

# 政社互动助推农村集体资产监管的合作规制及其实践

——以鄂南B村的“合议共管”为例

王传发, 刘杨

(中南财经政法大学 纪检监察学院(国家治理学院), 湖北 武汉 430072)

**摘要:** 农村集体资产有效监管是新时代实现共同富裕、全面推进乡村振兴的重要基础。基于鄂南X镇B村集体资产管理四十余年的历时性发展, 结合政府规制理论的演进脉络建构“组织—技术—制度”的合作规制分析框架, 探究政社互动助推农村集体资产有效监管的实践路径与机制。研究发现, 党政赋能与民主自治合作的组织规制路径, 能够强化政府监管的组织支配; 数字监督与群众路线合作的技术规制路径, 能够调整资产监管中的信息非对称结构; 国家法与地方知识合作的制度规制路径, 能够助推集体资产交易程序的在地化调适。农村集体资产有效监管的机理在于建构国家监管能力与乡村社会基础间的动态合作规制机制。因此, 在农村集体资产监管实践中, 应在通过党政统筹与信息技术强化行政监管能力的同时, 注重有为政府与有效自治的平衡, 充分发挥行政对集体成员自治的激活引领作用。

**关键词:** 农村集体资产管理; 合作规制; 行政规制; 乡村自治; 合议共管

中图分类号: D630.9; F325.24 文献标志码: A 文章编号: 1009-2013(2026)01-0072-11

## The interaction between government and society promotes the cooperative regulation model and practical mechanism for supervising rural collective assets

—Taking the “joint deliberation and management” in Village B, southern Hubei, as an example

WANG Chuanfa, LIU Yang

(School of Discipline Inspection and Supervision(School of State Governance), Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430072, China)

**Abstract:** Effective regulation of rural collective assets serves as a crucial foundation for achieving common prosperity and advancing rural revitalization in the new era. Based on a four-decade longitudinal study of collective asset management in Village B of X Town in southern Hubei, and incorporating the evolution of government regulation theory, this research constructs an analytical framework of collaborative regulation—“organization–technology–institution”—to explore the practical pathways and mechanisms through which government-society interactions facilitate effective regulation of rural collective assets. The findings indicate that the organizational regulation pathway, which combines party-state empowerment with democratic self-governance, strengthens governmental organizational dominance in regulation. The technological regulation pathway, integrating digital oversight with the mass line, adjusts the information asymmetry inherent in asset supervision. The institutional regulation pathway, harmonizing national law with local knowledge, promotes the localized adaptation of collective asset transaction procedures. The underlying mechanism for effective regulation of rural collective assets lies in constructing a dynamic collaborative regulation system that bridges

收稿日期: 2025-09-29

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(22&ZD199);  
教育部人文社会科学研究青年基金项目(22YJC820044);  
中央高校科研创新平台项目(202511101)

作者简介: 王传发(1997—), 男, 山东烟台人, 博士研究生, 主要研究方向为基层治理、农村社会学。

state regulatory capacity and rural social foundations. Therefore, in the practice of regulating rural collective assets, while enhancing administrative regulatory capacity through party-state coordination and information technology, it is essential to balance a capable government with effective autonomy, and to fully leverage the role of administration in

activating and guiding the self-governance of collective members.

**Keywords:** management of rural collective assets; cooperative regulation; administrative regulation; village self-governance; joint deliberation and management

## 一、问题的提出

农村集体资产的有效监管，是新时期促进新型农村集体经济健康发展，提升村社集体统筹能力的重要方式。2025年，中共中央、国务院印发的《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》指出要“规范农村集体经济组织及其运行管理、农村产权流转交易，加强农村集体资产监督管理，严控集体经营风险和债务规模”。2023年农业农村部对全国农村集体资产的统计数据显示，我国已完成赋码登记的农村集体经济组织约为96.6万个，农村集体账面资产总额高达9.14万亿元<sup>①</sup>。与迅速扩增的农村集体资产规模相比，农村集体资产监管尚面临诸多挑战，如乡村精英寻租腐败、集体资产权属不清、违规发包低价流转、个人无偿占用等监管不力问题普遍存在。这导致农村集体资产持续流失，难以发挥其在乡村振兴中的资源要素价值，同时制约农民集体性收入提高、使农民的集体权益受损，进而深度影响乡村公共治理效能的提升。针对农村集体资产监管困境，学界主要从以下三个维度进行研究。

第一，市场化导向的内部监管路径研究。独立监管主体缺位、监督机制运行不畅、产权设计模糊三项重大缺陷<sup>[1]</sup>，导致农村集体资产监管实践面临代理人困境<sup>[2]</sup>。对此，有学者指出应推动集体资产的股份制改造，并参照现代企业制度建立公司化法人治理结构，形成产权明晰、符合市场经济要求的集体资产管理新模式<sup>[3]</sup>。但受市场封闭程度、股权利益规模等因素影响，市场化的产权关系变革路径并不能完整地落实以“去关系型嵌入”和“去政府型嵌入”为主的脱嵌治理制度安排<sup>[4]</sup>，反而过度强调去行政化和细分产权会导致集体资产“社会性”流失等问题<sup>[5]</sup>。

第二，行政规制导向的外部监管路径研究。从规范角度看，政府行政规制力量在农村集体资产监管中发挥主导作用具备法理基础<sup>②</sup>。从现实角度看，行政主体加强对农村集体的组织支配和对集体资产的代理经营，主动规制农村集体资产管理中遇到

的“历史遗留问题”和“内生性利益问题”<sup>[6]</sup>，有利于保障农民经济利益和农村公共福利功能的实现，防止集体经济在市场竞争中长期处于劣势地位甚至被淘汰<sup>[7]</sup>。但行政规制深度介入集体资产管理，会因存在信息不对称的规制环境，使行政监管面临更多来自市场与政策层面的风险，同时易使农村集体经济组织成为行政系统的附属执行单元<sup>[8]</sup>。

