

# 协同治理：农村集体经济市场化转型的内在机制

## ——基于成都市T镇的田野调查

杨晓慧

(中国农业大学 人文与发展学院, 北京 100193)

**摘要:** 如何推动农村集体经济市场化转型,是实现共同富裕、引领乡村走向振兴需要解决的重要问题。在乡村治理主体分散、制度激励缺失且市场动力不足的现实背景下,成都市T镇在镇域统筹发展中形成了“协同治理驱动转型”的实践模式,通过“主体—制度—效能”三维协同,构建了市场化转型的内在机制。具体而言,在主体层面,形成“政府供给制度—社会组织注入能力—集体承载运营”的行动网络;在制度层面,依托股权均等化、双层弹性分配与财务分权制衡构建激励相容的风险共担机制;在效能层面,实现经济增效、治理优化与社会信任互哺的增强回路。研究表明,农村集体经济市场化转型并非只是简单的经济行为调整,而是主体重构、制度创新与效能转化协同推进的系统性变革。

**关键词:** 农村集体经济; 市场化转型; 协同治理; 机制

中图分类号: F321.32

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2026)02-0013-09

## Collaborative governance: The internal mechanism of market-oriented transformation of rural collective economy—Based on field research in T Town, Chengdu

YANG Xiaohui

(College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University, Beijing 100193, China)

**Abstract:** How to promote the market-oriented transformation of the rural collective economy is a crucial issue for achieving common prosperity and revitalizing the countryside. Against the realistic background of dispersed rural governance subjects, lack of institutional incentives and insufficient market momentum, T Town in Chengdu has developed a practice model of “transformation driven by synergistic governance” in its coordinated development at the township level. By constructing a three-dimensional synergy of “subjects-institutions-effectiveness,” an internal mechanism for market-oriented transformation has been built. Specifically, at the subject level, an action network of “government providing institutions, social organizations injecting capabilities, and collectives undertaking operation” has been formed; at the institutional level, an incentive-compatible and risk-sharing mechanism has been established based on equity equalization, dual-layer flexible distribution, and financial decentralization; At the effectiveness level, a reinforcing loop of economic efficiency enhancement, governance optimization, and social trust reciprocity has been realized. The study shows that the market-oriented transformation of rural collective economy is not merely a simple adjustment of economic behavior, but a systemic reform driven by the synergistic advancement of subject restructuring, institutional innovation, and effectiveness transformation.

**Keywords:** rural collective economy; market-oriented transformation; collaborative governance; mechanism

### 一、问题的提出

习近平总书记多次就农村集体经济作出重要指示,强调发展农村集体经济是实现共同富裕的重要保障,是推动低收入地区农业发展、走向振兴的

收稿日期: 2025-07-15

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(22&ZD173)

作者简介: 杨晓慧(1995—),女,山西大同人,博士研究生,主要从事农村治理、集体经济方面的研究。

必由之路<sup>[1]</sup>。然而,在我国工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步加速推进与乡村社会转型的双重背景下,农村集体经济发展正面临市场化转型的严峻挑战。

既往研究多集中于如何通过引入政府、企业等外部资源,以突破农村集体经济的资源瓶颈<sup>[2]</sup>。随着实践深入,这种强调外部依赖的单一模式在实践中暴露出多重矛盾,促使实践者与理论界共同探索转型路径。在此背景下,新内源式发展路径备受关注。研究者提出要立足乡土资源禀赋与关系网络,构建“外部适配-内部激活”的共生机制,推动农村集体经济向新内源式发展转型<sup>[3]</sup>。围绕共生机制的研究,主要从三个维度展开:在要素配置维度,着眼于通过产权改革促进外部资源与内生要素的耦合,以应对“资源输入—收益漏出”的困局<sup>[4]</sup>;在主体重构维度,聚焦于通过权责重构激活多元参与,化解行政过度干预与市场机制失调的矛盾<sup>[5]</sup>;在制度创新维度,致力于论证差异化政策体系对于克服产业同质化的重要价值<sup>[6]</sup>。

然而,单纯依靠“外部适配—内部激活”的共生机制,农村集体经济仍难以有效应对市场化转型的深层困境。其一,产权改革不彻底制约资源配置效率<sup>[7]</sup>,集中表现为资源权属不清、股权难以流动及外部资本进入受限,抑制了集体资产活力。其二,治理体系存在制度缺陷,农村集体经济组织与村“两委”权责边界模糊<sup>[8]</sup>,导致内控风险高与成员参与激励不足<sup>[9]</sup>。其三,产业低端化、品牌建设滞后与营销能力不足,导致市场拓展空间受限,难以实现价值跃升<sup>[3]</sup>。其四,人力资本瓶颈突出,部分带头人思维滞后、专业能力不足,加之人才外流严重,导致在项目管理、资本运作等关键环节专业力量匮乏<sup>[10]</sup>。

