

农村集体产权制度改革的结构特征、 内容透视与未来进路

——基于 2013—2025 年中央政策文本的量化研究

钱文荣 付亦丹 郑淋议*

【摘 要】2013 年以来的农村集体产权制度改革是继家庭联产承包责任制后农村改革的又一重大制度创新，对农业农村发展具有深远影响。本文基于 2013—2025 年中央层面 53 份农村集体产权制度改革政策文本，分别以政策文本计量分析识别政策结构特征，政策文本内容分析揭示政策工具配置特征和潜在风险与防控，政策文本内容挖掘梳理政策主题演化脉络。研究发现：农村集体产权制度改革经历了顶层设计探索期（2013—2016 年）、全面实施推进期（2017—2021 年）和成果巩固深化期（2022—2025 年）三个阶段。在政策供给上，政策类型以部门规章为主，形成了以农业农村部为核心、十余个部门密切配合的多元主体协同网络。在政策工具配置上，改革整体偏好权威工具和能力建设工具，且工具组合方式因政策主题与潜在改革风险的不同而有所差异。在政策主题演化上，三个阶段依次遵循“制度奠基—市场激活—深化完善”的渐进式改革逻辑，分别以土地权属改革、集体资产财务管理和土地要素市场化三条主路径协同推进，辅以数字化转型、集体经济组织运行机制优化等次级路径形成互补支撑。由此，未来需从部门协同、立法供给、工具配置、权能拓展、组织建设等多方面持续深化改革，推动农村集体产权制度改革走深走实。

【关 键 词】农村集体产权制度改革；政策文本；量化研究；内容分析；农村改革

一、引言

改革开放以来，农村基本经营制度取得阶段性成效，然而“统分矛盾”引发的集体产权虚置、权能残缺、流转不畅等问题仍然较为突出。在此背景下，如何探索并重构农村集体产权关系，对于发挥市场在资源配置中的决定性作用、建立城乡要素平等交换关系、发展壮大新型集体经济至关重要^[1-3]。2013 年，“改革农村集体产

权制度”首次作为章节标题被写入当年一号文件，成为新时期全面深化农村改革的重要组成部分；2016 年年底，中共中央、国务院印发的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》（以下简称《意见》）对改革进行了全面部署；2022 年，一号文件明确提出将巩固提升农村集体产权制度改革成果；随着 2024 年《中华人民共和国农村集体经济组织法》的正式出台，中国逐步形成了较为完善的农村集体产权制度改革政策体系^[4-6]。

* 钱文荣：浙江大学中国农村发展研究院院长、公共管理学院教授、博士生导师，wqian@zju.edu.cn。付亦丹：浙江大学中国农村发展研究院、公共管理学院博士研究生，yidan_fu@zju.edu.cn。郑淋议（通讯作者）：浙江大学中国农村发展研究院、公共管理学院特聘副研究员、博士生导师，zheng01@zju.edu.cn。基金项目：教育部哲学社会科学重大专项项目《构建中国农林经济管理学科自主知识体系研究》（2024JZDZ063、2024JZDZ064）；教育部人文社会科学研究青年基金项目《宅基地制度改革对农民市民化的影响效应与政策优化研究》（23YJC790203）；国家自然科学基金项目《农村电商对耕地撂荒的作用机理、影响效应及政策优化研究》（72503220）、《中国农业农村渐进式改革的理论框架与行动逻辑：兼顾多目标发展的政府与市场关系的动态调整》（72141307）。

农村集体产权制度改革作为“三农”领域具有“四梁八柱”性质的重大改革，一经试点便引起广泛讨论。概观既有研究，农村集体产权制度改革虽为新时期的产权配置提供了指南，但其实际效果尚存诸多争议。一方面，有研究指出改革存在正向的经济效应与治理效应。学者利用微观调研数据证实改革在保障农民财产权益^[7]、促进农民增收^[8]、壮大农村集体经济^[9]、发展县域经济^[10]及实现共同富裕^[11]等经济效应方面卓有成效。与此同时，集体经济的社会属性决定其还存在治理效应，部分学者进一步探究了改革与乡村治理的关系，发现改革在夯实村民自治基础^[12]、完善村庄公共品供给^[13]及优化村庄社会秩序^[14]等方面也具有重要作用。另一方面，由于本轮改革在实践推进中存在一定的执行偏差，行政强制性的推进方式叠加改革的阶段性特征，致使基层干部与村民对改革的内涵理解出现偏差^[15]，改革陷入“上热下冷”的困境；此外，农民名义上享有的集体产权权利在实践中存在诸多限制，催生出农民对集体产权的“幻象化”认知^[15]。

上述多重现实困境交织，导致部分学者对改革的经济绩效与治理效能产生质疑。他们认为制度绩效尚未充分转化为预期的经济成效，主要原因在于：其一，本轮改革的制度绩效主要体现在“归属清晰”上，而对资源配置的激励作用有限^[16]；其二，绝大部分地区在股权设置中并未改变集体股和个人股的双重设置，集体股的存在可能导致农民财产权益难以得到充分保障^[17]；其三，改革对农民增收的影响程度有限，尽管改革通过提升规模经营效益和促进农民非农就业等间接途径促进了农村家庭经营性收入和工资性收入增长，但对财产性收入的贡献不如预期明显^[18]；其四，改革中存在“重共享、轻共治”的问题，集体经济组织运营的风险控制薄弱，盈利能力偏低，利益联结不稳定^[19]；其五，改革也可能导致产权细碎化和排他性增强，诱发诸如农村社会“土围子”化^[20]、外嫁女权益受损^[21]、增加公共服务成本和弱化本地农民的公共服务需求^[22]等矛盾，反而削弱了村庄的集体行动能力。

现有研究对农村集体产权制度改革的阶段性成效莫衷一是，侧面反映出改革的政策设计与实施机制尚存优化空间。之所以存在上述现象，一个重要的理论线索可能是忽视了对改革政策文本的梳理与剖析，未能从顶层设计的视角回溯改革初衷与制度逻辑。文本分析是政策评估的重要前提，亟需回归政策本源，深入分析核心政策文本，厘清改革制度设计的理论内涵与实践指向。然而，在我国公共政策研究领域，较为普遍地存在“重定性、轻定量”的研究倾向，随着政策数量激增和相关议题复杂性加剧，偏主观、耗人力的定性分析无法满足政界和学界对理性、科学性的需求。大数据驱动、融合多学科技术的政策文本量化研究应运而生，成为弥补定性分析局限，揭示政策变迁规律，预测未来发展趋势并实现知识发现的新兴方法^[23]。

鉴于此，本文以中央政府颁布的政策文本为研究对象，搜集并构建了2013—2025年农村集体产权制度改革政策文本库，综合运用政策文本计量分析、内容分析和内容挖掘等文本量化方法。首先，从政策文本阶段划分、政策主体协同网络和政策文本分布类型等外部属性分析政策文本的结构特征；其次，基于政策工具配置、政策主题演化和政策风险识别与防控，透视文本的内容特征及其演变的内在逻辑；最后，综合前述发现，进一步探寻农村集体产权制度改革的未来进路。现处于巩固拓展既有改革成果、谋篇布局新一轮改革的关键过渡阶段，本文通过系统回顾改革取得的成就与不足，前瞻性分析新一轮改革所面临的新形势与新挑战，旨在为进一步深化农村改革提供决策参考。

二、研究设计

（一）数据来源

政策文本是指因政策活动而产生的文本资料，一方面减少因研究者介入而导致的误差，提升测量信度；另一方面通过保留情境性和解释性的信息，提高研究效度^[24]。区别于地方政策文件，中央文件是高层决策集体智慧的结晶，它们既是对过往理论与“摸着石头过河”实践经验的

总结,也是对未来改革发展的规划。鉴于上述考虑,本文基于北大法宝、国务院政策文件库、国家法律法规数据库和中华人民共和国农业农村部官网,以农村集体产权制度、农村集体经济组织、农村集体经济等为关键词进行检索,检索时间范围为2013年1月至2025年3月。

为兼顾研究主题的贴合性与文本挖掘的准确性,本文采用如下原则进行筛选:一是政策主题必须与农村集体产权制度改革密切相关,示范县、试点名单公布或仅是简单提及农村集体产权制度改革的政策文本不计入统计范围;二是仅选取中央层面的政策文本,地方政府出台的政策文件不在研究范围内;三是筛选出具有较强政策效力的文件,政策类型主要为法律法规、规划、计划、纲要、办法、意见、通知、公告等;四是排除时效性较短的事务性通知与阶段性工作部署。经上述标准反复筛选,并利用政策检索平台和政策间的引用、更替关系进行回溯检索,最终确定了53份中央层面与农村集体产权制度改革密切相关的政策文本(完整目录见附录1)^①。