第三，多元主体共治导向的复合型监管路径研究。该路径认为应强化对集体资产管理的全过程内外监督，形塑行政规则指导与基层自治共同约束的集体资产管理模式<sup>[9]</sup>。建立在行政原则指导下的民主化资产管理模式，并不会影响农村集体经济组织的法人人格独立性<sup>[10]</sup>。基层政府依法适当合理干预，对法人内部治理机构的设立、法人治理机制运行的全过程给予指导和监督，不仅不会损害法人的实际决策能力，相反因其对民主制度及程序的维护，增强集体经济组织的自我监督能力并强化其自身的公益性目标<sup>[11]</sup>。但该种研究目前更多的是一种制度安排与规范设计，行政规制与集体成员自治间的具体融合机制尚缺乏动态的、情境化的考察。

从以上文献回顾可以看出，关于农村集体资产监管的研究成果丰硕，具有很强的启发性。但既有研究在理论诠释与研究范式两个层面仍存在可继续深化的空间：一是从理论诠释看，无论是内部监管路径研究还是外部监管路径研究，均存在对单一化路径依赖导致的集体资产监管实效不足问题，而复合型监管路径研究则更多停留在对治理制度的宽泛性设计，其具体融合机制不清，尚不足以解决治理结构和治理机制的实践问题。二是从研究范式看，既有研究侧重于从静态的制度—结构分析视角探究农村集体资产有效监管的内在机理，这虽然有利于从整体性、系统性的视角呈现农村集体资产监管的制度图景，但却难以呈现多元主体合作实现集体资产有效监管的动态过程。

基于上述研究的不足，本文旨在从制度—结构视角转向行动—过程视角，重点关注农村集体资产监管过程中的主体交互关系与互动行为，结合政府

规制理论的演进脉络建构“组织—技术—制度”合作规制分析框架,通过对经典案例的历时性剖析建构行政规制与集体成员自治动态合作、协同有效的农村集体资产监管实践机制。另外,重视集体资产监管的历时性演进脉络,并以“合作规制”作为阐释农村集体资产有效监管内在机理的理想类型,也是本文创新之处。

## 二、理论基础与分析框架

### (一) 理论基础及其适用性

规制是“政府对私人领域的干预,是我们不完善现实和人类局限性的副产品”,其核心含义在于指导或调整社会行动,以实现既定的公共政策目标<sup>[12]</sup>。经济学最先关注到现代政府的规制活动,并形成了规制经济学<sup>[13]</sup>。规制经济学以理性人假设为基础,对规制环境和规制机制进行了理论总结,这虽有助于厘清复杂、宏观的经验现象,但在微观经验上解释力不足<sup>[14]</sup>。同时,规制经济学理论作为传统规制理论,其理论展开的一个预设前提是假定作为规制者的政府与作为被规制者的市场之间信息是完全对称的,但现实世界却是不规则与复杂的。

随着政府规制过程中信息不对称、忽视社会结构等现实问题被提出,聚焦在“委托—代理”关系中怎样更好实现规制效果的激励性规制理论逐渐兴起。激励性规制理论更加关注政府怎样规制,同时关注规制者与被规制者间的非线性契约关系与互动过程<sup>[15]</sup>。这一理论将政府规制过程视为一个“委托—代理”问题:规制者即政府是委托人,被规制者即市场主体是代理人,政府规制的过程是委托人和代理人间的博弈过程。代理制的存在意味着代理人掌握着委托人无法获得的信息,或可能隐藏其行动,从而造成逆向选择和道德风险问题<sup>[16]</sup>。

但随着现代福利国家政策的兴起与社会的多元分化,复杂的公共行政任务不断向传统的政府权威规制、命令—控制型规制提出挑战<sup>[17]</sup>,21世纪的规制理论指出,集中式的政府规制与放权式的社会自我规制之间,并非一种非此即彼的关系,而是一种可以耦合共生、动态结合的互补体系<sup>[18]</sup>。在合作规制模式下,行政规制不再是唯一考量,分权式、弹性的社会自我规制方式日渐占重要地位,这使得公共政策能够更从容地应对信息不对称、社会生态

复杂的规制环境。通常,合作规制可定义为一种不仅依靠公共权威的垂直监管,也注重吸纳多元社会力量在规则形成与执行中实质性参与的治理模式<sup>[19]</sup>。从规制主体看,合作规制强调从命令—控制型科层结构转向扁平化治理结构;从规制目的看,合作规制强调通过社会多元主体职能的合理搭配,促进国家治理目标的高效实现;从规制方式看,合作规制强调通过规制过程的参与性、协商性与民主性,补强单一行政规制的正当性<sup>[20]</sup>。

农村集体经济组织兼具经济和政治双重功能属性,以实现公共性与公益性为目标,被视为“兼容公私二元特质,蕴含鲜明公法特征的、从事市场活动受限制的特别市场主体”<sup>[21]</sup>。基于农村集体经济组织的特别法人地位<sup>[22]</sup>,农村集体资产的有效监管,同样是以国家公权力行使为代表的行政规制与以集体成员自治为代表的社会自我规制相结合的过程。行政力量与集体成员自治形成的合作规制,将集体资产管理塑造成一个趋向民主协商的动态开放系统。这促使基层政府的规制实践,不再局限于构建提升资源配置效率的外部激励,而是更加注重实现对集体资产经营活动的深度支配。

### (二) “组织—技术—制度”合作规制分析框架

合作规制旨在通过行政力量同农村集体成员自治力量的耦合互动模式,重塑集体资产监管的基础性秩序。农村集体资产监管的合作规制模式不仅是行政力量自上而下的单向规制,而且是村社集体基于利益需求与传统分配正义而主动开展自下而上的社会自我规制过程。行政主体对农村集体资产的有效规制,主要是从组织支配、技术更新与制度建构三个维度展开的,其落地生根离不开村庄内部的民主激活、群众路线加持及地方性知识适时调适。据此,本文结合政府规制理论的演进脉络建构“组织—技术—制度”的合作规制分析框架(图1),解释行政规制与集体成员自治力量如何通过政社互动的模式提升集体资产管理效能。

第一,组织合作规制。在农村集体资产管理过程中,行政力量与乡村社会的组织互动集中表现为政府行政监管平台与集体成员自治平台的制度性耦合。乡镇政府在行政规制过程中,不仅承担外部监督职能,更着力将监管触角向集体资产管理的前置环节和全过程延伸,以此强化对资产运营过程的