协同治理理论被视为应对农村集体经济市场化转型困境的重要理论支点。研究表明,混合所有制通过产权融合为协同治理奠基,其赋能过程具体呈现为三个协同维度:在产权层面融合内外资本,在组织层面实行政企分离,在运营层面结合专业激励与多元监督<sup>[11]</sup>。这种制度化的协同有效强化了村集体的统筹功能,推动农村集体经济从单一主体资源依赖向多主体协同发展跃迁<sup>[12]</sup>。此外,还有研究者发现农村集体经济组织的公司化运营模式显著

提升了集体经济收入水平<sup>[13]</sup>。

综上,协同治理理论的核心价值在于它系统阐释了农村集体经济的发展逻辑,并为其市场化转型实践提供了方法论指引。然而,既有研究在关键机制上仍显模糊:各主体如何形成稳定协同而非内耗掣肘?市场逻辑与乡土社会的公平诉求如何实现动态兼容?经济层面的市场效率如何转化为社会层面的共享发展与治理层面的效能提升?反之,治理优化与社会资本增强又如何滋养并稳定经济增长?为此,本文拟选取四川成都J县T镇农村集体经济发展实践作为典型案例,对其市场化转型过程进行机制性剖析,以揭示其实现高质量发展的内在逻辑,并为同类实践提供理论参考与决策借鉴。

## 二、理论框架与案例选取

### (一) 理论框架

协同治理理论是协同学与治理理论交叉融合后的产物,这一理论聚焦于多元主体为应对复杂公共问题而展开的集体行动过程,旨在探究如何构建有序的协同结构并优化互动过程<sup>[14]</sup>。为解析这一过程,相关研究通常从主体结构、资源整合、制度规则与过程设计四个维度展开剖析<sup>[15,16]</sup>。其中,主体结构维度旨在回应“谁来协作以及以何种网络结构协作”的问题,通过界定政府、市场、社会与公民等多元主体的权责关系,构建出协作的初始行动网络<sup>[15,17]</sup>;资源整合维度则进一步回应“协作凭借何种资源基础得以展开”的问题,通过知识共享、信任构建与社会资本培育,打破资源壁垒,实现异质性资源的有机融合与价值创造<sup>[16,18]</sup>;制度设计维度与过程管理维度则分别从规则稳定性和行动适应性角度,为协作的持续与优化提供保障<sup>[19,20]</sup>。

若将这一分析框架置于中国农村集体经济市场化转型的具体情境中检验,其解释力则面临显著挑战。这一困境并非源于框架本身对动态维度的忽视,而在于其分析维度在乡土社会实践中呈现出高度模糊性与交织性,难以被清晰分割和静态测量。具体而言,在乡村场域中,行动者和资源不易清晰区分,主体的社会关系网络本身就是极为重要的资源,这使得“主体结构”与“资源整合”维度在分析上产生重叠。制度也并非静态的预设规则,而是在主体的互动、协商甚至博弈中被不断塑造、诠释

与重构,这意味着“制度规则”与“过程设计”维度必须容纳更强的动态性与建构性。更关键的是,既有框架虽以“实现协同”为目标,却未能系统考察“协同”所产生的多维效能有哪些,以及这些效能是怎样反向影响协作系统的。正是上述分析维度之间的固有局限,使得该框架在解释农村集体经济市场化转型实践中资源分散、主体割裂等现实困境时显得解释力不足。这些困境实质上是主体与资源未能有效联动、制度安排与行动过程相互脱节、系统效能缺乏反馈与转化机制等多重失灵的综合表现。为回应上述理论在应用层面的局限,本研究拟对协同治理理论既有分析维度进行整合与重塑,构建“主体—制度—效能”三维协同分析框架。与既有研究相比,这一重构旨在实现三重转变:一是从分离审视静态主体结构转向追踪动态互动以及资源整合机制;二是从对制度与过程进行二分审视,转向探究二者在实践中融合共生的制度体系;三是将效能从静态的结果变量升级为推动系统不断优化的反馈环节。在这一框架下,主体协同维度着重考察多元行动者如何结成网络、相互沟通并整合资源,从而为市场化转型奠定组织基础;制度协同维度着重剖析产权、分配、监督等制度规则如何在转型实践中被共同塑造并协同作用,以揭示协作秩序得以形成与稳固的内在逻辑;效能协同维度系统考察转型实践催生了哪些经济、治理及社会层面的协同成果,以及这些成果以怎样的反馈路径转而影响主体后续的举动并推动制度的演进与改进。本文将以此框架为线索,阐释T镇的实践如何通过构建有效的组织载体、形成有序的协作秩序、建立成效反馈的闭环,从而推动农村集体经济向着市场化、内生且可持续的形态演进。

## (二) 案例选取

本文遵循案例研究的典型性原则,以四川省成都市J县T镇作为研究样本。T镇作为成都市典型的农业乡镇,不仅是农村集体经济市场化转型的策源地,也是该领域改革实践的先行示范区。案例选取基于以下三方面因素:首先,区位特征与基础困境具有典型性。T镇的资源禀赋、经济基础以及面临的资源要素分散、成员市场能力薄弱、品牌营销滞后、治理效能不足等困境,集中体现了中西部乡镇推动农村集体经济市场化转型过程中的结构性矛