(二) 研究思路

政策文本分析强调政策文本研究要兼顾文本的外部结构与内在特征^[25]。本文以农村集体产权制度改革领域的中央政策文本为研究对象,遵循“外部属性—内容特征—潜在语义”渐进深入的分析思路,通过文本计量分析识别政策结构特征,文本内容分析把握政策工具配置特征和潜在风险与防控,文本内容挖掘梳理政策主题演化脉络,弥补了定性的、思辨形式的文本解读固有的经验主义等不足,以期为大数据时代的政策文本分析研究提供研究思路借鉴。

政策结构分析有利于从宏观层面把握政策文本的外部特征^[26]。本文从政策阶段划分、政策主体关系和政策类型分布等维度对政策文本进行计量分析,以实现政策体系演进、政策主体协作和政策文种分析等宏观层面的分析。但政策结构分析无法分析文本的深层语义,难以满足精细化的政策研究需求,通常需要与政策内容分析相结

合。政策内容特征分析则深入解析政策文本的内在特征,挖掘潜在语义。本文一方面从政策工具视角切入,探究政策工具与政策主题的配置特征;另一方面,将改革政策文本本身界定为对改革潜在负面影响的预判性回应与规制性安排,通过明确界定边界条件、设定程序规范、强化监督机制等方式并进行内容分析编码,构建起针对各类改革风险的制度化防控体系。然而,内容分析法在概念抽取、内容编码等环节受主观性影响较大,且难以对潜在语义展开推导^[27]。进一步地,通过隐含主题模型LDA算法对文本数据进行聚类降维,利用词典所蕴含的先验知识对文本主题进行定性判断^[28],挖掘政策主题演化脉络;并在此基础上,分阶段进行主题归纳,提取各时期核心主题及其关键词簇,结合主题强度演化分析,量化高频主题的时序变化趋势并绘制主题演化路径。

(三) 研究方法

政策文本分析是将文本分析用于政策研究领域,主要包括定性分析和定量分析^[29]。本文综合运用政策文本计量法、内容分析法和内容挖掘法等量化方法对农村集体产权制度改革政策文本展开分析,捕捉质性研究中难以察觉的演变轨迹并加以可视化呈现,以发现政策文本的内在逻辑与潜在信息。三种方法各有侧重,沿着“外部属性—内容特征—潜在语义”的逻辑渐进深入(其技术路线详见附录2)^②。

政策文本计量法融合了文献计量学和社会网络分析,为政策外部属性的分析提供了数据处理基础。本文运用政策文本计量法对农村集体产权制度改革政策主体的合作模式、政策体系的分布特征与演化规律等宏观层面的要素展开定量分析。具体而言,首先通过主题检索构建政策文本库,经人工筛选后对政策类型、发文主体和年份等关键字段进行结构化处理;继而利用Gephi软件构建政策主体协同网络,通过节点中心性与连接密度分析部门间的协作模式;在此基础上,对政策类型与各部门逐年发文量进行频次统计与可视化,结合政策实践证据划分改革阶段。

① 受版面所限,附录1未呈现,如需可联系作者索取。

② 同上。

政策文本内容分析法为政策内容特征的归纳提供了分析框架,其关键在于分析维度的选择^[30]。本文依托 NVivo 软件,对政策条款进行结构化处理后,分别从政策工具与政策主题配置维度和改革潜在风险识别与防控维度进行内容分析,以揭示政策工具与政策主题的配置关系以及政策工具对改革潜在负面影响的预判性回应与限制性安排。操作流程上,首先以“政策文本条款”为最小分析单元,按照“政策文本编号—具体内容”的编码规则形成 400 个分析单元^①;其次通过人工编码构建分析框架,其中政策工具维度沿用先验型编码,政策主题和风险识别维度则使用扎根型编码;最后利用 NVivo 的编码覆盖度分析与矩阵编码交叉查询,识别政策工具与政策主题之间的配置规律及不同风险类型的政策应对特征。

政策文本内容挖掘法为政策文本的潜在语义发现提供了技术支撑。主题模型是一种常用的文本表示方法,其中 LDA 模型是一种基于词典的无监督学习方法,通过对政策文本的低维主题聚合,发现政策文本在主题强度、主题领域及主题结构方面的特征^[31]。本文基于 LDA 主题模型刻画农村集体产权制度改革政策的主题演化脉络。具体地,首先借助 jieba 分词工具并结合领域专用词表对政策文本进行分词与停用词剔除;进而调用 Gensim 库进行向量化处理,生成词袋模型并计算 TF-IDF 权重,通过困惑度与主题一致性指标确定最优主题数,提取“文本—主题”概率分布与“主题—词”特征矩阵;最后通过主题强度时序分析追踪不同政策阶段的热点主题演变,刻画政策主题的演化脉络。

三、农村集体产权制度改革的结构特征

政策结构分析从政策阶段划分、政策主体关

系和政策类型分布三方面对政策文本的外部特征进行计量分析。从制度变迁理论的视角看,三者分别反映了制度供给的时序节奏、主体协作格局与制度文本效力,是理解改革制度逻辑的宏观起点。

(一) 政策阶段:循序渐进的推进路径

为探究政策发展的阶段性特征,本文绘制 2013—2025 年农村集体产权制度改革年度政策发文总量与政策主体参与频次组合图(见下页图 1),并选取 2013 年、2016 年和 2021 年作为政策发展阶段的关键节点。2013 年之前是集体产权制度改革在基层的自发性探索,不可避免地存在制度化不足、规范化较弱、改革范围较小等不足;2013 年之后,伴随着国家规范力量在集体产权制度改革领域的介入,改革进入更为制度化、规范化、全面化的发展阶段。在总结经营性资产股份合作制改革试点经验的基础上,以 2016 年 12 月底中共中央、国务院颁布的《意见》为界,改革又可被分为试点先行与加速推进两个阶段。2022 年中央一号文件提出“巩固提升农村集体产权制度改革成果”,标志着 2021 年年底已完成集体产权制度改革的阶段性任务,此后改革进入深化增效的新阶段。基于上述政策实践证据,并结合改革政策供给规模与政策主体参与情况,本文将新时代以来农村集体产权制度改革政策发展划分为顶层设计探索期(2013—2016 年)、全面实施推进期(2017—2021 年)和成果巩固深化期(2022—2025 年)三个阶段。

发文总量方面,改革总体呈现“波动上升—调整收缩—稳步深化”的时序特征;政策主体参与强度方面,参与政策制定的主体数量不断增加,参与强度经历“核心主导—多元拓展—结构优化”的梯次演进。在顶层设计探索期(2013—2016 年),政策数量持续增长,2016 年《意见》出台后,发文量于 2017 年达到峰值;在此期间,

① 本研究以政策文本条款为分析单元,分析单元则根据政策文本格式确定。第一种是拥有一级和二级序号的条款,二级序号对应的内容就是分析单元,有少数政策文本只有一级序号,则一级序号对应的就是分析单元;第二种是“第条”的格式,则“第条”就是政策条款,也即分析单元;第三种政策文本中并没有层级序号,则把相关内容的段落作为分析单元。需指明的是,在编码过程中,某些纲领性的政策文本会涵盖农村集体产权制度改革的多重作用领域,为了遵循文本编码的准确性、重复性和一致性原则,当一条政策内容涉及多个编码时,进行重复编码,也即某个政策文本条款中的内容可以归纳至多个节点时,则进行多次编码,形成相应次数的参考点。