组织化引导。这要求乡镇政府通过集体成员自治平台嵌入乡村治理结构，借助政党统筹治理激活自治机制，从而在集体资产发包招标环节落实村组协商民主，并对集体资金使用与分配过程实现实质性的监督。

第二，技术合作规制。在农村集体资产管理过程中，行政力量与乡村社会的技术合作表现在数字赋能与群众路线的双向融合。数字化发展与乡村治理的平台化转型，为农村集体资产管理创造了新的条件<sup>[23]</sup>。然而，当基层社会被数字技术全方位渗透，也可能出现技术治理模式对乡土社会内生互动机制与地方性知识的挤压<sup>[24]</sup>。在此背景下，通过将党群互动传统等本土性制度资源融入自上而下推进的数字监督平台，能够更好地调节政治系统的输入、输出与反馈，助力群众参与、协商与监督<sup>[25]</sup>。这种双向赋能形态是智能技术系统与治理场景深度融合互构形塑的<sup>[26]</sup>，有助于调整集体资产监管中的信息非对称结构。

第三，制度合作规制。在农村集体资产管理过程中，行政力量与乡村社会的规则互动表现在国家法治规则的刚性约束与乡土社会规范韧性存续间的调适整合。在农村集体资产管理的规则互动过程中，正式法律制度始终将村社集体资产管理实践置于法治化、规范化的行动框架下，并为其提供了充

分的权力保障和程序化指引；村社集体资产管理中的乡土规范则是对正式规范的“在地化”补充<sup>[27]</sup>，能够将正式规范转译为被农村集体经济组织成员所普遍接受且符合乡土分配正义的“共识”<sup>[28]</sup>。国家法治规则与乡村社会内生规范通过情境化的博弈，最终形成与乡村社会既有生活方式、行为逻辑基本匹配的农村集体资产监督管理规则体系。

“组织—技术—制度”三维合作规制框架，构成了刚性约束与弹性调适并存的农村集体资产监管体系。其中，组织合作规制是基础，技术合作规制是保障，制度合作规制是组织结构调整与数字平台赋能的结果。数字技术作为社会建构的产物，其形态与功能往往由特定的组织结构所塑造。在农村集体资产监管过程中，集体成员自治平台的激活，为智慧监督技术的落地提供了必要的社会基础与组织载体；与此同时，数字技术本身的结构刚性也会反向影响组织行为，智慧监督平台凭借其高效的信息集成能力与扁平化流程设计，不仅增强了政府对集体资产的实时监管效能，也促进了村民参与的制度化与积极性。最终，在组织维度上对民主程序的坚守与在技术维度上对智慧监督的运用相结合，使得集体资产监管中的规则执行更少依赖人情化的变通处理，国家法治规则在乡土情境中的适应性落地也因而得到加强。

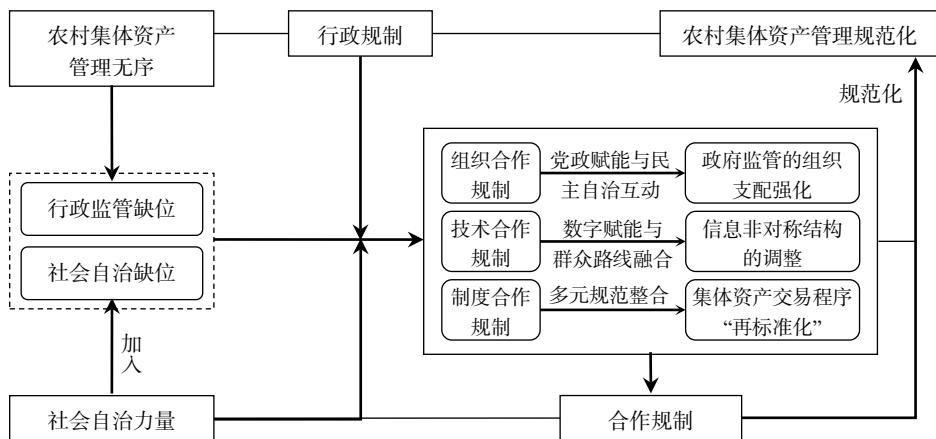


图1 农村集体资产监管的合作规制分析框架

### 三、案例深描：鄂南X镇B村集体资产管理的实践图景

根据国家监管能力与农村集体成员自治能力的互动关系，本文将鄂南X镇B村集体资产管理从乱到治的四十余年大致划分为三个阶段，即：政社双

重监管缺位期（1982—2013年）、社会自主倒逼行政规制期（2014—2020年）、政社合作规制期（2021年至今）。通过长时段的历史回溯，在渐进式变迁的背景下，理解农村集体资产监管的实践图景。

#### （一）基本情况概述

选择鄂南X镇B村农村集体资产管理的“合议共

管”工作方法为研究对象,主要基于以下考虑:一是案例典型性。“协议共管”工作法实现了农村集体资产全流程闭环式监管,取得了良好的社会治理效果。2023年,X镇“协议共管”工作法在纪念毛泽东同志批示学习推广“枫桥经验”60周年暨习近平总书记指示发展“枫桥经验”20周年大会上,作为全国5个典型经验之一进行交流汇报。二是经验材料的真实充分性。2024年11月7日至12月15日,笔者研究团队在鄂南B村调研,通过对乡镇领导、“三资”管理委员会负责人、村两委干部及鱼塘承包户等多主体进行半结构化访谈,收集了丰富的案例资料,为案例研究提供了有效的材料支撑。

B村下辖19个村民小组,户籍人口3 900人(913户),常住人口500人。作为一个水域资源丰富型村庄,B村集体和各村民小组都保有相当规模的河塘资产资源,村组的集体经济收入主要来自水塘的租金收益。2014年以来,随着农业开发、项目建设以及稻虾共作技术的推广,村组内部对于水域湖面承包经营权的竞争变得越发激烈。面对村集体三资管理混乱、村组领导违规操作、村组集体经济合同不规范(存在低价流转合同与无限期合同)等因集体资产管理不善引发的乱象,X镇与B村干部群众合作探索出农村集体资产管理的“协议共管”工作法。“协议共管”工作法由镇党委领导、政府主导、村级主责、群众发挥主体作用,全镇范围抽调各相关部门负责人成立“三资”管理委员会,充分调动各方力量通过民议、专业审、共同管三个环节加强对村组集体经济资产的监管。

