新型农村集体经济健康发展：核心要义、现实困境与推进对策*

高 鸣[1]，崔文超[2]

（1. 农业农村部农村经济研究中心，北京 100810；2. 中国农业大学经济管理学院，北京 100083）

摘 要：新型农村集体经济作为推动乡村全面振兴、实现共同富裕的重要支撑力量，其健康发展对于破解城乡发展不平衡、农村发展不充分问题具有关键意义。文章在明确新型农村集体经济健康发展核心要义的基础上，探讨了其发展过程中面临的现实困境。研究发现：第一，新型农村集体经济健康发展的核心要义体现为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；第二，从实践层面看，新型农村集体经济面临着组织结构有待健全、运行机制亟须完善、监督管理仍需强化以及风险防控亟待加强等多重梗阻。为此，需从完善组织机构建设、优化组织运行机制、强化监督管理制度、建立风险防控机制和加强政策法律保障等维度协同发力，为“十五五”时期推动新型农村集体经济高质量发展提供有益的政策参考。

关键词：新型农村集体经济；组织管理体系；健康发展；高质量发展

中图分类号：F323 **文献标志码**：A **文章编号**：1674-9189(2025)04-0011-10

一、引 言

党的十八大以来，农村集体经济的发展历程可以清晰地划分为农村集体产权制度改革和探索新型农村集体经济发展两个主要阶段。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》部署了农村集体产权制度改革工作。该项改革工作既明晰了产权关系、划清了产权边界，又摸清了集体资产家底、界定了集体经济组织成员身份（高鸣和江帆，2024），还明确了组织功能、构建了科学的收益分配机制（高强和崔文超，2023），为创新农村集体经济发展路径创造了条件。此后，新型农村集体经济正式进入快速发展阶段。党的二十大报告指出要促进新型农村集体经济发展。2023年中央一号文件首次明确了新型农村集体经济的运行机制和发展途径，为发展新型农村集体经济指明方向。截至2023年底，全国已经登记的村、组级农村集体经济组织约98.4万个，确认村集体经济组织成员约9.3亿人①，总收入达到7 157.3亿元，村均收入达到130.3万元，其中经营收益5万元以上的村占总村数的63.7%。从收益分配来看，全国农村集体经济组织总支出4 924.8亿元，村均支出89.7万元，经营支出、管理费用和其他支出分别占比24%、29.9%和46.1%，其中村级公益设施和公共服务投入超过1 200亿元，12.3%的村向集体成员分红，切实保障了农民的集体资产收益权等权益，让广大农民共享改革成果。

*项目来源：研究阐释党的二十届三中全会精神国家社会科学基金重大专项（24ZDA052）。

作者简介：高鸣，男，博士，研究员，博士生导师，研究方向：农业经济理论与政策。

① 数据来源：《中国农村政策与改革统计年鉴(2023)》。本文中所有数据来源若无特殊标注，皆来源于此。

在新型农村集体经济发展过程中，学术界和实践界发现新型农村集体经济逐渐暴露出组织机构、运行机制、监督管理制度、风险防控等多方面存在问题，严重影响新型农村集体经济的健康发展。2024年中央一号文件首次明确“新型农村集体经济健康发展”这一概念。2025年中央一号文件进一步提出要“持续深化农村集体资金、资产和资源管理专项治理，严控集体经营风险和债务”。同时印证了在新型农村集体经济产权制度改革后的探索发展阶段，部分新型农村集体经济组织存在些许问题。2025年5月1日正式施行的《中华人民共和国农村集体经济组织法》（以下简称“《组织法》”）首次提出要促进新型农村集体经济高质量发展。党的二十届三中全会也提出“发展新型农村集体经济，构建产权明晰、分配合理的运行机制，赋予农民更加充分的财产权益”，为新型农村集体经济高质量发展提供了根本遵循。由此可见，在新型农村集体经济健康发展的前提下，探索实现其高质量发展成为今后的主要任务。

当前针对农村集体经济的研究，依据农村集体产权制度改革这一特殊时间节点可大致归为两大类别：改革完成前，已有研究主要就农村集体产权制度改革的理论基础（孔祥智，2020）、难点困境（陈锡文，2022）、创新经验（黄季焜等，2019；郭晓鸣和王蔷，2020）、典型模式（芦千文和杨义武，2022）、政策启示（孔祥智和赵昶，2020），重点分析如何完成集体产权制度改革任务等相关内容；改革完成后，一方面，已有研究通过实证检验的方法，探讨农村集体产权制度改革对新型农村集体经济的发展、县域经济的发展以及农民收入增长的影响（陆雷和赵黎，2021）；另一方面，更多学者聚焦于如何发展新型农村集体经济，从理论阐释（张克俊和付宗平，2022）、制度设计（周振，2021）、发展模式（高鸣等，2021）等视角出发，通过准确把握新型农村集体经济的内涵特点，明确其存在形式和发展方向，优化其经济制度设计（倪坤晓和高鸣，2022），探索多样化的新型农村集体经济发展模式（周立等，2021）及赋能新型农村集体经济高质量发展路径（张晓山，2023）。