盾,这为深入剖析协同治理机制如何破解这一矛盾的作用路径与内在逻辑提供了理想的观察窗口。其次,改革实践兼具系统性与前瞻性。作为省级改革试点,T镇的探索触及产权制度、主体关系等深层结构,系统性地构建了市场化转型的底层框架,这一特质使其具备了可迁移的分析价值。最后,治理结构呈现出清晰的协同性。T镇在转型过程中形成了政府、市场与社会等多元主体各司其职、交互赋能的治理网络,为研究“主体—制度—效能”的协同机制提供了适切场域。对该案例的深入研究,有助于拓展学术界对农村集体经济市场化转型的理论认知。

在研究方法层面,本文采用半结构访谈法和参与观察法开展实地调研。笔者于2024年7月至8月随团队进行了为期45天的田野调查,访谈了乡镇农业部门主管及工作人员、公益社会组织负责人、农业公司职业经理人、村“两委”成员、新型农业经营主体代表及普通农户等多类主体,同步收集了县域与乡镇政策文件、社会组织年度工作报告、村庄基础数据及乡镇经济发展档案等核心资料。调研信息以田野笔记、图片与文档的形式进行记录与保存,整理成案例研究资料。

## 三、T镇的农村集体经济市场化转型实践

T镇地处成都市东北部,辖2个农村社区与5个行政村,耕地面积3.18万亩,主导产业为粮食、蔬菜与柑橘种植。作为典型的农业镇,T镇农村集体经济发展呈现不均衡态势。少数村庄已率先突破:如HB村通过全流程服务整合,实现亩均生产成本降低60元,并带动产品溢价约15%;LJG村则依托标准化种植,使其柑橘优质优价,同样实现了市场溢价<sup>①</sup>。然而,其他村庄因起步较晚,面临资源闲置、技术不足等困境,导致集体资源利用率低下、产业升级缓慢、乡村发展内生动力不足。为打破这一局面,2021年3月,T镇党委、政府在县级农业农村局支持下,引入专业社会组织ZH,尝试通过组织与制度层面的创新,推动镇域农村集体经济市场化转型。

### (一) 整合组织架构,构建镇村联动经营体系

为整合资源、实现规模经营,T镇政府牵头构建了“镇级联合社—村合作社—村民小组”三级治理架构。在镇一级,成立集体经济联合社,由7个

村(社区)党支部书记组成理事会,并通过民主选举产生理事长和监事长。理事会下设农业有限责任公司与集体经济服务中心,分别承担市场化经营及公共服务工作。在村与小组层级,分别设立综合服务站并配备专职联络员。在这一组织基础上,T镇政府推动7个村(社区)签订土地托管协议,实现全镇1.8万亩土地的整合。引入的社会组织ZH通过调研、培训等方式,帮助村干部增强市场意识。同时,协助搭建农资集中采购平台和产销信息发布App,落实电商直播培训政策,并与高校合作开发区域公共品牌。依托上述整合后的资源与组织化支撑,镇联合社统筹开展规模化经营:一是对整合后土地实施统一规划;二是在政策准许范围内,通过民主程序把部分涉农补贴资金转为集体股本开展市场化运营;三是通过农业公司进行专业管理,采用灵活用工方式,结合农时调度农机及劳动力,优化从生产到初加工各环节的衔接。

## (二) 创新制度体系,确立激励相容原则

完成组织与资源整合后,T镇联合社所属的农业公司围绕激励相容原则,设计了涵盖股权设置、收益分配和财务管理的制度体系,同时配套建立了多层次监督机制。股权结构上,公司设置70%集体股(由7个村各自持有10%),其余30%均等分配于管理股、公益股与投资股。集体股章程中包含绩效挂钩条款,规定若公司连续两年收益增速低于10%,股东会可依据章程启动对集体股内部构成(各村间分配比例)的评估与调整。管理股用于激励职业经理人,公益股由社会组织持有,收益用于本地公益事业,投资股面向社会资本开放。公司实行董事会负责制,董事会成员由各村党支部书记担任。董事长由董事会成员民主选举产生。收益分配上,公司采用交易额返还与股份分红相结合的方案,并设有阶梯式弹性激励机制。具体流程为:公司首先从年度净收益中提取30%,然后根据各股东(各村)与公司发生的实际交易额比例进行返还。随后,依次提取两个10%,分别作为公积金和职业经理人团队的基础薪酬。公积金用于扩大经营、弥补亏损及日常经费支出。职业经理人的薪酬与业绩严格挂钩,若管理团队完成年度目标值的70%,即可从超额部分中提取30%作为绩效奖励;若未达标,则仅保留基础薪酬额度的30%作为履职保底。此后,公