## (二) B村农村集体资产管理的历时性发展进程

### 1. 政社双重监管缺位期(1982—2013年)

第一,社会层面的监管缺位。河湖水域难以清晰界定,无法像集体土地一样按比例发包给农户,只能以集体租赁的形式让农户受益。承包集体河塘从事水产养殖不仅存在较高的技术门槛与资本门槛,还要承担因市场周期性波动带来的收益风险。90年代初打工经济兴起,劳动力大量外流。普通农户主动放弃参与河塘经营的机会,河塘资源基本上为小组内大姓中的乡土精英垄断,普通农户除被动接受集体收益分配外,并不具备直接参与资产管理的动力和条件。组内精英承租人凭借同村组负责人的亲缘关系及自身的强势地位,获得了集体河塘鱼

池的垄断性经营权。此类承租行为往往无需遵循民主议事、招投标、公示等流程,也缺乏规范的合同约定,仅需与村组负责人私下商议、口头约定即可实现承租目的。由此,村组内部形成了以关系型发包流转为主要特征的集体资产管理模式。

第二,政府层面的监管缺位。家庭联产承包责任制在1980年代初期得到广泛推广后,国家对农村集体经济的监管模式从“政社合一”的全面监管变为部分监管,作为曾经统筹全域经济社会事务并实施总体性治理的地方政府开始逐渐放松对村组集体经济的全面管控。对于乡镇政府来说,村组集体经济组织的河塘管理本属集体成员自治事务范畴,政府仅在在有产权纠纷及集体利益争端时,才会行使监督权和指导权。国家直接行政管理和大规模社会动员的减少,使基层行政缺乏人力、物力及技术支持<sup>[29]</sup>,难以深入监管村组集体资产。由于村组内部往往缺乏对集体资产的有效经营与监管能力,而集体成员个体通常难以直接参与资产分配环节<sup>[30]</sup>,若国家行政层面在农村集体资产监管中缺位,则不仅难以推动村民小组内部实现民主化管理、促进资产收益提升,反而可能因管理权的过度让渡,加剧“精英俘获”等现象,进而助长村组内部集体资产管理的失序。

### 2. 社会自主倒逼行政规制期(2014—2020年)

第一,集体资产的内生利益关联度增强。随着乡村振兴战略的深入推进,以及大批外出务工农民的回流<sup>[31]</sup>,乡村社会内部的利益关联激增。2014年B村在镇政府激励与乡村精英的带动下率先引进稻虾共作模式,将大量浅水河塘改建为虾塘。稻虾共作市场风险相对较小,规模效益突出,每亩虾塘纯利润达6 000元,远超外出务工收益。然而,自2016年镇级工业园区开发征地,特别是2018年以来耕地流出区域的复耕工作推进,村内河塘资源日益减少,其稀缺性逐渐凸显。与此同时,乡村内部对河塘资源的需求却持续增长。河塘承包权不再仅限于乡村经济精英,部分外出务工积累了一定资本的农民也表达了返乡从事规模养殖的意愿,导致村内集体河塘经营权的竞争日趋激烈。一些有意承包的返乡农民对原有基于人情关系的发包模式感到不满,强烈呼吁打破由少数经济精英主导集体资产经营的现状,推动承包过程更加公开、公平。

第二,高利益关联度下集体资产纠纷激增引发行政规制的必要性。与返乡农户希望建立公平合理、规范有效的集体资产管理模式形成鲜明对比的是,村组内部长期粗放与缺乏监督的集体资产管理模式。“金钱开道、拳头说话”的资产管理乱象与小微权力腐败现象频发,导致这一时期村庄内部集体资产管理类纠纷和宗族械斗等群体性事件突出。监督下乡新常态下,集体资产管理领域的群体性事件,不仅会影响基层政权的权威性与合法性,也会增加镇、村两级的问责风险。由此,基层政府会将农村“三资”管理作为党风廉政建设的重要事项,以运动式集中整治的形式规制集体资产管理<sup>[32]</sup>。

### 3. 政社合作规制期(2021年至今)

针对监管主体混乱、监管体系不健全等问题,学界与实务界呼吁重视国家监管责任<sup>③</sup>,实现自上而下与自下而上监督机制的良性互动。X镇的“协议共管”工作法之所以能够实现对农村集体资产的有效监管,是因为坚持了政社合作规制模式。

第一,加强行政监管的组织体系建设,压实监管责任。2021年,X镇成立由镇党委副书记、政法委员牵头负责的镇级“三资”管理委员会,整合镇纪检监察、综治中心、司法所、财政所、自然资源和规划局及派出所等部门,通过党政统筹机制构建多元主体协同治理的新格局。政党政治势能的注入,构建了农村集体资产管理的镇级组织平台;通过“高位推动”与“任务发包”实现的政治动员,乡镇政府确立了在农村集体经济发展中的组织支配权,从而将集体资产经营过程全面纳入政府监管视野。X镇政法委员CWZ讲:“以前‘三资’是农业部门管,各部门力量难以统筹协调,引发很多社会矛盾。2021年后,乡镇党委明确责任主体,让政法委员从社会稳定角度出发将这件事揽下来,以综治中心为主统筹各部门力量。”(访谈编号: CWZ20241211)

第二,行政监管引领村民自治,激发监管内生动力。首先,X镇综治中心与司法所在处理集体资产纠纷时发现,大量纠纷产生的根源是村组集体资产交易合同存在漏洞,如显失公平类合同、未注明可预见性风险类合同以及签订不规范类合同等。

2022年X镇要求各村(社区)将组公章收回村里,并对镇域范围内的全部合同进行审核与完善。在本次发包合同清查中,针对涉及群众的合同纠纷问题,清查人员通过动员“五老”人员及当事人亲友等多方力量,综合施策,有效推动了问题化解。其次,2023年X镇总结推行“合同前置工作法”,规定鱼塘发包等重大事项的合同条款,须作为草案纳入村组议事程序,在镇“三资”管理委员会和村组自治组织的共同主持下,经70%以上成员代表民主讨论并形成初步意见后,最终必须获得参会代表70%以上的表决同意并签字,方可通过。最后,在正式发包招标环节,组内要将成员代表商议的合同发包底价形成“暗标”,依照《招标投标法》、镇《“三资”管理办法》并结合村组具体情况,在镇“三资”管理委员会和村级自治组织监督下展开招标活动。