综上所述，学术界和实践界关于农村集体经济的研究内容十分丰富。然而，对于“如何促进新型农村集体经济健康发展”这一重要议题，目前尚未形成一套完整、系统的理论体系与研究方法。促进新型农村集体经济健康发展的核心要义是什么？在新型农村集体经济快速发展过程中，普遍存在哪些现实问题？应如何着手提高新型农村集体经济发展的健康水平？回答好上述问题，对于扎实推进新型农村集体经济高质量发展至关重要。

二、新型农村集体经济健康发展的核心要义

新型农村集体经济作为推动农村经济发展、促进农民增收以及实现乡村全面振兴的重要力量，其健康发展意义重大且影响深远。为了更好地实现这一目标，明确健康发展的核心要义成为不可或缺的关键环节。2025年1月中共中央、国务院印发《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》明确提出，“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”，为新型农村集体经济健康发展指明方向。

（一）新型农村集体经济组织及其运行管理规范有序

新型农村集体经济组织及其运行管理规范有序是实现新型农村集体经济健康发展的坚实基础。新型农村集体经济的发展壮大迫切需要组织内部的行为规范。一方面，组织架构要科学合理。新型农村集体经济组织的组织架构是其运行管理的核心框架，组织架构的科学性和合理性直接影响新型农村集体经济组织的日常运营。根据《组织法》的规定，组织架构设计需遵循“决策—执行—监督”的原则，新型农村集体经济组织的组织架构应包括成员（代表）大会、理事会、监事会等机构，形成既职责明确、协同配合，又相互制衡的运行机制，确保决策的民主性与科学性。成员（代表）大会作为最高权力机

构，能够充分汇聚成员意愿，保障广大成员对新型农村集体经济组织重大事项的知情权、参与权和决策权；理事会作为日常经营管理的执行机构，严格遵循组织章程以及成员（代表）大会的决议，以专业的管理能力和高效的执行能力，开展日常经营管理活动，积极推动集体资产保值增值；监事会则承担着对新型农村集体经济组织的财务收支、资产运营以及各项经营活动等全方位、全过程的有效监督，及时发现并纠正违规行为或潜在风险，确保新型农村集体经济组织的运行符合成员利益和集体发展目标。另一方面，制度体系要完备有效。完备且有效的制度体系是新型农村集体经济组织规范运行的重要保障（张怀英等，2024）。首先，健康的新型农村集体经济组织应当拥有完备的财务管理制度、收益分配制度、人事管理制度等，确保各类制度严格执行。财务管理制度应严格执行《农村集体经济组织会计制度》，规范财务审批流程、会计核算体系以及财务监督机制；收益分配制度应以公平、合理为原则，充分考虑集体积累与成员利益的平衡，明确收益分配的比例、方式和时间节点，保障成员能够切实享受新型农村集体经济发展成果；人事管理制度围绕人才选拔、培养、激励和约束，构建了一套科学合理的人才管理体系，为新型农村集体经济健康发展提供坚实的人才支撑。其次，制度体系需因地制宜，确保可操作、可落地、可执行。新型农村集体经济组织应结合自身实际情况，灵活制定制度内容，使其既符合法律法规要求，又能满足本新型农村集体经济组织发展和成员需求。