司再提取净收益的10%作为社会组织公益金,用于支持本地公益事业。完成上述所有计提后,最终剩余的40%净收益作为红利由7个村(社区)平均分配。各村在获得集体股分红后,参照公司的弹性激励原则在本村内部进行二次分配。二次分配细则以本村集体资产增值额为核心指标考核村干部团队:团队达成目标值70%后,可从本村所得收益中提取超额部分的30%作为奖励;未达标时,则保留基础分配额度的30%作为履职保障。财务管理上,公司建立了明确的三级审批制度:常规小额支出,由董事长在预算内直接审批;特定额度以上或存在风险的中等支出,需由董事长与监事长联签批准;重大战略支出、投资或超过规定额度(如1万元)的大额支出,则必须提交董事会集体审议决议。所有支出均严格执行预算,重大投资需进行独立风险评估。在监督方面,横向依靠“董事会、监事会—股东会”形成内部制衡;纵向通过“镇级审核—村级理财”实施行政与民主监督。此外,配套实行季度财务公开、年度审计与村民听证会制度。

## (三) 聚焦综合成效,实现经济、治理与社会三重提升

T镇农村集体经济市场化转型实践在经济、治理与社会层面取得了明显成效。在经济层面,通过品牌培育与多渠道建设,T镇形成了八大品类核心农产品,线上销售占比达到35%。T镇联合社通过承接国家级油菜收储任务获得财政补贴9万元,并依托社会化服务集约管理1.8万亩土地,为600余户农户节约生产成本68.5万元。同时,已建成300吨冷链仓储中心的柑橘供应链项目,预计可支持300户橘农实现亩均产值提升约2000元。在治理层面,实践推动了基层干部的角色转变与制度运行规范化。基层干部角色转变的一个直观体现是职能与认知的转变。例如,JH村的会计经培训后任职于农业公司财务岗位,工作内容从村级记账拓展至集体资产运营;PS村党支部书记抓住机遇盘活闲置资产,将32台拖拉机整合入公司调度平台,当年即为村集体创造5万元收益。全镇落实“镇级备案—村级民主监督”机制,并通过严格的季度财务公开与年度审计,最终形成了资产可追溯、决策信息向村民公开的规范化程序。在社会层面,实践以社区支持为重点,稳定开展面向50户重点家庭的季度

走访与针对性物资帮扶，并积极回应留守老人照料等需求，支持村民组建服务队，使日常互助服务得以持续运转。

#### 四、镇域农村集体经济市场化转型的协同治理机制分析

T 镇实践表明，农村集体经济实现市场化转型的关键在于构建一套“主体—制度—效能”三维协同治理机制。该机制并非三者简单地相加，而是强调彼此渗透、相互带动：多元主体网络是制度运行与效能产生的组织载体；激励相容的制度体系塑造着主体的行为并保障了效能的可持续性；而经济、治理、社会等综合效能的显现，又反过来巩固了合作网络、强化了制度合法性，从而为新一轮的协同注入动力。

##### （一）主体协同驱动转型，实现优势互补、资源整合

在“主体—制度—效能”三维协同中，多元主体的有效协同是驱动转型的初始力量。面对资源分散导致的规模不经济、主体能力不足与行政体制下的协同障碍，T 镇政府并未依赖单一权威，而是构建了一个整合政府、社会与市场的协同网络。这一网络构成了转型的组织基础，通过功能互补与资源整合，为后续的制度运行与集体行动提供了基本框架。

##### 1. 纵向协同深化政社赋能

乡镇政府与社会组织之间的纵向分工与协作是启动转型的首要环节。镇政府负责提供制度供给，为行动奠定合法框架；社会组织则深入村庄培育实操能力，确保政策能够落地。二者相互支持，共同提升了制度的可行性与村庄的行动力。乡镇政府的制度供给主要包括两方面：一是推动产权与组织重构，组建镇级联合社，并通过土地托管协议将各村分散的土地经营权集中起来，同时将各村吸纳为联合社的成员。这一过程将细碎的土地经营权整合为可规模化经营的资产包；二是设计风险缓冲机制，借助“财政补贴+保底收购”的政策组合，降低农户初入市场的风险。社会组织的实践能力培育则在政府搭建的平台上展开：通过跨省调研与本土案例教学，激发了村干部与农户的内生发展意愿；搭建农资平台（乡促App）与开展电商直播技能培训，将数字时代的市场工具引入乡土社会；链接高

校等专业设计资源，对农产品进行品牌化升级与包装设计，打通从“生产端”到“市场端”的价值提升通道。由此，政府通过产权整合与风险缓冲为转型奠定制度基础，社会组织借助认知重塑与技能培训，并引入数字化工具，将制度优势转化为治理效能。二者协同，在镇域层面逐步构建起一个覆盖产、销关键环节的数字化经营体系。