第三,数智技术赋能全过程监管,形成监管闭环。2023年,X镇依托区级智慧监督平台,构建了“区纪委—镇‘三资’管理委员会—村监会—村民”四级穿透式监督模式,实现小微权力运行的可视化。乡镇政府要求各村组将涉及集体资产发包和承租的所有合同文书及执行情况全部上传智慧监督平台,普通农民群众可随时通过与智慧监督平台关联的“清廉村居”微信小程序,进行实时监督。“三资”管理部门、纪检监察部门可以通过后台实时跟踪监督,将临近期限的合同以信息报送的形式,及时通知村组集体,并对可能存在的风险及时预警。B村综治主任FMA认为“组里的资产和合同全部上平台,老百姓只要有一定文化水平的都会看,这使他们有渠道有能力进行监管,也使村组工作更透明规范。”(访谈编号:FMA20241126)

## 四、合作规制:农村集体资产有效管理的实践机制

在X镇B村四十年的农村集体资产管理历程中,可以发现政社互动下的合作规制能有效地实现对农村集体资产的管理。合作规制实质上是行政权力与村庄内部集体资产管理间的关系耦合,具体表现为组织合作规制、技术合作规制和制度合作规制,

三种规制模式共同作用助推农村集体资产管理的规范化运作。

### (一) 党政赋能与民主自治合作的组织规制

#### 1. 党政嵌入激活集体成员自治平台

第一, 政治势能高位推动, 实现民主议事机构的工具化转向。在实践中, 集体成员代表会议作为主要的民主议事机构, 职责定位和实践目标都很模糊, 行政规章中对会议表决要求等也仅做原则性规定。为推动成员代表会议规范运作, 使其更好地服务于增强村、组集体民主议事能力及镇域集体资产有效监管目标, 镇“三资”管理委员会对成员代表资格、议决事项内容设定了具体要求。在成员代表资格方面, 强化代表选择过程中的利益关联性。“合议共管”工作法规定, 由镇“三资”管理委员会牵头, 组织河塘流转合同涉及的成员代表召开会议展开讨论。参与主体的强利益关联性有利于抑制“关系型”发包, 助推发包过程中的民主协商。为确保议决质量, 避免会议被误导或代表能力不足, 镇“三资”管理委员会会提前邀请专业人士, 向代表通报市场、法律及政策要点, 提供必要的前置辅导。

第二, 纵向下沉治理单元, 实现党领共治的基层组织整合。党政部门协同村组干部引导村民成立小组理事会, 为组内成员共商、共建、共治、共监、共享集体资产提供基本单元。一方面, 河塘等集体资产一旦进入流转交易准备期, 乡(镇)“三资”管理人员和村两委干部必须主动下沉到小组理事会中, 同小组长及组代表共同梳理鱼塘经营状况和年均收益, 在这其中小组理事会发挥了信息中介的作用。另一方面, 在小组理事会中, 乡(镇)与村组干部及时准确地掌握户代表的真实承租意愿与资产状况, 由此形成对集体鱼塘流转市场走向的预判, 确定流转交易准入门槛、起拍价格、租金支付方式等。在集体资产流转交易的竞价开标过程中, 镇、村干部和相关部门深度参与小组理事会议事, 作为监督小组成员见证竞价开标, 以此维护招标秩序, 防止围标、串标等招标程序不规范现象。在“镇‘三资’管理委员会—村成员代表会议—组理事会”的治理结构下, 小组理事会为基层政府所吸纳, 成为农村集体资产经营管理的民主协商平台。

#### 2. 民主自治助推集体资产的社会自我规制

第一, 集体资产发包招标流程的协商民主规

制。集体资产发包招标环节是违规交易的“重灾区”, 其症结在于监督机制的双重失灵: 基层政府的外部监督难以到位, 而集体成员的自发监督也未能形成有效制约。对此, 在具体发包招标过程中, 仍有赖于村组集体经济组织同集体成员间的民主协商。首先, 在遵循乡(镇)发包与监督程序的基础上, 村、组负责在招标前召开多轮询价会, 共同议定招标规则与出价方案。同时, 作为意向承租人和组集体的共同代理人, 村集体经济组织负责组建包括熟悉鱼塘权属的知情人和村组代表等内部人员的询价监督小组。其次, 在询价过程中村级集体经济组织将拟定的合同初稿公开, 并要求意向投标人和成员代表对合同内容进行公开讨论, 充分表达自身利益诉求和意见。面对询价过程中的利益冲突, 村集体通常会提请上级政府或司法调解人员进行现场监督, 确保争议各方充分陈述意见, 并最终通过成员代表会议进行表决, 以集体决议形式化解分歧。最终, 集体经济组织会将询价会中经民主协商后形成的“公共性意见”, 以承诺书和临时事项的形式补充到承包合同中。

第二, 对集体资金使用和分配的实质性监督。民主自治的规制力量使集体资产管理不再局限于资产回收和规范资产交易, 而是能够实现对集体资金使用和分配的全过程实质性监督。在鱼塘的流转交易达成后, 流转金随即进入村、组集体账户, 转为集体资金。在行政规制层面, 乡(镇)通过资金进笼、回收公章等措施, 保障了小组集体资金流动的可追踪性。然而, 在资金具体使用和分配的实质性监管层面, 乡(镇)缺乏与村庄公共性相匹配的深入介入能力。相比之下, 小组内部的议事制度则能够有效地填补这一监管空隙。该制度规定, 小组须在年初召开议事会议, 由村民广泛讨论并决定本年度的资金使用额度与事项; 年终则由村“两委”与村民共同监督事项完成情况并审计资金使用情况。这套程序旨在实现集体资金的内部民主管理与监督。