（二）农村产权流转交易市场化规范

农村产权流转交易的规范性是实现新型农村集体经济健康发展的关键环节。农村集体经济组织通常依托农村产权流转交易市场开展集体产权的流转交易活动。从当前的发展态势来看，农村产权流转交易市场的建设已经取得了显著成效。一是全国各级农村产权交易市场数量不断增加，从2021年的1 153个增长至2023年的1 711个。二是农村产权流转交易规模持续扩大，截至2023年底，全国各级农村产权交易活动累计完成360.76万宗，总成交额达到14 296.85亿元。其中，2023年全国农村产权流转交易市场成交额达到3 691.67亿元，同比增长61.29%，市场的交易活跃度显著提升。三是农村产权流转交易市场的信息化建设成效显著，截至2023年底，全国各级相关部门已建成农村产权流转交易线上平台1 011个，部分平台支持通过手机APP进行掌上交易。通过线上平台累计完成交易155.19万宗，交易金额达7 707.80亿元，这使农村产权流转交易更加方便快捷。随着我国农村经济的发展和现代农业的推进，农村产权流转交易市场需求不断增加，交易规模稳步增长。在此背景下，农村产权流转交易服务和监督管理制度的完善水平，直接决定了新型农村集体经济组织参与市场交易的深度和广度。因此，农村产权流转交易的规范性和市场化显得尤为重要。鉴于此，农村产权流转交易应当遵循公开、公平、公正的原则，构建完善的交易市场、规范的交易流程和有力的交易监管，充分激发新型农村集体经济组织参与市场交易的活力，促进农村产权流转交易更加通畅、便捷、高效，确保农村资源优化配置和集体资产保值增值。

（三）农村集体资产监督管理健全

农村集体资产监督管理健全是实现新型农村集体经济健康发展的重要保障。截至2023年底，全国农村集体账面资产总额达到9.61万亿元，农村集体资产主要集中在村级，总额7.74万亿元，村均资产1 384.4万元。面对如此庞大的集体资产规模，健全的农村集体资产监督管理体系可以维护广大农民在新型农村集体经济组织中的合法权益，确保其在改革发展进程中分享到更多成果（杜志雄，2024）。资产监督管理体系构建方面，应形成内部监督与外部监督相结合的全方位监督格局。在内部监督中，监事会充分发挥职能作用，对集体资产的购置、使用、处置等环节实时监督，确保资产的完整和有效利用；集体成员积极参与集体资产监督管理工作，形成全员监督的氛围。在外部监督中，政府监督通过定期开展专项审计和年度审计，及时发现、查处和纠正违规违纪行为；社会监督则通过媒体报道、群

众举报等方式对农村集体资产的使用情况进行监管。资产监督管理制度构建方面，应建立详细的资产台账，准确记录并动态更新集体资产的数量、价值、用途等信息；政府严格执行新型农村集体经济组织负责人任期和离任审计制度，定期完成集体资产清查盘点工作，做到账实相符；规范集体资产处置程序，确保资产处置经过严格评估、审批和公开交易，防止集体资产流失。

（四）新型农村集体经济经营方式稳健

新型农村集体经济经营方式稳健是实现新型农村集体经济健康发展的必要前提。由于新型农村集体经济具备制度特征和功能定位的特别属性，新型农村集体经济组织应当避免出现破产等风险性问题，选择较稳健的经营方式。从制度特征层面看，新型农村集体经济作为社会主义公有制经济的重要实践形式，其产权具有集体成员共有、不可分割的特征，必须保证集体利益稳定，审慎进入高风险经营领域。从功能定位层面看，新型农村集体经济组织并非严格意义上以营利为目的的工商企业或其他市场主体（屈茂辉，2018），其还承担着一定的政治功能。因此，新型农村集体经济组织参与市场经营要以“稳”为主，不宜直接经营或参与市场竞争激烈的经营活动。在发展新型农村集体经济的过程中，应充分利用村集体的资源优势，坚持低风险、稳运营、可持续的发展思路，主要开展风险较小、项目稳健、收益稳定的经营活动，重点发挥“平台”作用（王宾和杨霞，2023），确保集体资产的保值增值。

（五）新型农村集体经济组织债务规模可控

新型农村集体经济组织债务规模可控是实现新型农村集体经济健康发展的重要指标。在现代企业制度下，企业负债经营是市场经济的普遍现象，正常的负债率一般保持在40%~60%（王桂虎，2017）。在这个范围内，企业的财务结构相对稳健，能够有效利用债务融资来扩大经营和投资，同时保持足够的偿债能力，避免财务风险过高。数据显示，截至2023年底，全国村级集体债务总额达到2.39万亿元，村均负债428.3万元，村均资产负债率达30.9%，但部分省份整体负债率已经超过60%，存在严重的经营风险。为保证新型农村集体经济既可以扩大再生产投资，又不会带来沉重的财务负担并增加财务风险，新型农村集体经济组织必须具备债务管理和债务偿还能力。一方面，健康的新型农村集体经济组织应当建立健全的债务管理制度和风险预警机制。根据债务管理制度，新型农村集体经济组织有能力根据自身的偿债能力和发展需求科学确定自身债务规模，谨慎举债，确保债务规模处于合理区间，避免过度负债带来的财务风险。同时，健全的债务风险预警机制能够使其掌握债务规模、偿债能力等关键指标，及时识别潜在的债务风险，采取有效措施进行预防和化解，确保经济运作稳定。另一方面，健康的新型农村集体经济组织还应具备足够的偿债能力。新型农村集体经济组织需要拥有稳定的收入来源和较强的盈利能力，同时具备良好的财务管理水平，能够按时足额地偿还债务本息，保持良好的信用记录。