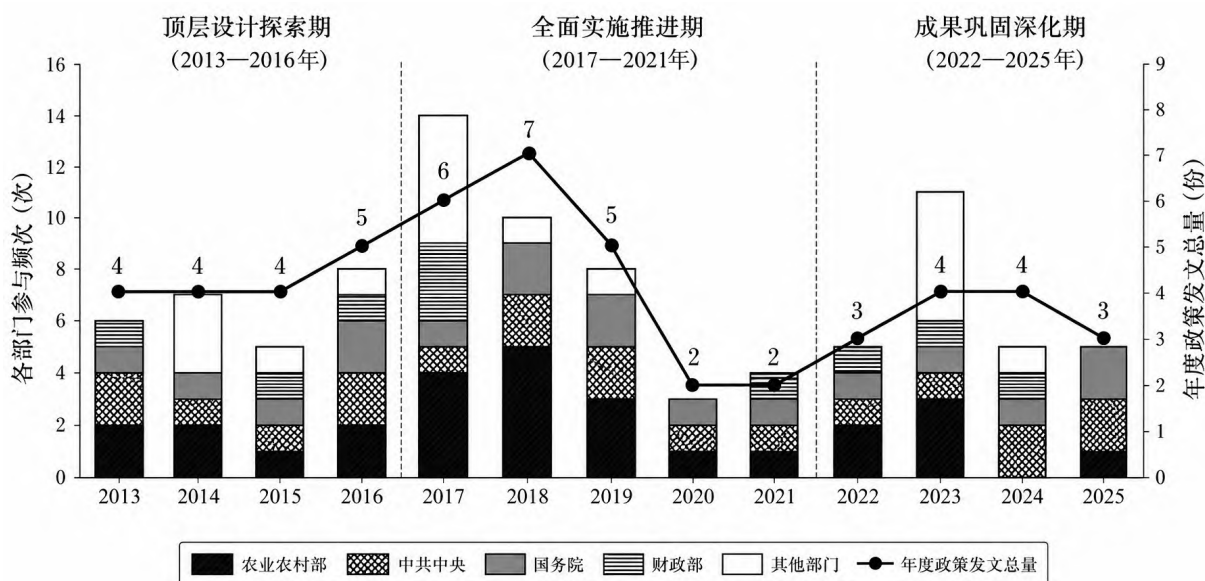


图1 农村集体产权制度改革年度政策发文总量与政策主体参与强度

注：（1）堆积柱状图（左轴）：每根柱由五组纹理填充区域堆叠而成，分别代表农业农村部、中共中央、国务院、财政部四个核心部门及其他部门（含自然资源部、中央农村工作领导小组办公室、国家林业和草原局、国务院办公厅、国家税务总局、中国人民银行、水利部），柱的总高度为该年度各部门参与政策制定的累计频次。由于同一份政策可能由多部门联合发布，各部门参与频次之和大于当年政策发文总量。（2）折线图（右轴）：粗黑实线及数字标注为年度政策发文总量。（3）竖向虚线标示2016年年底和2021年年底两个阶段分界节点。

政策主体呈现高度集中化特征，农业农村部^①、中国共产党中央委员会和国务院三部门占主导地位，协同模式以纵向行政传导为主，核心部门通过高频次的政策供给，构建起改革的制度框架。在全面实施推进期（2017—2021年），政策数量减少，参与政策制定的部门数量达到顶峰，农业农村部仍保持主导地位，随后水利部、中国人民银行和国家税务总局相继加入^②，跨部门协作显著增强。在成果巩固深化期（2022—2025年），发文量逐步回升但增速趋缓，各部门持续跟进，逐渐形成农业农村部主导、多部门协同的发文结构。这种“先集中后扩展再优化”的推进方式，

与渐进式制度变迁中制度供给从核心主导逐步向多元协同过渡较为相似。

（二）政策主体：多元主体的协同机制

农村集体产权制度改革由农业农村部牵头，中共中央、国务院、财政部等十余个部门密切配合。然而，不同政策主体的目标函数存在异质性，需通过多元主体协同机制协调各方利益，进而优化整体政策目标的实现效果。通过网络分析发现，农村集体产权制度改革政策主体网络具有较高的连通性和紧密的社区结构^③，主体间的协同网络较为紧密，且在网络中农业农村部和财政部、中国共产党中央委员会和国务院等政策主体

① 农业农村部是2018年由原农业部重组设立，自然资源部是2018年由原国土资源部等整合组建。本文涉及机构改革前后的部门名称，为行文统一均使用现名。

② 图中归入“其他部门”。

③ 经Gephi软件测算，改革政策主体间的网络密度为0.32，平均路径长度为1.552，平均接近中心度为0.716，平均聚类系数为0.895，网络直径为3，平均加权重度为21.6。在社会网络分析中，连通性由网络密度、平均路径长度、网络直径、平均接近中心度等指标衡量。一般地，政策主体合作网络密度 >0.2 ，被视为连接较为紧密；平均路径长度越接近1，说明网络越接近“全连通”；网络直径在2~4，表明主体间关系紧凑；平均接近中心度 >0.5 ，代表高中心性。社区结构则由平均聚类系数表征。一般地，平均聚类系数越接近1，说明合作越紧密。

间的合作密度明显高于整体，存在以农业农村部、财政部、自然资源部、中央农村工作领导小组办公室为核心的“部分集聚”现象（见图2）。这一网络结构更具深层的制度意涵。高连通性意味着部门间的政策协调路径极短，这种紧密的网络结构显著降低了跨部门的信息搜寻与协调谈判成本^[32]，使涉及产权界定、资产管理、市场流转等跨领域的改革政策得以高效制定与传导。以农业农村部为核心的“部分集聚”特征则体现了制度供给主体的层级配置，在“政府主导型”改革模式下，核心部门承担制度设计与政策协调的枢纽功能，边缘部门在税收、金融等特定环节提供专业化支撑^[33]。此外，高聚类系数反映了改革中的制度协同性^[34]，这意味着改革中各项制度安排之间具有高度的制度相容性，产权界定、资产管理、市场流转、税收配套等政策并非孤立出台，而是通过部门间高频、稳定的紧密协作形成制度协同，共同支撑改革的系统性推进。因此，多主体参与政策制定有效降低了改革的制度性交易成本，实现了制度供给主体的层级配置与跨部门的制度协同，从政策主体层面为改革深化提供坚实保障。

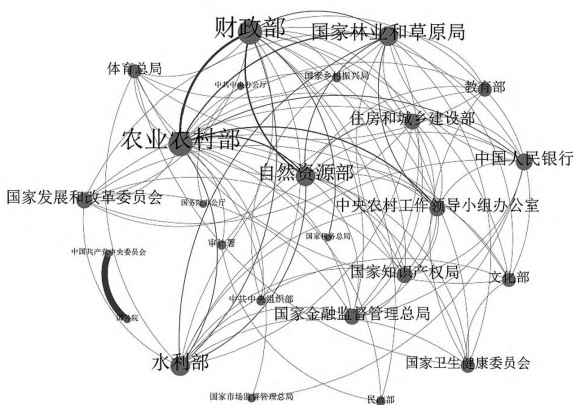


图2 农村集体产权制度改革政策主体协同网络

（三）政策类型：分层分类的功能布局

在53份政策样本中，部门规章占比最高（58.49%），党内法规制度次之（37.74%），法律和行政法规各仅占1.89%。部门规章成为主要政策类型的可能原因是，改革坚持沿“试点先行、由点及面”的路径稳妥推进^[35]。2016年中共中央、国务院联合发布《意见》，标志着农

村集体产权制度改革进入全面规划与实施阶段。以此为界，此前的政策聚焦于改革试点的推行、经验的积累和总结，部门规章作为灵活性较强的文件类型，为探索期提供了必要的试错空间；而自该《意见》出台后，政策导向转为具体落实该文件的要求，执行阶段需要各部门通力协作，促使部门规章成为实施改革过程中的主导性政策类型。从制度演进的视角看，这种“部门规章主导、法律兜底”的政策类型结构，是渐进式制度变迁中“先以灵活性较强的制度安排进行试错探索，待经验成熟后再上升为正式法律规范”的典型路径^[36]，在保持制度弹性的同时为改革深化积累了合法性基础。

四、农村集体产权制度改革的内容透视

政策内容分析从政策工具配置、风险识别与防控、政策主题演化三个维度深入解析政策文本的内在特征与潜在语义，旨在深入制度设计的微观层面，透视改革的内在逻辑。

（一）政策工具配置：政策工具与政策主题的适配策略

1. 政策工具编码分析

政策工具分类是政策工具选择、应用、评价的前提和基础。为探究政策工具与政策主题的配置特征，本文采用先验型编码，在保留施耐德和英格拉姆的政策工具分类框架普适性的同时^[37]，结合中国政策语境，细化本土化适配的识别标准（见下页表1）。中国政策体系中的权威工具不仅包括法律，还包括政治动员、行政命令等多重形式，体现出“政府主导型”“自上而下”的改革模式；与西方能力建设工具侧重技术培训不同，中国的能力建设工具更强调组织动员与制度建设，“成立机构”是最重要的能力保障方式；符号与劝诫工具不仅是宣传引导，也包括价值塑造与意识形态建设；学习工具是中国改革开放的重要经验，“摸着石头过河”的试点策略具有鲜明的中国特色；激励工具则更强调激励与约束并重，负向激励中的“干部问责”“责任追究”是主要政策手段，与西方侧重市场激励存在显著差异。