##### 2. 横向协同凝聚村际合力

纵向赋能初步激活了各村庄的发展动力，但村际发展差距依然明显。为此，联合社推动横向协同，以“标准输出”构建统一行动框架，降低村际合作的协调成本与机会主义风险；以“分工嵌入”重塑利益分配结构，激活各村的比较优势。二者协同，将分散的村庄资源禀赋与行动能力整合为促进共同发展的集体合力，有效弥合村际发展差距。首先，这一标准化体系在此起到信任中介作用。面对弱村农户因技术与市场不确定性而产生的观望心态，联合社推行的统一生产标准、集中采购与包销渠道，将复杂的市场风险转化为清晰可行的操作指引与稳定的收益预期，为弱村提供了制度性保障，有效降低了其试错成本。数据显示，弱村农户参与标准化生产项目的比例在半年内提升了62%。其次，产业链分工实现优势互补与利益深度绑定。联合社倡导构建“强村主链、弱村辅链”的契约化协作网络，强村将电商运营、产品加工环节外包给弱村；弱村则借此获得订单、技术并分享品牌溢价，如HG村手工粉条日销量突破800单。这种分工使各村从地理相邻转变为价值链上的供需相依，形成了休戚与共的激励格局，在缓解发展失衡的同时，孕育出真正的镇域发展共同体。

##### 3. 层级协同贯通治理效能

纵向与横向协作催生了局部活力，但土地碎片化、劳动力闲置等要素在全镇层面的最优配置仍面临规模不经济与信息不对称的双重困扰。对此，联合社进一步构建起“镇联合社—村合作社—村民小组”三级治理架构，实现了不同层级间的协同。在该架构中，镇联合社作为运营中枢，制定跨区域土地托管标准与劳务调配规则；村合作社作为资源转化节点，对接政策后整合当地资源；村民小组专员扎根一线，精准收集并反馈农户的个性化需求，确保信息真实上行。实践中，镇联合社依托跨村协议

整合土地经营权,村合作社通过订单式用工重组劳动力,村民小组专员依托乡土信任网络实现信息真实上行与质量精准反馈,这使得分散要素得以激活和精准匹配,完成了从碎片化到一体化的关键转变。数据显示,这一模式驱动全镇土地流转率提升至72%,劳动力闲置率下降41%,集体经济市场化营收年均增长28%,这一增长态势印证了层级协同的治理效能。综上,该架构通过“镇级决策标准化—村级资源组织化—组级信息精准化—镇级决策优化”的动态治理闭环,形成“决策—执行—反馈”的层级贯通机制,为镇域的整体性转变打造了稳定治理基础。

## (二) 制度协同支撑转型,实现效率与公平有机统一

T镇构建的风险共担机制,由股权、分配与监督三项制度协同支撑。其一,股权均等化激活并运用了乡村社会内生的“起点公平”认同,这一基于共识的产权设计,是降低合作初始成本的根本。其二,双层弹性分配通过阈值激励与风险保底,在激发动力的同时维系社区稳定,从而达成激励相容。其三,财务分权将专业运营与民主监督结合,建构了信任与合规的双重保障。三者协同,共同将市场规则有机嵌入乡村社会秩序,形成了稳定可预期的合作规则。

### 1. 股权均等化:公平奠基与动态激励

面对七个村庄资源禀赋各异的现实,传统按资分配模式极易引发两类合作困境:一是先发村与后发村围绕土地、劳动力等资源估值产生争议;二是后发村因预期收益有限,缺少投入动力,甚至可能退出合作。为此,T镇农业公司设置占70%股权的集体股,由七个村平等持有,以此确立各村集体作为所有者的平等起点,夯实合作的基础框架。该框架暂缓了对异质性资源的具体估值争议,将各村集体视为平等合作主体,从而避免了复杂的贡献度核算,降低了合作前的谈判成本。同时,配套附加条款“连续两年收益增速低于10%可调整股权”,既保障后发村在合作起点上的公平,又通过设立明确的绩效阈值,为后续动态调整预留了空间。因此,股权均等化是把“静态起点公平”与“动态绩效关联”结合起来的弹性制度设计。它通过初始规则奠定合作基石,借助适应性条款构建弹性公平的治理

格局,成为驱动村际集体行动的制度内核。

### 2. 双层弹性分配:共担风险与稳定预期

在乡村治理中,镇政府(委托方)与村干部(代理方)之间常因目标偏差、信息不对称及风险分配不均而引发道德风险与逆向选择<sup>[19,21]</sup>。为破解此难题,T镇农业公司构建起覆盖“公司经理人”与“村庄一村干部”的双层阶梯式弹性分配机制。该机制通过“阈值与保底”规则促使双方共担风险,通过“独立来源与长期关联”规则确保双方预期稳定,从而将不同层级主体整合进一个激励相容的框架中。在风险共担方面,一是设定70%的完成率为激励启动阈值,将部分市场与经营风险转化为需共同跨越的集体目标,使各方在达标前结成利益同盟;二是嵌入保底条款,将村干部个人可能承担的无限责任风险,转换为由集体资产托底的有限责任,回应了乡土社会成员对基本保障的深切期待,正如访谈所言:“有保底在,我们村干部才敢把试错成本当投资。”(访谈记录20240803YY)在稳定预期方面,一是确立分层独立激励规则。公司经理人薪酬与整体绩效绑定,各村干部奖励则与本村资产增值挂钩。二是确立长期收益绑定规则。传统事务性工作容易诱发短期政绩倾向,阶梯式弹性分配则引导村干部将注意力转向创造可持续价值。“现在天天琢磨怎么把粉条厂做成品牌,短期收益再高也不如长期分红踏实。”(访谈记录20240808GZ)两组规则相互配合,分别从风险缓冲和激励延续两个方向发挥作用,为化解乡村治理中的委托—代理难题提供了具体且有效的操作方案。