三、新型农村集体经济健康发展面临的现实困境

自2021年农村集体产权制度改革基本完成以来，新型农村集体经济发展取得一定成效。但在发展过程中暴露出部分新型农村集体经济组织存在组织机构有待健全、运行机制亟须完善、监督管理制度仍需强化、风险防控亟待加强等问题，严重制约新型农村集体经济高质量发展。

（一）组织机构有待健全

组织机构是保证新型农村集体经济组织正常运作的核心架构，健全的组织机构能够确保新型农村集体经济组织的决策科学、执行有力、监督有效。然而，部分新型农村集体经济组织在机构设置、育人选人用人体系和权能关系等方面尚存在诸多不足。

一是机构设置不规范。部分新型农村集体经济组织未按规定设立成员（代表）大会、理事会、监事

会等基本组织机构，或者尽管设立了这些机构但形同虚设，其功能未得到有效发挥(段浩，2024)。二是育人选人用人体系不健全。随着新型城镇化战略加快推进，农村大量劳动力和优秀人才流向城市，造成新型农村集体经济发展所需的后备人才短缺(母娜等，2025)。目前，多数新型农村集体经济组织负责人由村党组织书记兼任，但由于其精力有限或能力不足，难以兼顾新型农村集体经济发展与日常村务管理，导致新型农村集体经济组织的运营效率和管理水平受到影响(雷耀武和张祖尧，2022)。同时，新型农村集体经济组织的成员具有较强的封闭性，育人选人用人体系建设相对滞后，外来人才引入机制尚不健全。三是权能关系不清晰。多数地区在构建集体经济组织治理架构时，虽借鉴了现代企业法人治理结构，但实际运行中仍然存在“政经难分”的内部治理问题。新型农村集体经济组织与其他村级组织间权能关系混乱，阻碍新型农村集体经济组织顺利运行。

(二)运行机制亟须完善

完善的运行机制有利于增强制度执行力，确保决策更加民主透明，推动利益分配更加公平合理，维护新型农村集体经济组织及其成员合法权益。然而，当前新型农村集体经济的发展仍面临运行制度虚置化、决策机制欠规范和容错纠错追责机制缺失等多重困境。

一是运行制度虚置化。新型农村集体经济组织的运行制度常常被束之高阁，未能充分发挥其应有作用。一方面，规章制度的执行力度不足。尽管新型农村集体经济组织已经制定了各项规章制度，但在日常操作过程中，存在简单套用模板、故意避开过程烦琐的条款、选择性地执行有利条款或对部分监督条款视而不见等现象，导致规章制度未能得到有力执行。另一方面，合同管理不规范。部分新型农村集体经济组织在签订经济合同时，存在合同主体不明确、合同内容不合法、签订程序不合规等问题，甚至部分合同存在超长期、超低价等明显违背市场规律的条款[②]。二是决策机制不规范。由于操作惯性和新型农村集体经济组织负责人自身认知局限，对政策理解不透，对制度流程学习不足。在实际运行过程中，普遍存在村“两委”代替村集体经济组织成员(代表)大会行使决策权、发展规划和经营计划未经成员(代表)大会审议、理事会选举未严格遵循既定人数要求等现象。同时缺乏有效的反馈机制，导致决策结果难以真实体现村民需求与意愿，易导致决策失误或引发村民不满，进而产生管理风险。三是容错纠错追责机制缺失。新型农村集体经济组织容错纠错追责机制的缺失，使其在运行过程中难以有效平衡创新与风险之间的关系。一方面，缺乏激励创新的容错机制。新型农村集体经济组织在探索新的发展模式和经营路径时，往往面临较高的决策风险。由于缺乏明确的容错机制，新型农村集体经济组织负责人在决策时往往趋于谨慎，担心因决策失误而受到问责，抑制其创新积极性。同时纠错机制不完善，在项目实施过程中，一旦出现偏差或风险，缺乏有效的纠错机制来及时调整和纠正，可能进一步加剧风险的扩散。另一方面，责任追究机制不健全，无法有效约束经营者的不当行为，会引发新型农村集体经济组织负责人随意决策等问题。