### (二) 数字监督与群众路线合作的技术规制

1. 数字监督嵌入助推集体资产管理的清晰化照看

所谓“照看”是指技术将被治者的状态呈现在治理者眼前, 将社会变成一整套“清晰化图解”,

进而能够操作并处理它的过程<sup>[33]</sup>。数字技术“照看”功能，一是精确，二是全面，极大增强了乡（镇）政府在农村集体资产管理中汲取和处理信息的能力，也提升了政府对域内集体资产动态变化的总体把控能力。

第一，数字技术嵌入增强了基层政府汲取和处理信息的能力。X镇自2018年起，连续3年利用OCR识别、GIS测绘等技术手段，将河湖、地块等模糊性四至标识转译为具有经纬度坐标的高清影像，实现资产权属数据化，初步建立了村级集体资产、资源的全要素数字化档案库，并形成可追溯的数据底账。2024年，为落实全省农村集体资源资产全面清产核资工作，X镇依托省自然资源数据库的“三资”底图，将大数据技术、地理信息技术与监督平台中的数据底账叠合，通过“一物一编码”、数据对比分析、实地核对和信息确认等流程提取精准数据，实时绘制出集体“三资”数字一张图，将集体资源资产的空间坐标、土地性质、承包信息、经营状态等全息化呈现。数字技术的嵌入使集体“三资”数据的精准度显著提升，有效弥补了基层政府的信息劣势。

第二，数字技术嵌入提升政府对域内集体资产动态变化的总体把控能力。针对以往资产流转过程中的“关系型”发包，数字技术以全景敞视模式，实现对村干部日常行为的全天候持续监管。自2024年起，X镇着手构建集体资产智慧监督平台体系，推动各村、组资产数据与发包合同全面接入，初步实现了对资产流转的线上动态监督与干部履职的数字化管理。平台要求发包招标的所有合同及证明材料必须在线提交并通过审核，作为交易推进的前置条件。此外，平台建立了“红黄灯”分级预警模型。当系统检测到材料缺失或信息不符时，将自动触发“黄灯”预警，提示村干部限期履职整改；若问题在规定时限内未解决，系统则自动升级为“红灯”警报，实时推送至镇纪委，为其开展精准监督与重点督办提供依据。

#### 2. 群众路线助推数字监管的偏差矫正

数字监督平台的“照看”功能关键在于依照技术使用者的主观意图简化并提取相关的社会事实。这一过程中，社会复杂性与技术的简化功能间始终存在张力。群众路线同数字赋能的“双向融合”有

利于弥合这种张力，实现数字监督平台的有效技术规制<sup>[34]</sup>。

第一，技术赋能与群众需求融合，激活群众监督的内生型共同体。X镇针对集体鱼塘承包等群众关切事项，研发推出“清廉村居”小程序。该程序将村务从线下迁移至线上云平台，并整合了数字监督功能。村民通过小程序可实时查询信息，并利用其意见沟通板块平等参与集体资产流转与资金使用的监督讨论，实现了从“在场参与者”到“监管主人”的角色转变。截至2024年底，监督平台注册用户1万余人，访问量8万余人次，收集意见建议200余条，推动解决问题60余个<sup>④</sup>，有效构建了政社共同监管的新格局。

第二，数字技术赋能与社会资本的融合，有助于推动集体资产底数清晰化。数字技术可以深度融入乡土行动者网络，依靠以“关系”为核心、差序格局为特征的社会资本网络，弥合数字与社会间的张力<sup>[35]</sup>。然而，在清产核资实践中，以卫星影像、无人机航拍为代表的技术手段虽能将资产信息高度可视化，却无法承载产权争议背后的复杂社会过程与历史脉络，存在将问题“简单化”和“去政治化”的风险。因此，对于河塘产权等历史遗留问题，最终仍需乡（镇）与村组干部广泛动员“老干部”“老党员”等，通过实地走访、民主协商等方式，厘清权属边界，并结合测绘技术确定精确的“四至”与坐标，实现技术与人文的有机结合。

### （三）国家法与地方知识合作的制度规制

1. 国家法治规范的标准化嵌入，压缩自发性流转空间与修正既成性市场关系

第一，国家法治规范的标准化嵌入，压缩了集体资产交易的自发性流转空间。面对之前普遍存在的无限期合同、关系型流转等问题，2023年1月，X镇根据《湖北省农村集体“三资”管理办法》《湖北省农村产权流转交易管理暂行办法》等政策法规，制定并印发了《X镇“三资”管理办法》，这完善了镇域集体资产公开交易的标准流程。依照管理办法，S镇设置了山林、鱼塘等各类集体资产的指导单价、承包期限，并将单次发包总额达5万元以上的集体资产全部纳入行政监管之下，要求村组集体在“发包招标”过程中必须经过招标立项审查、招标公告、村、组代表会议事、询价竞标、合同签订等具体环



节。在《招标投标法》与官方政策引导下,集体资产交易方式的程序规则被法定强化,其以公开竞标为基本准则,形成了制度化的交易流程,这避免了人情关系对集体资产管理的人为干扰。

第二,国家法治规范的标准化嵌入,修正集体资产流转的既成性市场关系。流转程序标准规范的出台,使X镇需针对既成的流转关系,进行回溯性整改<sup>⑤</sup>。2022年镇司法所牵头组织合同清理工作,截至2023年底,X镇对所辖8个行政村及2个社区的村组集体资产合同进行了全面清理审核。累计审核发包流转合同505份,其中发现存在各类瑕疵的合同303份。通过此次清理,不仅为村集体经济挽回了潜在损失200余万元,还通过规范管理新增了集体经济收益近1 000万元<sup>⑥</sup>。同时,针对既往合同签订中的各类不规范行为,X镇引入标准合同制度。在标准合同制定过程中,司法所依据既往合同清查过程中反映出的潜在法律风险,有针对性地设置当事人的法定权利义务。标准合同不仅直接规制了集体资产承租流转方式和潜在的法律风险,也为各村、组集体与承租人设定了相对统一的资产发包流转要求和利益分配准则。

2. 地方性知识的“再标准化”实践,助推集体资产管理的实质正义实现

“再标准化”的法治规范<sup>[36]</sup>,并非是退回到运动式的人格化治理,而是通过农村集体经济组织内部民主协商的方式再造标准规范,增进标准规范同农民日常生活现实的耦合性,其以强化标准化在农村集体资产监管实践中的应用为目标。