### 3. 财务分权:规范运营与筑牢公信

为防范集体经济中常见的“内部人控制”与决策风险,T镇农业公司构建了一套以分权制衡、流程管控与多元监督为核心的财务管理规则。首先,在权力架构上实行集体决策。公司董事会由7位村党支部书记共同担任,将重大决策的同意权实质性地配置给所有利益相关村,从源头上确保了任何决策都必须经过集体协商与利益平衡,杜绝了单一主体专断的可能。其次,在运营流程中嵌入分级管控。公司建立了与支出金额及性质挂钩的分级审批制度:常规支出由董事长审批,中等支出需董事长与监事长联签,重大支出则必须由董事会集体决议。这一设计将风险防控转化为具体的、可执行的

程序,使得决策链条本身成为一道动态的风险过滤网。最后,在监督机制上融合内外力量。在内部,依托董事会、监事会、股东大会的法定架构实现分权制衡;在外部,引入“镇级备案审核”的行政监督与“村级民主理财”的群众监督。此外,定期的财务公开、独立审计与村民听证会,确保了监督不是事后补救,而是贯穿全程的常态透明。至此,T镇农业公司形成一套“分权制衡、过程透明、社会共治”的管理模式,该模式为集体资产的规范运营筑牢制度根基,也通过公开透明的实践赢得村民信任,从而系统性地提升了资产管理的合规性、透明度与长期稳定性。

### (三) 效能协同巩固转型,实现适应性优化和持续发展

农村集体经济市场化转型成功的深层标志在于经济系统、治理系统与社会系统形成相互赋能、循环增强的共生生态。在T镇实践中,经济增长为治理革新提供了资源与动力,治理效能的提升为社会公平创造了制度空间,而社会资本的持续积累又反哺并稳固了经济发展的根基。三者协同,为农村集体经济市场化转型注入了持续的内生动力。

#### 1. 经济与治理互构共进

经济增长与治理变革并非简单的因果关系,而是在同一进程中彼此交织、相互构建的两个方面。经济活动的集约化倒逼治理规则与工具迭代升级,而治理能力的升级则为经济效率提升提供了关键保障,二者呈动态互构关系。这一关系具体体现在两方面:首先,以土地集约化经营为代表的制度创新,其经济效益的实现过程内嵌着治理升级的刚性需求。T镇集体经济服务中心通过精准补贴整合土地,在为农户节约生产成本的同时,也将分散的土地经营权集中为规模化资产。这种资源与利益的集中,倒逼管理者引入更高效、透明的协调与监管工具,从而推动治理现代化。继而,治理体系为回应经济需求而进行的能力建设,又转化为支撑经济可持续发展的核心基础设施。T镇数字化平台与冷链仓储的应用,在降低农产品损耗率的同时,也推动了村级组织向数据驱动型转型。由此可见,经济与治理在T镇呈现出“需求牵引创新,创新保障增效”的良性循环:经济积累为治理变革提供目标与资源,治理创新则为经济突破提供规则保障与系统合

力。二者协同,有效提升了农村集体经济的市场活力与韧性。

#### 2. 治理与社会互嵌共生

良好的乡村治理能够催生社会公平,而公平感的提升又会巩固治理合法性,二者在实践中呈现出互嵌共生特征。这一关系在村民自发形成的劳务组织中得到了集中体现。服务队成立的初衷,是让镇域范围内的留守老人获得有尊严、有保障的生活。它通过提供组织化、可信赖的日常服务,履行了对弱势群体的兜底保障责任。服务队向有意愿的村民开放,经初步审核加入后,村民既可获得劳动报酬,也得以在服务中确认其社区成员身份。这一举措不仅满足了留守老人日常生活的基本需求,更重建了邻里互助与信任的社区纽带。有村民表示:“劳务队搞起来以后,变化真是看得见。以前各家忙各的,邻里走动少。现在队员帮这家老人送饭,帮那家修个灯泡,大家见面说话都多了,关系自然就热络了。特别是老人们,对村里组织很感激。现在村里号召个啥事,大家响应都积极多了。”(访谈编码:20241122LSJ)可见,服务队已超越单一服务功能。通过将治理责任与社会参与相结合,实现了“服务提升公平,公平赋能治理”的良性循环,从而为乡村社会内生性发展提供坚实支撑。