(三)监督管理仍需强化

新型农村集体经济健康发展离不开相应的监督管理，从而避免集体资产流失、债务风险积累、权力“微腐败”等问题(高鸣和江帆，2024)。然而，新型农村集体经济在监督管理方面还存在诸多不足。

一是内部监督乏力。部分新型农村集体经济组织的监事会等内部监督机构未能充分发挥作用，监督范围狭窄，监督机制流于形式，对生产经营关键环节缺乏有效监督(段浩，2024)。监事会成员普遍不具备财务、采购、招投标等专业知识，无法正常监督管理。二是民主监督缺失。根据《农村集体经济组织示范章程(试行)》规定，每年组织开展资产清查，清查结果向全体成员公示；每季度(月)公开

② 资料来源：《七星区：精准监督整治农村集体经济合同突出问题》，参见http://yongfu.qlgl.gov.cn/show-242-63427-1-8.html。

一次财务收支情况，随时公开集体重大经济事项。但从调查数据看，2023年仍有4.3%的村集体未及时进行村务公开。新型农村集体经济组织的民主监督制度尚不完善，村民参与集体事务决策和监督的积极性不高，未定期进行清查盘点，导致部分资产被人为毁损、侵占或长期闲置。三是审计监督不足。农村集体资产审计是各地维持集体经济总量、监督农村工程项目建设以及廉政风险排查的重要手段。但是，当前农村集体资产审计监督管理制度较薄弱，具体表现为：新型农村集体经济组织负责人的任期和离任审计制度存在缺失，缺少独立的第三方审计主体，财务收支流程存在较多疏漏，整改不及时或多数流于形式等。

（四）风险防控亟待加强

有效的风险防控能够帮助新型农村集体经济组织及时识别并应对潜在的经营、财务、市场等多维度风险，有效避免重大损失。然而，当前部分新型农村集体经济组织未能充分意识到风险防控的重要性，导致经营风险的预见性差、债务风险日益加重等问题。

一是经营风险预见能力不足。由于部分新型农村集体经济组织缺乏专业化的市场分析和风险评估机制，在选择产业项目时缺乏科学规划、市场调研和风险评估，往往是盲目跟风或随意上马项目，导致资源错配和资金浪费（雷耀武和张祖尧，2022）。二是债务规模逐渐攀升。随着新型农村集体经济快速发展，部分集体经济组织依赖贷款或外部融资的方式扩大再生产规模。然而，由于组织自身资产运用效率较低、盈利能力有限、偿债能力不足，债务负担逐年加重。数据显示，北京（70.4%）、上海（69.2%）、天津（57.2%）的农村集体资产负债率已超过50%，债务规模接近“危险”区间。此外，部分新型农村集体经济组织过度依赖政府补贴和资金支持，若外部支持减少或市场环境恶化，可能面临严重的债务违约风险。

四、新型农村集体经济健康发展的推进对策

发展壮大新型农村集体经济，已成为加速建设农业强国、推动乡村全面振兴的必经之路。新型农村集体经济健康发展是保障新型农村集体经济高质量发展，实现农业增效、农村繁荣、农民增收的关键举措。

（一）完善新型农村集体经济组织机构建设

针对新型农村集体经济内部运行管理机制不完善的现实情况，应当在规范机构设置的前提下，从深入推进“政经分离”改革和加快建设“职业经理人”队伍方面同时发力。

一是规范机构设置，完善组织结构。可参照《农村集体经济组织示范章程（试行）》，结合实际情况制定符合自身运行规律的农村集体经济组织章程；明确农村集体经济组织的成员（代表）大会、理事会、监事会等基本组织机构的职责，机构章程可参照《中华人民共和国公司法》或合作社章程制定，确保各机构能够依法依规履行职责。二是深入推进“政经分离”改革，厘清职能边界。首先，实行事务分离。将新型农村集体经济组织从“多位一体”的基层组织架构中分离出来，获得边界清晰的集体资源产权和功能完整的经济治理权能，实现对村“两委”的“去依附化”（唐浩和陈奕沙，2025）。村委会负责村民自治，专注于村级事务的管理；新型农村集体经济组织负责集体资产的运营与管理，不再直接介入村庄行政事务和村民自治事务，而是集中精力借助市场化的方式开展经营活动。双方各司其职，共同推动农村经济社会事业发展。其次，实行账户分设。村委会账户主要用于村级日常收支管理（转移支付）、上级财政拨付用于公共服务和公益事业的资金等。村股份经济合作社账户主要用于收支各类经营业务资金、上级扶持新型农村集体经济发展专项资金、各类福利性费用等，杜绝资金混用。最后，实行核算分立。村委会和新型农村集体经济组织的收支需要建立两套独立的财务账套，分开核算管