表 1 农村集体产权制度改革政策工具分布

工具类型	基本定义	识别标准	占比/%
权威工具	政府或其他权威机构利用其法定权力或影响力,通过命令、控制、制裁等手段来推动政策实施的工具	表述通常为“不得”“必须”“依法”“允许”“应该”“严禁”“应当”“只能”“原则上”“不低于”“确保”“贯彻落实”等词语表述	37
能力建设工具	通过提供培训、技术支持、信息分享等方式,帮助个人或组织提升能力,从而更好地适应和执行政策的手段	表述通常为“资金资源”“信息平台”“优化审批流程”“成立机构”“评估论证”“成立领导小组”“建立监督机制”“制定管理细则”“建立遴选机制”“展开培训”“提供技术支持”等	24
符号与劝诫工具	通过媒体宣传、教育项目、舆论引导等方式,改变公众对政策的认知和态度,进而影响其行为选择的手段	表述通常为“鼓励”“支持”“引导”“弘扬”“营造氛围”“树立典型”“示范带动”等	14
学习工具	通过试点项目、经验分享等方式,促进政策制定者与政策对象之间的知识交流和经验学习,以优化政策制定和执行的手段	表述通常为“探索”“进行试点”“典型示范”“借鉴经验”“经验总结”“分批推进”等	13
激励工具	通过提供奖励或惩罚来改变个人或组织行为,以促进政策目标实现的手段	表述通常细分为正向激励(“补贴”“税收优惠”“奖励”“贷款担保”等)和负向激励(“问责”“处罚”“惩罚”“追责”等)	12

注: 各类政策工具的基本定义和识别标准主要参考孔淑杰和汪晖 (2023)^[38]的做法。

农村集体产权制度改革中的政策工具配置呈现出结构不均衡与本土化适配的双重特征。权威工具 (37%) 和能力建设工具 (24%) 合计占比达 61%, 凸显了改革在强化“刚性制度供给”与提升“执行能力适配”方面的双重政策目标。权威工具的主导地位根植于改革的制度背景, 改革是在社会主义集体所有制这一既定框架内推进的, 产权界定不清、市场机制不完善以及集体经济组织治理能力薄弱等现实约束, 决定了其无法通过市场机制的自发调节来完成复杂的产权界定与利益协调, 而需依赖强有力的政府规制, 这与制度变迁理论所揭示的“路径依赖”特征相契合^[32]。然而, 工具选择并非简单的路径锁定, 而是一种主动的适应性调整。能力建设工具通过技术培训、信息化平台建设等措施弥补组织能力短板; 学习工具运用于试点经验的提炼与推广, 体现“试点先行、由点及面”的渐进改革路径; 激励工具和符号与劝诫工具则作为辅助工具发挥协同作用。这种“权威工具与能力建设工具为主, 多元工具协同”的工具配置模式, 反映出中国改革政策制定逻辑与西方的本质差异, 也体现了对“适应性效率”的追求^[32]。在制度逻辑层

面, 中国的“政府主导型”改革模式与西方推崇的“市场驱动”思路存在根本区别, 其突破了西方效率优先, 依赖市场竞争实现资源配置优化的固有路径, 在确保公平界定权利的基础上渐进释放效率; 在工具内涵层面, 中国的能力建设工具更强调组织动员和机构设立, 学习工具则更侧重于对试点经验的系统性总结与推广, 而非单纯的技术模仿。这种本土化的工具配置模式, 本质上是一种增强“制度安排与制度环境相容性”的制度创新, 使得制度运行更切合实际中国情境, 从而提高农村集体产权改革制度的运作绩效^[36]。

2. 政策主题编码分析

政策主题是理解政策内容的重要指标。在完成政策工具编码分析的基础上, 进一步对政策主题展开扎根型编码分析^①(见下页表 2)。依次通过开放性编码、主轴编码和选择性编码, 形成顶层框架、农村集体资产管理、农村集体经营性资产产权制度改革、农村集体经济组织运行管理、农村集体经济发展、农村集体产权改革条件保障六个政策主题^[39]。农村集体产权制度改革呈现多领域协同推进特征, 政策重心正从“确权稳基”向“增效富民”

① 通过开放性编码, 形成了“自由节点”107 项; 然后把逻辑相关的“自由节点”纳入“子节点”, 完成主轴编码, 共形成 22 个“子节点”; 最后从“子节点”中提炼出顶层框架、农村集体资产管理、农村集体经营性资产产权制度改革、农村集体经济组织运行管理、农村集体经济发展、农村集体产权改革条件保障六个“父节点”。全部编码参考点数为 817 个。

转变。其中，农村集体经营性资产产权制度改革（21.91%）、农村集体资产管理（20.44%）、农村集体产权改革条件保障（19.83%）及农村集体经济组织运行管理（18.12%）四个主题占比相近，表明改革在多领域协同推进。由于政策目标存在阶段性侧重，改革整体遵循“先确权，后发展”的逻辑，使得农村集体经济发展被置于改革进程的中后期，农村集体经济发展占比较低（13.46%），但随着改革阶段性任务的完成，政策重心也将逐步转向新型集体经济发展。

表 2 农村集体产权制度改革政策主题编码

名称	文件	参考点	占比/%
顶层框架	14	51	6.24%
政策总则	11	37	72.55%
政策附则	6	14	27.45%
农村集体资产管理	35	167	20.44%
清产核资	13	25	14.97%
所有权权属确定	8	20	11.98%
财务管理	29	122	73.05%
农村集体经营性资产产权制度改革	35	179	21.91%
经营性资产股份合作制改革	25	66	36.87%
农村集体经济组织成员身份界定	16	30	16.76%
农民集体资产股份权利保障	27	83	46.37%
农村集体经济组织运行管理	17	148	18.12%
集体经济组织财务管理	7	62	41.89%
集体经济组织运行机制	3	13	8.78%
集体经济组织成员规范	1	10	6.76%
集体经济组织登记规范	12	39	26.35%
集体经济组织机构设计	3	19	12.84%
集体经济组织扶持措施	1	5	3.38%
农村集体经济发展	33	110	13.46%
集体经济发展形式	21	56	50.91%
农村产权规范流转和交易	19	43	39.09%
集体经济发展试点	4	11	10.00%
农村集体产权改革条件保障	40	162	19.83%
组织领导	13	18	11.11%
组织实施	7	19	11.72%
政策支持	29	60	37.04%
法治建设	15	20	12.35%
宣传督导	20	45	27.78%

3. 政策工具与政策主题交叉分析

交叉分析表明（见下页表 3），政策工具的施用因政策主题而异，并与政策目标相匹配。管理规范类主题以权威工具为主导，“农村集体经济组织运行管理”中权威工具高达 59.04%，表明政策制定者倾向以制度效力而非意识形态推动组织建设；“农村集体资产管理”则依赖能力建设工具（29.59%）与权威工具（27.96%）的协同，通过财务制度构建与审计监督双重手段防范集体资产流失。“农村集体产权改革条件保障”作为条件保障类主题，突出能力建设工具（26.77%）与激励工具（16.68%）的配合，兼顾执行能力提升与参与主体积极性调动。“农村集体经济发展”是典型的发展探索类主题，主要呈现学习工具（21.55%）和符号与劝诫工具（21.53%）并重的特征，通过试点经验推广降低制度创新风险，同时借助试点经验总结、树立先进典型等方式宣传引导增强社会认同。“农村集体经营性资产产权制度改革”作为改革的核心议题则表现为能力建设工具（23.53%）、权威工具（26.46%）与学习工具（20.65%）的均衡配置，反映出确权、赋权环节对制度保障、执行能力和试点经验三者的综合需求。与其余主题对政策工具的使用各有侧重不同，“顶层框架”主题工具配置最为均衡，既确保改革方向的统一性，又为地方实践保留弹性空间。上述因主题而异的差异化工具适配策略，反映出政策制定者在不同改革时期、不同改革领域中对制度约束、能力赋能与激励引导之间的权衡。

（二）风险识别与防控：改革负面影响的政策条款识别与应对

改革政策作为推动制度变迁与结构性调整的特殊公共政策类型^[40-41]，其条款本身即构成对改革潜在负面影响的预判性回应与规制性安排。本文通过对 400 个内容分析单元的扎根型编码，识别出产权界定不清、成员资格与股权量化不公、资本化推进过度、集体经济组织治理能力不足、集体资产管理薄弱和改革推进中的执行偏差六类风险主题^①。政策条款在六类主题上的占比差异，

① 相关内容见附录 4，受版面所限，未能呈现，如需可与作者联系。

表 3 政策工具与政策主题的交叉分析

政策主题	政策工具				
	符号与劝诫工具 占比/%	激励工具 占比/%	能力建设工具 占比/%	权威工具 占比/%	学习工具 占比/%
顶层框架	22.81	10.46	21.53	29.06	16.14
农村集体产权改革条件保障	17.87	16.68	26.77	23.71	14.97
农村集体经济发展	21.53	12.22	25.71	18.99	21.55
农村集体经济组织运行管理	5.92	10.44	16.91	59.04	7.69
农村集体经营性资产产权制度改革	14.83	14.53	23.53	26.46	20.65
农村集体资产管理	13.04	14.3	29.59	27.96	15.11