#### 3. 经济与社会循环增值

在T镇实践中,经济系统与社会系统并非单向输出,而是通过品牌建设 with 制度反馈两大核心机制,形成了彼此滋养、循环增值的发展格局。一方面,经济系统通过品牌化将产品品质转化为社会信任。标准化种植与全流程质量追溯体系,为农产品的品质提供了制度性保障。这种持续、可控的品质输出,构成了品牌信誉建立的实质基础,也成为连接生产与消费的核心纽带。基于品质形成的消费信任,有力推动了线上销售渠道的拓展与市场渗透的深化。市场需求的持续增长,反过来对生产端的组织化、标准化与产业化形成了明确牵引与资源支撑,从而驱动农业生产体系从分散经营向集约化、品牌化纵深转型,形成“品质提升—信任构建—市场扩大—产业升级”的增值回路。另一方面,社会系统通过公益股等制度安排反哺经济系统。财务公开与决策透明增强了村民对集体经济组织的信任,引导更多社区成员参与经济活动、贡献发展智慧。

公益股将部分集体经济收益定向用于社会福利，实现经济收益与社会福利深度绑定。受益农户由此形成对集体品牌的认同与归属感，自发成为品牌宣传者与集体经济活动的代言人，依靠口碑传播持续提

升市场影响力。最终两大系统之间形成“收益反哺福利—信任促进增值”的闭环，实现了经济价值与社会价值的循环共创与持续增强。

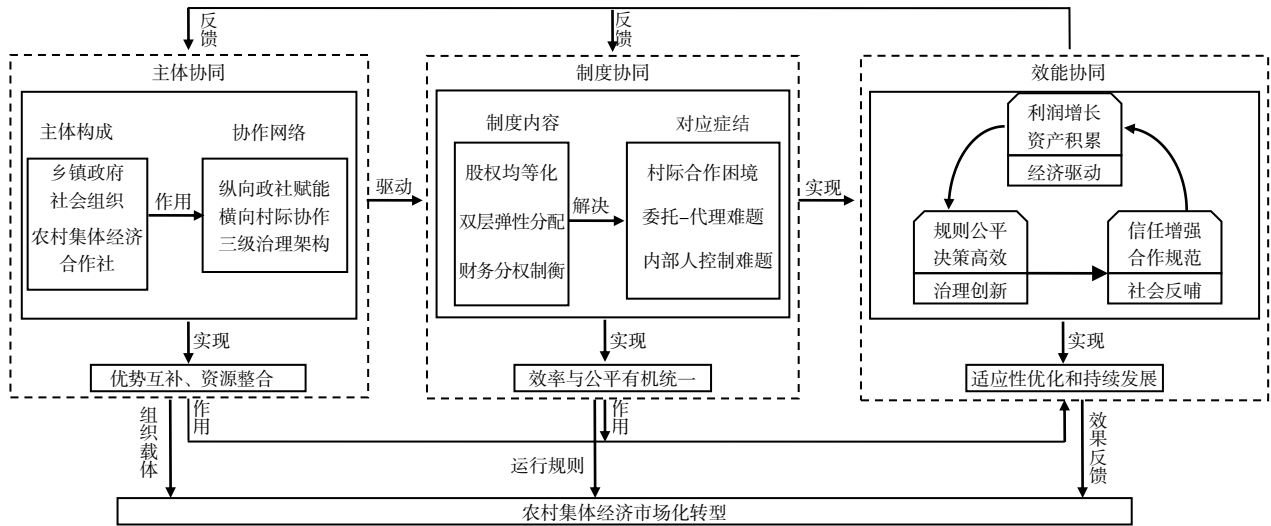


图1 农村集体经济市场化转型的协同治理机制

### 五、结论与讨论

农村集体经济市场化转型既要突破传统路径依赖，更要在市场化的状况下坚守集体所有制本质，其成效直接关乎乡村振兴战略的实施。本文基于四川省成都市T镇的案例，构建并应用“主体协同—制度协同—效能协同”分析框架，系统阐明了农村集体经济市场化转型的内在逻辑。研究揭示，农村集体经济市场化转型并非只是简单的经济行为调整，而是主体重构、制度创新与效能转化协同演进的系统性变革。在主体协同层面，乡镇政府通过产权整合与风险缓冲机制，形成了有效的制度供给；专业社会组织则依托技术培训、数字化平台与品牌建设完成了系统的能力培育；作为承接与转化枢纽，镇级联合社将上述纵向赋能与村庄间的横向协作系统整合为覆盖产、销关键环节的数字化经营体系。三者协同，共同构建了权责清晰、运转有效的转型组织载体。在制度协同层面，股权均等化设计降低了合作起点的不公，双层弹性分配阈值激励与风险保底实现了激励相容，财务分权制衡专业运营与民主监督嵌套，建构了信任与合规的双重保障。三者协同，为农村集体经济的转型提供了根植于乡土社会、兼具活力与韧性的运行规则。在效能

协同层面，T镇实践构建了“经济—治理—社会”系统的增强回路：经济增长既为治理创新提供资源，治理优化又为社会公平提供制度保障，而社会资本的积累则反过来为经济持续发展提供信任基础与内生动力。三者环环相扣，构成了驱动市场化转型的可持续闭环。