理。三是加快建设“职业经理人”队伍，注入专业动能。在深入推进“政经分离”改革的同时，需要具备整合盘活集体资产能力的高级经营管理人才，引导新型农村集体经济组织以市场主体身份参与市场竞争。在农村人才严重流失的背景下，积极探索并建立新型农村集体经济组织特殊成员认定程序与资格条件，健全新型农村集体经济优秀人才选拔与培育制度。个别有条件的新型农村集体经济组织可设立或参与设立企业法人，并借鉴现代企业制度和公司治理机制(杨新宇和高鸣，2025)，优化内部产权结构和治权安排，以提升新型农村集体经济的运营效率。

(二)优化新型农村集体经济组织运行机制

新型农村集体经济不仅是传统集体经济在发展业态上的拓展升级，更是在发展质态上的系统性变革。健康发展新型农村集体经济，需要从内部治理、议事决策、容错纠错追责等方面优化运行机制。

一是强化新型农村集体经济组织内部治理机制。从完善制度体系、强化执行监督和提升人员素质三方面入手。首先，结合当地实际修订规章制度，明确合同管理标准，确保制度科学合理、可操作性强；其次，加强执行监督，发挥监事会、乡镇街道、审计等部门的监督作用，定期检查制度执行和合同履行情况，对违规行为严肃问责；最后，定期组织新型农村集体经济组织管理人员培训，提升其业务能力和法律意识，确保其能够严格按照规章制度和合同要求开展工作，从根本上解决制度虚置和管理不规范的问题，保障新型农村集体经济健康发展。二是规范新型农村集体经济组织议事决策机制。建立科学的议事决策机制，规范对重大事项的决策。对于经营方针、投资决策、合并分立等涉及成员利益的重大事项，应当先经乡镇党委、街道党工委或者村党组织研究讨论，然后严格按照“四议两公开”(即理事会提议、村“两委”会商议、党员大会审议、成员(代表)大会决议和决议结果公开、实施结果公开)程序进行民主决策，确保决策的规范性、科学性、公正性。三是构建容错纠错追责机制。一方面，完善容错纠错机制。在各类监督管理政策落实到位、村民民主决策执行到位、投资建设项目可行性论证到位的前提下，充分考虑经济发展和投资建设过程中的客观风险，当投资发展在一定时期内未达到预期效果，甚至是出现一定损失时，对新型农村集体经济组织的投资行为给予充分的容错空间，不搞“一刀切”式的问责，打消新型农村集体经济组织在谋发展方面的顾虑，提升组织负责人的发展积极性。另一方面，健全责任追究机制。为保障重大事项决策的科学性、规范性与有效性，构建健全的责任追究机制至关重要。具体而言，若在重大事项决策过程中，存在未遵循既定事项范围、既定程序进行决策，或未经许可擅自变更决策，以及未依照决策内容严格执行，甚至通过弄虚作假等不当手段致使决策出现失误等情形，必须予以严肃问责。

(三)强化新型农村集体经济监督管理制度

新型农村集体经济的健康发展依赖于有效的监督管理制度，以避免决策管理失真、资产人为侵占、账目清单混乱等问题，需在内部监督、民主监督、政府监督及财务管理等方面加强制度建设。

一是加强内部监督，降低风险隐患。充分发挥监事会内部监督作用，定期跟踪并反馈重大决策的执行情况，建立重大决策后评价机制和调整机制，并将有关情况向新型农村集体经济组织主要负责人报告和向全体成员公示。政府部门定期组织监事会成员开展监管业务培训，重点对新型农村集体经济组织账务管理、程序合规性等进行专项培训，提升监事会履职能力。二是加强民主监督，确保公开透明。新型农村集体经济组织的财务、资产和交易情况要做到公开透明，具言之，应定期公开每月的财务收支情况及相关账单票据，确保村民清楚了解每一笔资金的流向，规范财务管理；定期公开集体资源资产和收益分配的相关信息，帮助村民了解集体资源资产的具体情况，进一步增强村民的获得感和幸福感；公开所有的招投标活动及相关合同协议内容，规范招投标流程，增强村民对新型农村集体经济组织的信任和支持。三是加强政府监督，严格把控风险。政府部门需加强对乡镇街道的指导与监

