以三省市农村集体产权制度改革试验区试点案例为考察对象[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2019, 58(6): 60-67.
- [8] 张斌. 新时代深化农村集体产权制度改革的思考[J]. 中州学刊, 2019(9): 48-53.
- [9] 宋洪远, 高强. 农村集体产权制度改革轨迹及其困境摆脱[J]. 改革, 2015(2): 108-114.
- [10] 宋天骐. 论农村集体经济组织法人设立的特别性[J]. 求索, 2020(5): 154-162.
- [11] 张浩, 冯淑怡, 曲福田. “权释”农村集体产权制度改革: 理论逻辑和案例证据[J]. 管理世界, 2021, 37(2): 81-94.
- [12] 林雪霏, 孙华. 集体产权制度改革中的赋权实践逻辑: 基于晋江市华洲村与围头村的案例研究[J]. 中国农村观察, 2021(1): 2-21.
- [13] 杨明. 绕不开的“组”: 中国农村集体产权改革的单元选择: 基于农村集体产权制度改革

- 试点的调查[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2020, 47(3): 51-58.
- [14] 惠建利. 农村集体产权制度改革中的妇女权益保障: 基于女性主义经济学的视角[J]. 中国农村观察, 2018(6): 73-88.
- [15] 唐丽霞, 刘浩然. 农村闲置宅基地有效利用: 动力基础与实现路径: 基于昆明市乡村振兴试验区Y村的观察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2023, 23(2): 132-143.
- [16] 翁一峰, 吕斌, 鲁晓军. “产权关系”视角下的乡村空间发展探究: 以无锡市阳山镇为例[J]. 城市规划, 2014, 38(10): 51-58.
- [17] 翁羽奇, 唐春燕, 范胜龙. 宅基地退出主体行为决策的演化博弈分析: 基于委托代理理论视角[J/OL]. 中国国土资源经济: 1-13[2025-04-28]. <https://doi.org/10.19676/j.cnki.1672-6995.001093>.
- [18] 刘浩然, 唐丽霞. 地方领导小组何以有效: “情境-结构”的双重契合: 基于宜良县宅基地制度改革的观察[J]. 中国农村观察, 2023(6): 65-83.
- [19] 斯达威, 季虹, 左停. 北京市及周边山区闲置宅基地盘活模式及启示[J]. 北京农业职业学院学报, 2015, 29(3): 62-68.
- [20] 赵明月, 王仰麟, 胡智超, 等. 面向空心村综合整治的农村土地资源配置探析[J]. 地理科学进展, 2016, 35(10): 1237-1248.
- [21] 亢德芝, 黄月恒, 李皓晟. “三权分置”背景下的宅基地利用模式探索[J]. 中国土地, 2019(3): 46-47.
- [22] 苏康传, 杨庆媛, 张佰林, 等. 山区农村土地利用转型与小农经济变迁耦合机理[J]. 地理研究, 2019, 38(2): 399-413.
- [23] 仇叶. 城乡一体化地区乡村治理逻辑的转换: 对沿海农村村级治理行政化改革的反思[J]. 求实, 2020(6): 82-95, 110.