第一,合同修改与订立过程中的再标准化。在对不规范合同进行回溯整改的过程中,当地政府与农村集体经济组织尊重乡村风俗习惯,将符合乡村的情理诉求纳入标准化合同文本。如村民小组内部流转的限价条款,要求承包权二次流转必须维持原始中标价格,严禁基于池塘质量差异实施市场化溢价;通过设置高额违约金及合同解除权,避免村组集体资产外流,这种基于祖业观的集体伦理与《民法典》合同编中的市场化操作逻辑相违背<sup>⑦</sup>。当地政府在处理此类问题时,会将同类型的纠纷案例纳入合同模板,将乡土“习惯法”转化为符合《民法典》合同编要求的书面合同条款,明确其中的权利义务关系。这就要求镇级“合议共管”工作室在与

司法所协同审查合同时,须斟酌当地实际情况,将乡土正义转化为法律框架内的可协商条款,使村民在乡土正义感知下接受规则调适。

第二,集体资产发包招标流程的“再标准化”。行政规制虽然根据《招标投标法》在村、组内部设置了集体资产的市场竞标流程规范,但针对行政规范与乡土交易习惯的不适配,村社集体需发挥自主性,以民主自治的形式促进资产发包招标流程的再标准化。例如,B村各组原先的“明标”方式因报价公开、无保证金门槛导致针对性加价和非理性哄抬。为过滤非理性竞标与缓释恶性竞争,村集体在实践中形成了动态调适标准:在竞争激烈时,通过设定高额保证金和即时交付条件筛选意向方;在需鼓励参与以稀释复杂利益时,则降低门槛、放宽期限,以此确保招标的公平与效率<sup>⑧</sup>。

## 五、结论与政策建议

本文基于鄂南X镇B村集体资产管理四十年的历时性发展,探究行政规制力量与农村集体成员自治力量双向互动助推农村集体资产有效监管的实践路径与机制,形成如下结论。第一,农村集体资产的有效监管建立在基层政府与农村集体经济组织对集体资产的“组织—技术—制度”合作规制基础上。从组织合作规制来看,党政赋能与民主自治互动,强化政府监管的组织支配;从技术合作规制来看,数字监督与群众路线融通,调整资产监管过程中的信息非对称结构;从制度合作规制来看,多元规范整合,助推集体资产交易程序的在地化调适。第二,公权力在尊重集体所有权自治和保护集体成员公共利益的前提下,适当介入农村集体资产管理的监督过程,具备法理正当性。第三,农村集体资产的有效监管,要在静态的制度结构设计基础上,构建国家监管能力与乡村社会基础间的合作规制机制,在动态协同过程中实质性地履行国家监管责任并促进农村集体经济组织内部自我监督能力强化。

基于前述研究,本文提出以下政策建议:

第一,基层政府应依法依规履行监管责任,强化对农村集体资产的动态监管效能。首先,基层政府应完善农村集体资产监督管理服务体系,加强镇村“三资”管理队伍建设。其次,乡镇政府应在清

产核资工作成果基础上,明确将集体资产纳入省市“三资”监管平台。最后,基层政府应健全和完善动态透明的集体资产合同监管机制。

第二,基层政府应重视内生监管体系的发展,夯实农村集体经济组织的治理基础。一是赋能民主自治,以党建引领配合智慧监督平台开放,提升集体成员自治能力与监督效能。在充分尊重集体成员意愿的基础上,强化集体经济组织集体成员民主参与、民主管理、民主决策、民主监督的能力。二是动员乡土权威,引导乡贤参与关键环节,筑牢监管的社会基础。乡(镇)政府及村“两委”需积极鼓励并引导乡村场域内具备充沛社会资本、讲公道、有威信、社会经验丰富的乡贤“五老”人士参与集体资产摸排、争议纠纷化解及招投标监督过程。三是活化规则适用,通过示范合同引导村社在法律框架内吸纳地方共识,实现良法善治。乡(镇)可通过提供合同示范模板的形式,鼓励引导村社集体在法律法规的框架内发挥主体性,推动集体资产招标发包及合同订立过程充分吸纳乡风民俗中的合理成分与本地共识。

第三,在尊重相关法律法规的基础上,实现“有为政府”与“有效市场”的平衡。基层政府须在法治框架下,通过两项关键举措规范自身行为:一是以“清单化”明确权责边界。基层政府应恪守《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国农村土地承包法》《中华人民共和国集体经济组织法》等法律,在履行法定监管责任的同时,严防非法干预。可通过《农村集体资产管理条例》等地方性法规,以负面清单形式明确界定政府监管、指导与干预的具体情形,做到于法有据、权责清晰。二是以“程序化”保障合作规制。在与村社集体构建合作规制关系时,基层政府应强化程序正义,通过公开、规范化的流程来保障实体结果的公正与权威,从而巩固行政规制的法理正当性。

#### 注释:

- ① 数据来源:中华人民共和国农业农村部政务服务网站。  
② 《农村集体经济组织法》第4条第1项规定,农村集体经济组织“坚持中国共产党的领导,在乡镇党委、街道党工委和村党组织的领导下依法履职”;第10条规定了农村集体经济组织的监管部门;第47、48条规定农村集体经济组织的外部监督制度;第61条规定了乡镇人民政府、街道办事处或者县级人民政府农业农村主管部门对章