在一定程度上反映了决策者对不同风险的认知排序与资源配置优先序列。占比最高的两类主题均指向制度运行的组织基础。“集体经济组织治理能力不足”主题占比高达 33.3%，表明集体经济组织作为改革的实施载体与治理主体，其治理效能是改革绩效的关键所在；“改革推进中的执行偏差”主题占比 24.3%，反映出政策设计者对选择性执行、变通执行甚至象征性执行等问题的警觉。两者合计占比 57.6%，表明改革的实质性推进不仅取决于制度设计的合理性，更受制于组织载体的承接能力与执行体系的传导效率^[32]。处于中间层级的“集体资产管理薄弱”（15.4%）与“资本化推进过度”（14.8%）分别对应寻租腐败风险和农民权益弱化风险，前者旨在防范内部人控制与外部资本侵占导致的资产流失；后者则关注市场化进程中农民主体地位的维护，防止改革收益分配中的精英俘获。两类主题占比相近，体现了在组织基础与执行效能基本稳定之后，政策关注的重心转向效率与公平的协调。“成员资格与股权量化不公”（7.5%）与“产权界定不清”（4.7%）两类主题占比较低，可能源于此类问题属于改革的前置性工作且具有较强的地方情境依赖性，中央政策倾向于提供原则性指引，具体标准多依托地方因地制宜执行；同时，较低的占比也意味着权属明晰化议题在政策文本层面仍有进一步细化的空间。由此可见，六类风险的非均衡分布呈现出“先组织、后规则、再公平”制度建设梯次，这也是渐进式制度变迁中先确保制度运行的组织基础、再逐步完善制度安排这一思想的实证。

进一步的政策工具与风险类型交叉分析（见

下页表 4）显示，政策工具的配置因风险类型而异，体现出政策设计的差异化应对逻辑。针对“产权界定不清”“成员资格与股权量化不公”等制度性风险，主要依赖权威工具（约 31%）与能力建设工具（约 25%）的组合，通过确权登记等刚性措施与信息平台建设等技术手段协同确保产权界定的准确与公正。针对“集体经济组织治理能力不足”这类治理性风险，权威工具占比最为突出（52.12%），凸显了以制度约束强化组织治理的政策取向；而针对“集体资产管理薄弱”此类资金方面的治理风险则表现为能力建设工具（32.62%）与权威工具（32.73%）的均衡配置，刚性约束与技术赋能并重。执行性风险以能力建设工具（29.17%）为首、权威工具（25.97%）为辅，兼顾执行能力提升与行为纠偏。针对“资本化推进过度”市场化风险的应对则在权威工具（28.14%）与能力建设工具（27.61%）之外，辅以较高比例的学习工具（22.76%），通过试点探索积累市场化改革经验、降低制度创新风险。总体上，工具配置从治理性风险的权威型主导到市场化风险的多元工具协同，呈现出随风险性质变化而灵活调适的制度应对特征。

（三）政策主题演化：政策主题的逻辑脉络与演化历程

1. 政策文本主题强度演化分析

农村集体产权制度改革政策文本的主题强度演化分析，揭示了政策焦点的时序变迁规律及其驱动逻辑。改革政策文本的 LDA 模型训练完成后，对“主题—词”分布中每个主题前 10 个高概率特征词进行整理，主题归纳结果见下页表 5。

表 4 政策工具与改革风险识别的交叉分析

改革风险识别	政策工具				
	符号与劝诫工具 占比/%	激励工具 占比/%	能力建设工具 占比/%	权威工具 占比/%	学习工具 占比/%
产权界定不清	14.9	8.67	25.08	31.47	19.88
成员资格与股权量化不公	14.32	9.01	25.09	31.02	20.56
改革推进中的执行偏差	13.66	14.95	29.17	25.97	16.25
集体经济组织治理能力不足	7.96	10.35	20.76	52.12	8.80
资本化推进过度	16.43	5.07	27.61	28.14	22.76
资产管理薄弱	11.77	10.22	32.62	32.73	12.66

表 5 农村集体产权制度改革政策文本“主题—词”分布

编号	主题标识类别	主题前 10 个高频率特征词
Topic 0	清产核资规范资产登记管理	清产核资、数据、财务、转让、法规、核算、财务管理、政府、资源性、收益
Topic 1	赋码登记健全组织管理体系	赋码、章程、财务、代码、理事会、办理、名称、大会、县级、事项
Topic 2	专项整治深化改革落实机制	整治、情况、到位、审计、原因、提升、阶段、清产核资、中央、包括
Topic 3	产权交易完善市场流转规则	人口、交易、理事会、财产、转移、退出、收益权、试点工作、办公室、体系
Topic 4	市场创新激活要素配置机制	交易、财产、赋码、市场、理事会、大会、章程、集体所有、街道、名称
Topic 5	试点创新夯实权能保护基础	交易、村级、农村土地、耕地、经营权、集体所有、提高、创新、保护、试点工作
Topic 6	收益调控探索增值共享分配	转让、试点县、征收、土地增值、收入、办法、收益、农村土地、清产核资
Topic 7	财务监管规范三资运营管理	村级、审计、财务管理、会计、财务、民主、理财、中央、三资、工作人员

基于含时间信息的全文本数据进行 LDA 建模，对政策文本主题强度随时间的变化展开分阶段分析（见下页图 3a 和图 3b）。整体上，农村集体产权制度改革的政策演进遵循“制度奠基—市场激活—深化完善”的渐进式改革逻辑，8 个政策主题在三个阶段中呈现出有序的主题消长与焦点转移。

顶层设计探索期（2013—2016 年）以试点探索与监管基础构建为核心。这一阶段最为突出的两个主题分别是“试点创新夯实权能保护基础”（2015 年强度峰值达 0.749）和“财务监管规范三资运营管理”（2013 年达到峰值），前者与 2015 年《深化农村改革综合性实施方案》部署多领域试点任务在时序上相契合，后者则反映了改革启动之初对集体资产流失风险的防范。两个主题的同期高强度表明，这一阶段的制度逻辑是边试点边风险防控，在探索性推进的同时构建

“稳定”的底线约束。

全面实施推进期（2017—2021 年）的政策焦点转向改革关键环节的落地与制度衔接。“清产核资规范资产登记管理”主题呈现先升后降的“倒 U 形”轨迹，与“清产核资任务从 2017 年开始，力争用 3 年左右时间基本完成”的改革目标高度吻合；“赋码登记健全组织管理体系”在 2019—2021 年强度陡增，承接清产核资与股份合作制改革成果，为集体资产市场化流转奠定组织基础。与此同时，“收益调控探索增值共享分配”主题的上升则标志着改革开始触及利益分配这一深层议题。这一阶段的制度按“确权—赋权—增值”逻辑推进，各主题之间呈现出清晰的衔接关系。

成果巩固深化期（2022—2025 年）的政策重心从制度设计转向执行效能提升与市场化拓展。“专项整治深化改革落实机制”在 2023 年达

到强度峰值，反映了阶段性任务完成后政策对执行偏差的集中纠偏；“产权交易完善市场流转规则”持续维持高位，并为“市场创新激活要素配置机制”提供了制度环境支撑。这一阶段的制度逻辑是纠偏与市场化并行，在巩固既有成果的基

础上向要素市场化配置的方向推进。特别地，“财务监管规范三资运营管理”主题强度贯穿改革全程，呈现“初期奠基—中期调适—后期强化”的“U”形轨迹，反映了集体资产风险防控作为改革底线约束的持续性。