督，确保对涉及新型农村集体经济组织的各项业务工作严格把关。相关部门加强行业监督指导，如农业农村部门加强业务监督指导，财政部门加强财务监督指导。对未按程序要求决策的重大事项，不予审批办理，杜绝“包包账”，严防“糊涂账”。四是实施财务会计管理。构建规范的新型农村集体经济组织会计账目体系，由成员(代表)大会、理事会、监事会和会计人员共同管理。新型农村集体经济组织应当配备专(兼)职会计人员，实行独立记账，也可以根据实际需要实行委托代理记账。在村级会计委托代理服务工作中，必须尊重农民意愿，履行民主程序，依法签订委托代理协议，确保集体资产所有权、使用权、审批权和收益权“四权”不变，切实维护新型农村集体经济组织及其成员的合法权益。建立健全新型农村集体经济组织负责人任期和离任审计制度，引入第三方审计机构，新增债务作为重点审计内容，确保新型农村集体经济组织廉洁高效运营。

（四）建立新型农村集体经济风险防控机制

新型农村集体经济发展常面临项目风险不可测、经济效益不理想、债务风险不可控等难题，需要严格控制农村集体经营风险和债务规模，切实推动新型农村集体经济持续健康发展。

一是建立经营风险评估机制，防范经营风险。首先，探索建立经营风险防控机制，加强对新型农村集体经济投资决策风险评估，防止盲目决策、个人专断，降低决策风险。其次，严格项目立项审批流程，确保项目符合市场需求和村集体实际情况，降低过度投资和盲目扩张导致的风险。最后，建立经营范围负面清单。明确新型农村集体经济组织不得进入的高风险领域，合理控制投资规模，降低运营风险。二是建立债务预警机制，严控债务规模。首先，建立以县级财政部门为主、县乡农业管理部门配合，各级纪检和审计部门参与的新型农村集体经济组织债务预警机制。其次，根据村集体经营性收入近年平均值的倍数，设定债务风险预警线，加强新型农村集体经济组织债务的日常动态监测，以便及时对新型农村集体经济组织的负债状况进行分析判断。最后，增强新型农村集体经济组织在债务管理、风险控制和债务化解的能力，合理规避运行风险，有效化解市场风险和经营风险。

（五）加强新型农村集体经济政策法律保障

《组织法》明确了新型农村集体经济组织的法律地位，保障了集体成员的合法权益，为新型农村集体经济发展制定了一系列配套措施。然而，随着新型农村集体经济的快速发展，需进一步优化政策支持和法律保障体系，提高政策实施效率。

一是强化政策引导与支持。政府部门应出台财政、税收、金融等方面的优惠举措，助力新型农村集体经济发展；引导新型农村集体经济组织立足当地特色资源，探索特色化、差异化的发展路径。与此同时，明确政府的职责和权限范围，既不能放任不管，也不能过度干预，确保政府行为合法合规，尊重和保护农民利益，通过合理政策和有效管理引导新型农村集体经济健康发展。二是加强法律保障与约束。法治具有固根本、稳预期、利长远的保障作用，依法治理是最可靠、最稳定的最后一道保护屏障。因此，法律的健全和完善对于推进新型农村集体经济发展至关重要。首先，健全和完善新型农村集体经济相关法律法规，明确新型农村集体经济组织的发展定位、权责划分、组织形式等。其次，依据市场规律，重新审视现行法律制度，消除不利于新型农村集体经济发展的障碍，增加适应新形势的制度供给。最后，强化对新型农村集体经济组织负责人的法律约束，建立健全新型农村集体经济审计监督法律制度，加强对新型农村集体经济组织财务收支、资产运营等情况的审计监督，严厉打击侵占、挪用集体资产等违法行为，保障集体资产安全。

参考文献

[1] 高鸣, 江帆. 新型农村集体经济促进农民共同富裕: 理论机理、实践成效与政策构想[J]. 改革, 2024(3): 142−155.

[2] 高强, 崔文超. 从封闭到开放: 城乡融合发展进程中的新型农村集体经济[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2023, 23(5): 2−12.

[3] 孔祥智. 产权制度改革与农村集体经济发展——基于“产权清晰+制度激励”理论框架的研究[J]. 经济纵横, 2020(7): 32−41+2.

[4] 陈锡文. 充分发挥农村集体经济组织在共同富裕中的作用[J]. 农业经济问题, 2022(5): 4−9.

[5] 黄季焜, 李康立, 王晓兵, 等. 农村集体经营性资产产权改革: 现状、进程及影响[J]. 农村经济, 2019(12): 1−10.

[6] 郭晓鸣, 王蔷. 深化农村集体产权制度改革的创新经验及突破重点[J]. 经济纵横, 2020(7): 52−58.