上述结论对认识与推动农村集体经济实现市场化转型具有重要参考意义。结合T镇实践并充分考虑广大农村地区普遍的约束条件，本文提出以下农村集体经济市场化转型的适应性建议：

一是应构建有效主体协同机制，破解赋能主体缺失与协同动力不足的问题。例如，可由县级政府牵头、乡镇落实“头雁领航”计划，提升村干部的市场经营与资源整合能力，推动其向服务者与经纪人转变。同时，激活本土能人与内生组织，扶持返乡青年、种养能手等牵头成立小型专业协会或合作社，形成示范效应。在与市场主体合作时，须以清晰的契约明确各方权责，并由乡镇政府牵头联合村集体建立履约评估小组进行监督评估，防控风险。

二是应推行渐进式跨村整合策略。针对村际信任薄弱问题，可优先推动2~3个地理邻近、资源互补、矛盾较少的村，基于具体项目（如共建共享冷库、联合品牌营销某特产）签订项目合作契约，明

确各方投入、管理、成本分摊、收益分配及退出机制，以此构建可信赖的合作框架。

三是应构建适应性制度协同体系。为解决制度僵化与信任不足的问题，可采取“基础股+贡献股”模式，在确保基本参与资格与收益的同时实现差异性激励。集体经济组织应强化财务透明与监督下沉。此外，可试点“小切口、快见效”项目，通过快速形成效益来构建经济互信基石，再逐步引导更深层次的社会联结与合作。

#### 注释：

① 资料来源：如无特殊说明，本文经验材料均源自本次课题调研。

#### 参考文献：

- [1] 耿羽. 壮大集体经济助推乡村振兴——习近平关于农村集体经济重要论述研究[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2019(2): 14-19, 107.
- [2] 熊彩云. 政府扶持：集体经济有效实现形式的外部推力[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2015, 54(1): 21-27.
- [3] 姚佩欣, 葛笑如. 资源、规则、组织：新型农村集体经济发展的新内生解释——基于江苏省多案例研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2024(6): 174-186.
- [4] 肖盼晴, 姚玉凤. 农村集体产权制度改革与可持续发展——以新内生式发展论为视角[J]. 农林经济管理学报, 2022, 21(5): 555-563.
- [5] 张龙, 张新文. 新型农村集体经济与乡村共同富裕：逻辑关联、实践过程与路径选择——基于“战旗道路”的经验观察[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2023, 23(4): 27-35.
- [6] 党艳东, 何得桂, 陈露露. 统合经营：发展新型农村集体经济的政府行为及其逻辑——以陕西省汉阴县为例[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2024(6): 136-146.
- [7] 孙聪聪, 耿卓. 农村集体资产股份量化管理的改革困境与立法化解[J]. 农业经济问题, 2023(9): 124-134.
- [8] 房绍坤, 崔炜. 村民自治组织与农村集体经济组织的关系新探——基于发展新型农村集体经济的思考[J]. 苏州大学学报(法学版), 2024, 11(4): 1-13.
- [9] 雷啸, 郭祥. 农村集体经济组织治理模式创新研究[J]. 农村经济, 2020(10): 22-28.
- [10] 高鸣, 李祯然, 雷泽. 人才支撑新型农村集体经济：模式探索、现实困境与优化路径[J]. 农业现代化研究, 2022, 43(4): 568-577.
- [11] 曾恒源. 混合所有制改革：新型农村集体经济市场化发展新路径探寻[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2025, 24(1): 30-41.
- [12] 王波. 共同富裕背景下农村新型集体经济发展的逻辑——基于协同理论的视角[J]. 农林经济管理学报, 2025, 24(2): 195-203.
- [13] 王成军, 张旭, 李雷. 农村集体经济组织公司化运营可以壮大集体经济吗——基于浙江省的实证检验[J]. 中国农村经济, 2024(8): 68-87.
- [14] 曹堂哲. 公共行政执行协同机制研究的协同学途径——理论合理性和多学科基础[J]. 中共浙江省委党校学报, 2009, 25(1): 37-42.
- [15] 锁利铭. 地方政府区域治理边界与合作协调机制[J]. 社会科学研究, 2014(4): 47-53.
- [16] 吴旭红, 胡月, 宁超. 府际不协同的逻辑：组织结构、主体间关系与跨域治理行动策略——基于扬子江城市群大气污染联防联控机制的考察[J]. 公共管理学报, 2025, 22(4): 129-145, 175.
- [17] 何水. 协同治理及其在中国的实现——基于社会资本理论的分析[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2008(3): 102-106.
- [18] 张仲涛, 周蓉. 我国协同治理理论研究现状与展望[J]. 社会治理, 2016(3): 48-53.
- [19] 范如国. 复杂网络结构范型下的社会治理协同创新[J]. 中国社会科学, 2014(4): 98-120, 206.
- [20] 李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊, 2014(1): 138-142.
- [21] 陈勇强, 姜琳, 华心萌. 项目管理承包模式的委托代理关系分析以及激励与约束机制的构建[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2007(6): 55-58.

责任编辑：李东辉