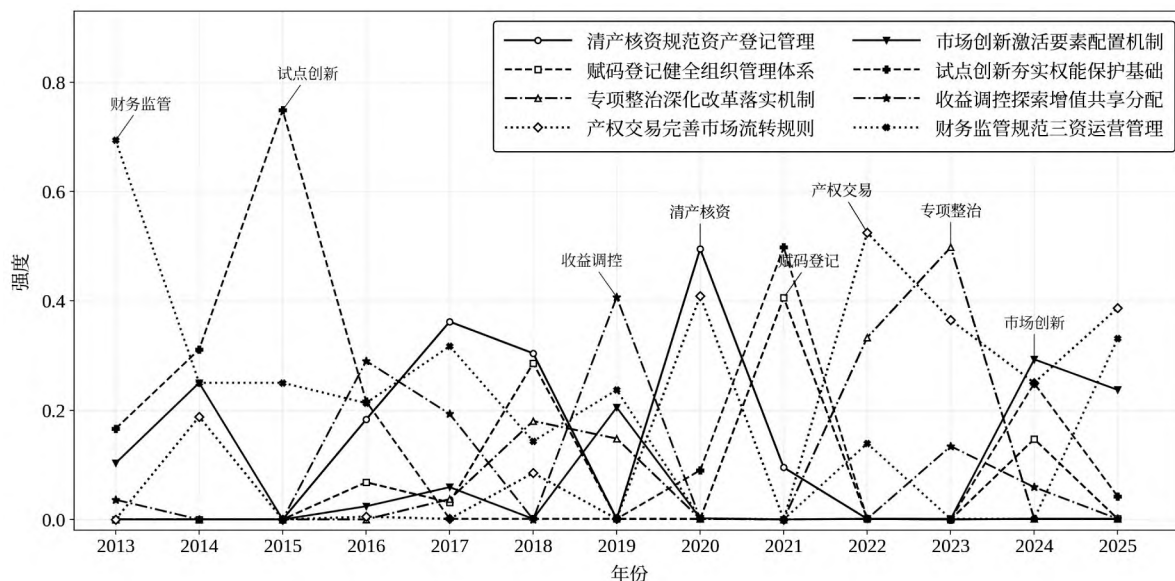


图 3 (a) 折线图

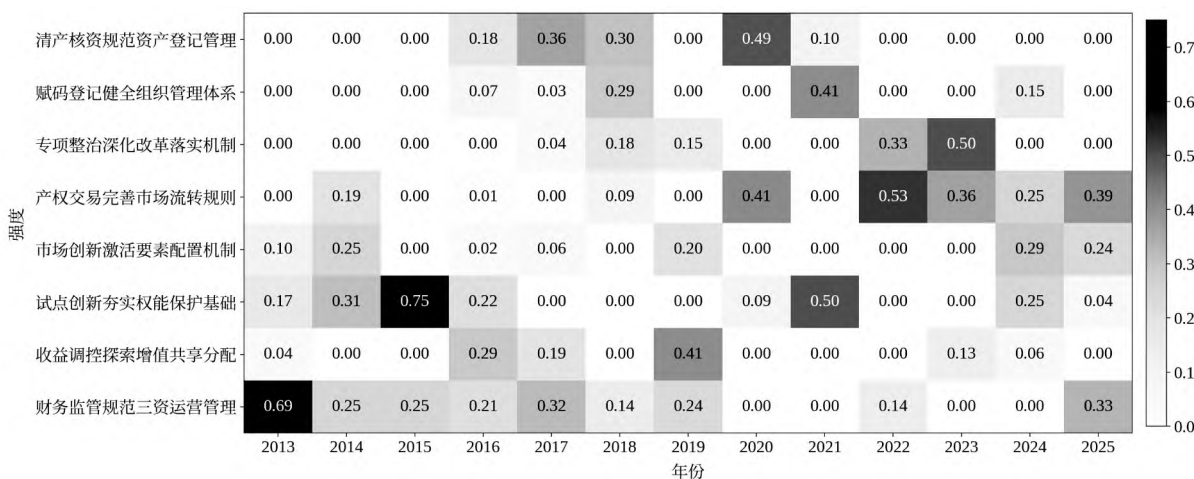


图 3 (b) 热力图

注：两图的横轴均为年份序列，折线图的纵轴为主题强度均值，通过不同组别的趋势线刻画各主题强度的动态轨迹；热力图的纵轴则为提取的 8 个政策主题，以单元格颜色深度映射 8 个主题的年度主题强度均值。

2. 政策文本主题演化路径分析

在主题强度演化分析的基础上，进一步刻画政策主题的跨阶段演化路径。通过分阶段

LDA 主题建模，依次提炼三个阶段的政策主题（见下页表 6），并进一步绘制政策主题演化桑基图（见下页图 4）。

表 6 分阶段政策主题描述性统计

阶段	政策数量	主题数量	主题聚类
顶层设计探索期 (2013—2016 年)	17	5	土地权属改革、财务管理规范化、清产核资与权益保障、土地要素市场化探索、产业扶持与资源整合
全面实施推进期 (2017—2021 年)	22	6	赋码与信息化管理、土地流转与交易机制、审计监管与风险防控、城乡一体化与权益深化、数据治理与制度完善、集体经济组织架构优化
成果巩固深化期 (2022—2025 年)	14	5	人口转移与权益保障、集体经济组织治理、交易市场与风险防控、政策协同与乡村振兴、跨区域协作与示范引领

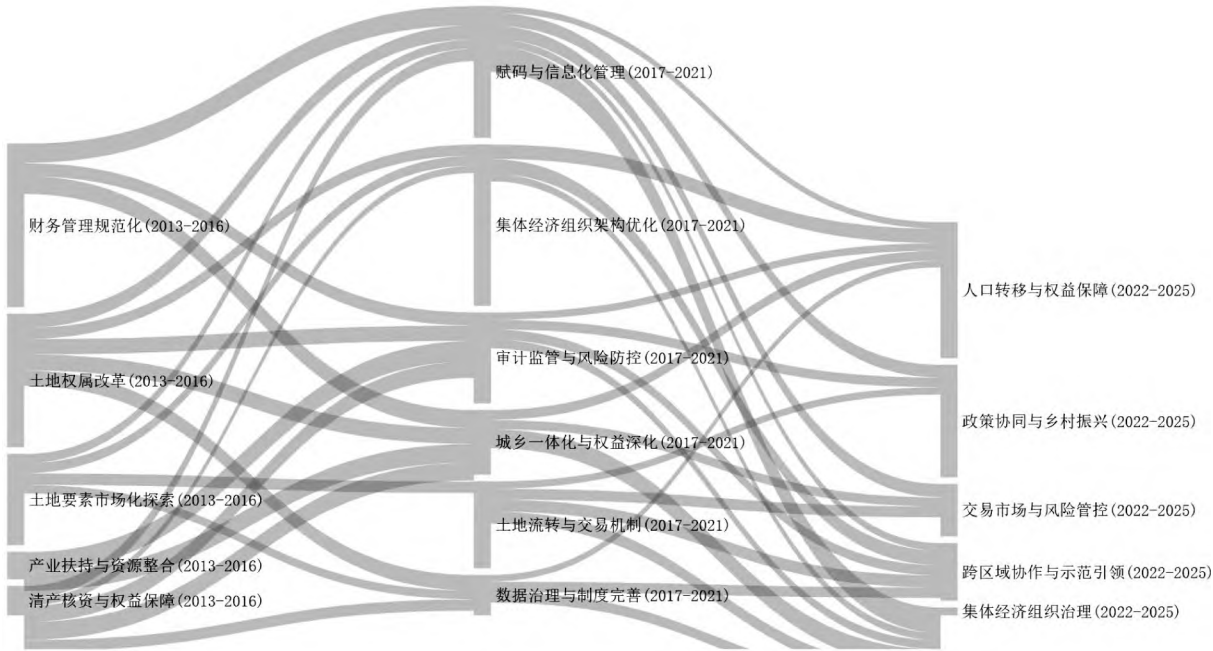


图 4 农村集体产权制度改革政策主题演化桑基图

注：本图为政策主题演化桑基图。（1）阅读方式：图从左至右分为三栏，依次对应顶层设计探索期（2013—2016 年）、全面实施推进期（2017—2021 年）和成果巩固深化期（2022—2025 年）；每栏中的矩形块代表该阶段的政策主题，块的高度反映该主题所涵盖的政策文本数量；连接相邻阶段矩形块的条带表示主题间的演化关联，条带越宽表示关联越强。沿条带从左向右追踪，即可观察同一政策议题在不同阶段的延续、分化或融合。贯穿三栏的条带为主要演化路径，仅跨越部分阶段的条带为次级演化路径。（2）技术说明：本研究使用各阶段“主题—词”分布中的前 50 个关键词计算主题间的余弦相似度，以属于该主题的文本数量表征主题大小；设定演化阈值为 0.06，以筛选具有连续跨阶段演化意义的关联路径；继承阈值为 0.08，以捕捉未贯穿全阶段但具有参考意义的政策衔接线索。

如图 4 所示，改革的政策主题演化呈现“三条主路径、两条次级路径”的结构。三条主路径贯穿改革全程，分别对应土地权属改革、集体资产管理和土地要素市场化三个核心议题；两条次级路径则在特定阶段发挥支撑作用^①。三条主要演化路径方面，第一，“土地权属改革—城乡一

体化与权益深化—人口转移与权益保障”的土地权属改革路径。改革初期，政策聚焦于土地权属改革，通过确权登记明确集体资产的权属关系，为资源性资产的流转奠定制度基础；进入改革中期，政策转向城乡一体化与权益深化，推动宅基地确权和承包地“三权分置”，逐步消除城乡二