程、决议的监督。

- ③ 2019年中央农办、农业农村部对全国18个省的农村集体经济进行了督查,多份督查报告指出农村集体经济监管机制存在管理主体混乱的问题,要求切实抓好农村集体资产管理的规范化建设,强化农村审计监督。2020年国务院向全国人民代表大会作的报告中也重点提及农村集体经济的监管问题。2021年习近平总书记专门针对农村集体经济的管理作出重要批示。  
④ 数据来源:WXH20241202,乡镇驻B村干部。访谈记录编码规则为:被访者姓名拼音首字母,访谈时间。下同。  
⑤ 乡镇政府对历史不规范合同的回溯整改,其合法性依据源自《中华人民共和国民法典》第一百五十三条,若历史合同存在程序违法(如未履行民主决议)、内容损害集体利益(如显失公平)等情形,合同自始无效,乡镇政府有权要求纠正。农业农村部《农村集体资产清产核资办法》第二十四条规定,要求对集体资产合同进行清理规范,重点整治显失公平、程序违法、长期拖欠租金等问题合同。该部门规章明确赋予乡镇政府对历史遗留合同的清查、整改权。  
⑥ 数据来源:CWZ20241211,X镇党委副书记、政法委员。  
⑦ 资料来源:CWZ20241211,X镇党委副书记、政法委员。B村8组集体池塘于2024年12月31日到期,5月26日组内代表商议公开招标。组内所有鱼池(8个)共75亩,承包期10年,报名费10万元。特别声明,若中标后有外人经营,组里可以终止合同并罚款5万元。  
⑧ 资料来源:WM20241208,B村前任党支部书记。B村17组便因为长期以来宗族势力的关系发包与世袭垄断,而在其他组均采用过滤投机者的10万元高额报名费的时候,选择2万元低门槛标准,以此激发组内民主竞标活力。

#### 参考文献:

- [1] 仇叶. 集体资产管理的市场化路径与实践悖论——兼论集体资产及其管理制度的基本性质[J]. 农业经济问题, 2018(8): 17-27.  
[2] 任大鹏, 吕晓娟. 农村集体经济组织财产制度构建的法律问题探究[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2023, 40(3): 185-202.  
[3] 魏广成, 孔祥智. 深化农村集体产权制度改革的逻辑框架、难点阻点与制度构建[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2024, 24(6): 14-24.  
[4] 管兵. 农村集体产权的脱嵌治理与双重嵌入——以珠三角地区40年的经验为例[J]. 社会学研究, 2019(6): 164-187, 245.  
[5] 蓝宇蕴. 非农集体经济及其“社会性”建构[J]. 中国社会科学, 2017(8): 132-147.  
[6] 彭涛. 国家对农村集体经济监管的法律责任[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2023, 41(6): 128-137.  
[7] 段浩. 农村集体资产监管的制度困境及其破解[J]. 法商研究, 2024, 41(5): 170-184.  
[8] 李强. 吸纳性规制: 农村集体资产经营中的基层政府

- 行为模式[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2024, 23(4): 13-25.
- [9] 曾凡木, 蒋晓雨. 集体经济管理的规范化与乡村关系变迁[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(3): 78-85.
- [10] 梅维佳. 农村集体经济组织法人的内在逻辑与制度表达[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2024(2): 145-154.
- [11] 张瑞涛, 夏英. 我国农村集体资产产权科层分析[J]. 农业经济问题, 2020(11): 8-15.
- [12] 宋华琳. 制度史视野下合作规制的法律变迁[J]. 上海政法学院学报(法治论丛), 2025(4): 44-65.
- [13] 文学国. 政府规制: 理论、政策与案例[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012.
- [14] 弗朗茨·X. 效率: 理论、证据和应用[M]. 费方域, 译. 上海: 上海译文出版社, 1993.
- [15] LAFFONT J J, MARTIMORT D. Transaction costs, institutional design and the separation of powers[J]. *European economic review*, 1998(3): 673-684.
- [16] LOE M, WESLEY A M. A decentralized method for utility regulation[J]. *Journal of political economy*, 1987(5): 921-937.
- [17] 胡梦瑶. 社会自我规制的理论反思与范式重构[J]. 法学评论, 2024(6): 35-49.
- [18] ORLY L. The renew deal: The fall of regulation and the rise of governance in contemporary legal thought[J]. *Minnesota law review*, 2004(2): 342-390.
- [19] 张涛. 通过技术标准规制人工智能: 基于合作规制的法理[J]. 比较法研究, 2025(4): 169-187.
- [20] 宋丽容. 风险社会视域下环境规制模式的困境与超越[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2025(3): 34-45.
- [21] 李蕊. 论农村集体经济组织的特别市场主体地位[J]. 政治与法律, 2025(5): 93-110.
- [22] 高圣平. 论农村集体经济组织的特别法人地位[J]. 中国法律评论, 2025(2): 62-76.
- [23] 徐明强, 许汉泽. 农村基层治理的平台化转型[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2025, 24(1): 127-138.
- [24] 吕俊延, 刘焱飞. 国家的“视力”: 技术革命与国家信息能力建构[J]. 政治学研究, 2023(5): 97-113.
- [25] 孟天广, 田栋. 群众路线与国家治理现代化——理论分析与经验发现[J]. 政治学研究, 2016(3): 25-35.
- [26] 彭勃, 庞锐. 平台、场景与共同体: 数字赋能与群众路线的融合路径[J]. 中国行政管理, 2023(5): 91-99.
- [27] 徐宗阳. 资本下乡的社会基础——基于华北地区一个公司型农场的经验研究[J]. 社会学研究, 2016(5): 63-87, 243.
- [28] 王启梁. 国家治理中的多元规范: 资源与挑战[J]. 环球法律评论, 2016(2): 5-19.
- [29] 陈柏峰. 中国法治社会的结构及其运行机制[J]. 中国社会科学, 2019(1): 65-88.
- [30] 戴威. 农村集体经济组织成员权制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 2016.
- [31] 焦长权. 从乡土中国到城乡中国: 上半程与下半程[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2022, 39(2): 22-39.
- [32] 冷波. 监督下乡: 乡村监督体系重塑及其效应[J]. 中国农村观察, 2021(4): 79-89.
- [33] 彭亚平. 技术治理的悖论: 一项民意调查的政治过程及其结果[J]. 社会, 2018, 38(3): 46-78.
- [34] 彭亚平. 照看社会: 技术治理的思想素描[J]. 社会学研究, 2020(6): 212-236, 246.
- [35] 金华, 高奇琦. 从悬浮到融合: 积分制的数字化转型与乡村社会双向形塑的内在逻辑——基于全国乡村治理示范村Z村的实证考察[J]. 电子政务, 2024(10): 59-72.
- [36] 袁方成, 王丹. 跨越科层理性: 理解基层治理的“再标准化”转向[J]. 中国农村观察, 2024(3): 104-123.

责任编辑: 黄燕妮