[7] 芦千文, 杨义武. 农村集体产权制度改革是否壮大了农村集体经济——基于中国乡村振兴调查数据的实证检验[J]. 中国农村经济, 2022(3): 84−103.

[8] 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.

[9] 陆雷, 赵黎. 从特殊到一般: 中国农村集体经济现代化的省思与前瞻[J]. 中国农村经济, 2021(12): 2−21.

[10] 张克俊, 付宗平. 新型农村集体经济发展的理论阐释、实践模式与思考建议[J]. 东岳论丛, 2022, 43(10): 105−114+192−193.

[11] 周振. 社区开放、产权混合与农村集体经济的实现——基于混合所有制改造的研究视角[J]. 宏观经济研究, 2021(7): 112−126.

[12] 高鸣, 魏佳朔, 宋洪远. 新型农村集体经济创新发展的战略构想与政策优化[J]. 改革, 2021(9): 121−133.

[13] 倪坤晓, 高鸣. 面向2035年的新型农村集体经济: 内在逻辑和动态趋势[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022(5): 68−77.

[14] 周立, 奚云霄, 马荟, 等. 资源匮乏型村庄如何发展新型集体经济?——基于公共治理说的陕西袁家村案例分析[J]. 中国农村经济, 2021(1): 91−111.

[15] 张晓山. 发展新型农村集体经济[J]. 农业经济与管理, 2023(1): 1−4.

[16] 张怀英, 常乐, 郭超然. 多重制度逻辑下新型农村集体经济的治理机制研究——基于模糊集定性比较分析[J]. 农业经济与管理, 2024(2): 89−102.

[17] 杜志雄. 持续推动农民增收的几点思考[J]. 中国人口科学, 2024, 38(1): 8−12.

[18] 屈茂辉. 农村集体经济组织法人制度研究[J]. 政法论坛, 2018, 36(2): 28−40.

[19] 王宾, 杨霞. 新时期发展新型农村集体经济的思考[J]. 中国发展观察, 2023(2): 25−27.

[20] 王桂虎. 1991—2015年中国非金融企业资产负债的估算与负债率的实证研究[J]. 上海经济研究, 2017(9): 59−68+128.

[21] 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.

[22] 母娜, 李绍亭, 赵朋飞, 等. 新型农村集体经济新内源发展的实践路径——基于赋权理论的多案例分析[J]. 农业经济与管理, 2025(1): 82−94.

[23] 雷耀武, 张祖尧. 完善集体经济组织管理机制不容忽视[J]. 农村经营管理, 2022(8): 23−24.

[24] 唐浩, 陈奕沙. 完善土地流转价格形成机制: 问题、成因及路径[J]. 农业经济与管理, 2025(2): 91−98.

[25] 杨新宇, 高鸣. 着力健全乡村治理体系: 国际经验、现实基础与政策优化[J]. 世界农业, 2025(6): 95−105.

（责任编辑: 胡英彬）

Healthy Development of New Rural Collective Economy: Core Significance, Current Predicament and Promotional Strategies

GAO Ming[1], CUI Wenchao[2]

(1. Research Center for Rural Economy, Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Beijing 100810, China;

2. College of Economics and Management, China Agricultural University, Beijing 100083, China)

Abstract: The healthy development of the new rural collective economy, as an important supporting force in promoting comprehensive rural revitalization and achieving common prosperity, is of crucial significance for solving the problems of imbalanced urban-rural development and insufficient rural development. On the basis of clarifying the core principles of the healthy development of the new rural collective economy, the practical difficulties faced in the development process of the new rural collective economy were explored and the targeted measures were proposed to promote it. Research had found that: Firstly, the core essence of the healthy development of the new rural collective economy was reflected in regulating rural collective economic organizations and their operation and management, rural property rights transfer and trading, strengthening the supervision and management of rural collective assets, and strictly controlling collective business risks and debt scale. Secondly, from practical perspective, the new rural collective economy was facing multiple obstacles, such as the requirement to improve its organizational structure, the urgent requirement to improve its operational mechanisms, the requirement to strengthen supervision and management, and the urgent requirement to enhance risk prevention and control. Therefore, efforts should be made in a coordinated manner from multiple dimensions, including improving organizational structure, optimizing organizational operation mechanisms, strengthening supervision and management systems, establishing risk prevention and control mechanisms, and enhancing policy and legal guarantees, providing useful policy references for promoting the high-quality development of the new rural collective economy during the 15th Five Year Plan period.

Key words: new rural collective economy; organizational management system; healthy development; high-quality development