^① 由于篇幅限制，在正文中仅展开说明数字化转型与集体经济组织运行机制两条次级演化路径，其余多条次级演化路径详见附录 7（b）的表格，如需可联系作者获取。

元结构对土地权益的割裂；再到改革后期，政策关注人口转移与权益保障，确保进城农民的财产权益不受损害。第二，“财务管理规范化—审计监管与风险防控—集体经济组织治理”的集体资产财务管理路径。改革初期，财务管理规范化和清产核资是政策重点；改革中期的政策设计进一步强化审计监管与风险防控；改革后期，政策聚焦集体经济组织治理，通过完善组织决策机制和管理结构，推动集体资产的民主管理和科学运营。第三，“土地要素市场化探索—土地流转与交易机制—交易市场与风险管控”的土地要素市场化路径。改革初期的政策目标是探索土地作为市场资产的可行性，并通过试点发掘农村土地资源的经济潜力；进入改革中期，政策重心转向制度的全面落地与流程标准化；进入成熟阶段后，政策制定更关注维持市场的可持续性和稳定性，确保土地流转的安全性和合法性。

在政策主题的动态演化进程中，次级路径虽未贯穿改革全程，但对主要路径具有互补与协同效应。数字化转型路径通过清产核资与数据治理等关键环节，不仅为土地权属改革中的权益确认提供了技术支撑，同时也强化了集体资产财务管理中的风险防控能力；另一条次级路径，集体经济组织运行机制的优化则通过完善组织架构，为土地要素市场化改革培育了市场主体。这种主要路径与次级路径相互嵌套的演化结构表明，尽管次级路径处于政策体系的辅助层面，但其在解决制度实施的技术瓶颈和主体适配等基础性问题上仍具有不可替代的作用。

五、农村集体产权制度改革的未来进路

农村集体产权制度改革政策文本作为改革制度设计的核心载体，既体现了对改革成效的理想预期，也设定了制度变迁的底线边界。当前，农村集体产权制度改革的阶段性成果主要反映在“归属清晰”层面^[42]，然而经营性资产市场化程度不足、集体经济区域发展失衡等问题也凸显出改革在“权能完整”“流转顺畅”等方面仍存在缺陷。重新审视政策文本的预期成效与现实绩效之间的落差，有助于精准识别制度优化的着力

点，为未来深化改革指明方向。

第一，深化部门协同，完善多主体协同治理机制。政策主体网络分析显示，农村集体产权制度改革已形成多元主体协同格局，但多部门参与在提升政策可执行性的同时，也因职责交叉、目标差异引发协调困境，增加制度性交易成本。未来应着力构建制度化的协同治理机制：一是厘清部门间的职责边界与权责关系，建立常态化的跨部门联动机制与信息共享平台，降低政策协调中的重复博弈成本；二是针对产权交易、资产评估、金融支持等涉及多部门的关键改革环节，探索建立专项协调机制，并根据地区改革基础的差异实行差异化的统筹方案；三是优化央地垂直互动关系，中央层面提供制度框架与底线约束，地方层面保留因地制宜的执行空间，形成“统一指导、分类施策”的治理格局，提升改革政策的系统集成效应。

第二，加强立法供给，夯实改革的法律制度保障。法律权利是经济权利有效实现的根本保障，正式制度的稳定性与强制力是产权制度有效运行的前提^[43]。政策类型结构中部门规章占比58.49%，法律文件占比仅1.89%，这种“政策主导、立法滞后”的结构虽在改革初期提供了必要的试错空间，但随着改革进入深化阶段，法律供给不足的制约日益凸显。未来应加快推进改革成果的法律化进程：一是以《农村集体经济组织法》为基础，推动农村集体资产管理、农村产权交易等领域的专项立法，并根据不同地区改革进展差异设置过渡性条款与弹性适用空间；二是将地方试点中经实践验证有效的制度创新及成熟的部门规章适时上升为法律规范，推动改革从政策驱动转向法治保障。

第三，优化工具配置，构建适应性政策工具体系。政策工具配置呈现权威工具与能力建设工具主导（合计61%）、激励工具与符号劝诫工具不足的结构特征。这种“权威型+赋能型”的工具组合适应了改革初期政府主导下快速建章立制的需要，但随着改革目标从“确权稳基”转向“增效富民”，单一的行政驱动模式可能抑制基层的内生动力。有效的工具组合应匹配政策目标与执行情境，形成“刚柔并济”的适应性工具体系：一是适度增加激励工具的供给比重，通过经

济激励降低集体经济组织市场化运营的制度成本与风险；二是提升学习工具的使用频率，系统总结并分类推广地方试点经验与典型模式，降低制度创新的试错成本，避免简单复制；三是强化符号劝诫工具的引导功能，增强农民对改革的制度认同与参与意愿。

第四，深化权能改革，推进产权权能的渐进式拓展。权能完整性是产权资本化的制度前提，政策主题演化显示改革经历了从“确权赋权”到“活权赋能”的转变，但实践中股权流转、抵押担保等权能实现仍面临制度性障碍。未来应在坚持集体所有制、防范资产流失的前提下，渐进式拓展权能空间：一是分类推进股权流转制度的试点探索，根据地区经济发展水平与改革基础实行差异化的权能开放策略；二是健全集体资产价值评估体系，降低产权交易中的信息不对称，为权能实现提供市场基础设施支撑；三是探索股权抵押担保的差异化制度安排，在风险可控的前提下拓展集体资产的融资功能。

第五，强化组织建设，提升集体经济组织治理效能。风险识别分析表明，“集体经济组织治理能力不足”占比居首（33.3%），说明组织承接能力是改革深化的核心制约。当前部分集体经济组织存在治理结构不健全、经营管理能力薄弱、人力资本匮乏等问题。未来应注重制度建设与能力培育的协同推进：一是完善集体经济组织的法人治理结构，健全决策、执行、监督的权责分离机制，并根据组织规模与资产体量实行差异化的治理模式；二是加强经营管理人才的引进与培育，弥补集体经济组织在人力资本方面的欠缺；三是探索建立农村集体资产监督管理的专业化服务体系，根据地区条件差异采取市场化服务与公益性服务相结合的供给模式。

第六，创新发展模式，拓展农村集体经济的多元化路径。“农村集体经济发展”政策主题的关注度较低（13.46%），但随着“确权稳基”任务基本完成，发展壮大集体经济成为实现“增效富民”的核心任务。当前集体经济发展面临模式单一、市场竞争力薄弱、内生动力不足等问题。未来应立足资源禀赋差异，因地制宜探索多元化的发展路径：资源富集地区可依托土地综合整治治

与集体经营性建设用地入市发展资源开发型经济；城郊地区可发挥区位优势发展物业经营型经济；传统农区可通过提升农业组织化程度发展服务主导型经济。同时，应注重发展探索与规范管理的平衡，健全社会资本参与的风险评估与退出机制，在保障农民权益的基础上实现集体资产的保值增值。

六、进一步讨论

农村集体产权制度改革是将现代产权制度引入农村集体经济组织，以系统性制度改革不断完善社会主义市场经济体制的改革实践。其改革背后实际遵循着“效率导向、稳定底线与公平约束”的三重逻辑——提升资源配置效率是改革的核心目标，稳定与公平则构成效率追求的双重约束条件，其中稳定是制度变迁得以展开的秩序前提，公平是在稳定秩序中须坚守的价值底线。这一逻辑既体现了社会主义市场经济体制下产权制度改革的内在要求，也印证了中国改革实践中统筹处理好公平与效率关系的基本经验。

稳定是改革得以推进的秩序前提，制度变迁须在既有制度框架内渐进展开。改革呈现“波动上升—调整收缩—稳步深化”的阶段特征，为实现这种渐进可控的推进节奏，改革主要依托农业农村部主导的部门规章而非刚性立法，这种“柔性规制”既保留了应对地方差异和改革不确定性的调适空间，又规避了立法层面可能引发的利益博弈与社会争议。与此同时，政策文本对“执行偏差”与“治理能力不足”两类风险保持高度关注，进一步体现了政策制定者对制度变迁风险与节奏的严格把控。在稳定的基础上，公平是改革须坚守的价值底线。产权调整的本质是利益格局的重新配置，只有在稳定的制度环境中，确权确股、成员身份确认等公平性工作才具备有序推进的条件。面对集体资产量化此类极易引发矛盾的敏感议题，政府通过权威工具占主导的工具配置确保产权界定公正、防止成员权益受损。政策文本明确识别“成员资格与股权量化不公”“资本化推进过度”等风险，体现了对市场化改革可能侵蚀农民基本权益的高度警惕。尤为关键的是，

“权益保障”与“市场化”两大主题始终并行不悖，“先确权、后发展”的时序安排体现了程序正义的要求，先由政府运用权威手段完成确权赋权，夯实公平的制度起点，再转向能力建设与市场激活，从而确保效率的提升不会以牺牲社会公平为代价。在稳定与公平的双重约束下，提升资源配置效率与集体经济活力是改革的核心目标与持续动力。多部门参与形成的协同网络显著降低了跨部门协调成本，提升了整体执行效能。工具配置上，能力建设类工具通过技术培训、信息化支持等措施系统性地提升了集体经济组织的运营能力。政策重心也从初期的“确权稳基”转向“增效富民”，并通过土地权属改革、集体资产管理优化、要素市场化三条主路径，实现从产权明晰到资源流转再到效率提升的演进。

以上从政策文本的经验证据层面说明了三重逻辑的具体表现，而要深入理解这一逻辑何以形成、如何运行并持续演化，则需进一步回归改革的生成逻辑与演进机制。在传统模式下，集体产权主体虚置、权能残缺，导致大量集体资产闲置浪费，经营效率低下，严重制约了农村经济发展；明晰产权、激活资产、提升资源配置效率，故而成为改革的核心诉求。然而，效率的追求并非在制度真空中展开，而是受到稳定与公平的双重约束。稳定约束源于改革自身的高风险特征，由于产权调整触及利益格局重构，若推进失当，极易引发基层矛盾；公平约束则源于集体资产归全体成员共同所有的社会主义集体所有制根本属性，任何以效率之名侵蚀公平的做法都与制度本质相悖。三重逻辑的具体推进依赖于央地互动机制。中央政府扮演“约束设定者”的角色，通过顶层设计明确改革原则，将效率、稳定与公平的要求转化为具有操作性的制度框架；同时通过推行试点为地方政府释放创新空间，允许其在既定框架内进行差异化探索。地方政府则扮演“效率探索者”的角色，立足本地资源禀赋与发展需求，积极探索多元化的改革路径。央地互动通过“试点—推广—纠偏”的机制维持动态平衡，地方创新实践为效率探索提供经验，中央通过学习工具提炼推广成功经验，同时运用权威工具纠正突破稳定或公平底线的偏差^[44]。此外，在改革

演进的过程中，稳定、公平和效率的具体内涵与相对权重呈现出阶段性的演化规律。稳定逻辑始终作为不可动摇的刚性底线，保障制度变迁在可控风险范围内有序推进。公平逻辑在改革初期侧重“产权界定公正”这一基础性公平，随着改革深化，逐步拓展为在资本运营与权益保障之间寻求平衡的发展性公平。效率逻辑则经历了内涵与路径的不断深化，从“制度奠基”阶段的确权稳基，到“市场激活”阶段的流转交易，再到“深化完善”阶段的增效富民。申而言之，中国农村集体产权制度改革本质上可视为以效率提升为核心驱动，以稳定为秩序前提、以公平为价值底线，在可控风险约束下对既有制度均衡进行创造性重构的过程。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 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.
- [3] 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.
- [4] 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+106+7.
- [5] 潘丹, 周金龙, 周应恒. 中国农村集体产权制度改革政策的变迁与趋势——基于 2010—2020 年 76 份政策文本的量化分析 [J]. 中国农业大学学报, 2022, 27 (6): 278—289.
- [6] 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.
- [7] 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.
- [8] 张衡, 穆月英. 村集体经营性资产价值实现的农户增收和追赶效应: 外生推动与内生发展 [J]. 中国农村经济, 2023 (8): 37—59.
- [9] 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.
- [10] 彭凌志, 赵敏娟. 农村集体产权制度改革对县

域经济发展的影响——来自中国 1873 个县域的证据 [J]. 中国农村经济, 2024 (2): 112—130.

[11] 高静, 朱金涛, 杨云皓, 等. 农村集体产权制度改革推动乡村共同富裕的效应及其实证 [J]. 农业技术经济, 2025 (7): 130—144.

[12] 胡伟斌, 黄祖辉. 农村集体产权制度改革对村庄民主的溢出影响——基于 18 省 87 村 1657 位农户调研数据的实证研究 [J]. 浙江社会科学, 2022 (7): 12—22+156.

[13] 乔翠霞, 王骥. 农村集体经济组织参与公共品供给的路径创新——大宁县“购买式改革”典型案例研究 [J]. 中国农村经济, 2020 (12): 22—34.

[14] 马池春, 马华. 农村集体产权制度改革的三重维度与秩序均衡——一个政治经济学的分析框架 [J]. 农业经济问题, 2018 (2): 4—11.

[15] 崔宝玉, 高歌. 农村集体产权制度改革会影响集体行动吗?——兼论村股份合作社的价值 [J]. 中南财经政法大学学报, 2023 (5): 122—133.

[16] 江帆, 李崇光, 邢美华, 等. 中国农村集体产权制度改革促进了农民增收吗——基于多期 DID 模型的实证检验 [J]. 世界农业, 2021 (3): 70—79+107.

[17] 王宾, 刘祥瑞. 农村集体产权制度股份化改革的政策效果: 北京证据 [J]. 改革, 2014 (6): 138—147.

[18] 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.

[19] 秦国庆, 贾小虎, 马恒运. 股份合作制改革推动了农村集体经营性资产的共享共治吗? [J]. 农林经济管理学报, 2022, 21 (5): 564—572.

[20] 贺雪峰. 农村集体产权制度改革与乌坎事件的教训 [J]. 行政论坛, 2017, 24 (3): 12—17.

[21] 温铁军, 刘亚慧, 唐凛, 等. 农村集体产权制度改革股权固化需谨慎——基于 S 市 16 年的案例分析 [J]. 国家行政学院学报, 2018 (5): 64—68+189.

[22] 肖盼晴. 产权科层视角下集体成员权的实现机制研究 [J]. 农业经济问题, 2023 (10): 92—100.

[23] 李江, 刘源浩, 黄萃, 等. 用文献计量研究重塑政策文本数据分析——政策文献计量的起源、迁移与方法创新 [J]. 公共管理学报, 2015, 12 (2): 138—144+159.

[24] 任弢, 黄萃, 苏峻. 公共政策文本研究的路径与发展趋势 [J]. 中国行政管理, 2017 (5): 96—101.

[25] 郝凯冰. 基于三维框架的我国科技伦理治理政策分析 [J]. 科学学研究, 2024, 42 (11): 2241—2253+2285.

[26] 黄萃, 任弢, 张剑. 政策文献量化研究: 公共政策研究的新方向 [J]. 公共管理学报, 2015, 12 (2): 129—137+158—159.

[27] 裴雷, 孙建军, 周兆韬. 政策文本计算: 一种新的政策文本解读方式 [J]. 图书与情报, 2016 (6): 47—55.

[28] 黄萃, 吕立远. 文本分析方法在公共管理与公共政策研究中的应用 [J]. 公共管理评论, 2020, 2 (4): 156—175.

[29] 金璐瑶, 曾静静. 政策文本量化研究: 概念、方法与研究视角 [J]. 数字图书馆论坛, 2024, 20 (4): 12—21.

[30] 杨慧. 社会科学研究中的政策文本分析: 方法论与方法 [J]. 社会科学, 2023 (12): 5—15.

[31] 曹玲静, 张志强. 政策信息视角下政策文本量化方法研究进展 [J]. 图书与情报, 2022 (6): 70—82.

[32] 道格拉斯·C. 诺思. 制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 上海: 格致出版社, 2014: 77.

[33] 杨瑞龙. 论制度供给 [J]. 经济研究, 1993 (8): 45—52.

[34] Ostrom E. Understanding Institutional Diversity [M]. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 2005: 2939.

[35] 陈锡文, 罗丹, 张征. 中国农村改革 40 年 [M]. 北京: 人民出版社, 2018: 106—107.

[36] 罗必良. 新制度经济学 [M]. 太原: 山西经济出版社, 2005: 91—93.

[37] SCHNEIDER A, INGRAM H. Behavioral assumptions of policy tools [J]. The Journal of Politics, 1990, 52 (2): 510—529.

[38] 孔淑杰, 汪晖. 新型产业用地政策“主题与工具”研究——基于全国 56 份政策文本的内容分析 [J]. 浙江大学学报 (人文社会科学版), 2023, 53 (4): 141—160.

[39] CORBIN J, STRAUSS A. Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory [M]. California: Sage publications, 2014: 6—7.

[40] 陈振明. 公共政策学——政策分析的理论、方法和技术 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 5—7.

[41] 黄新华, 赵荷花. 食品安全监管政策变迁的非线性解释——基于间断均衡理论的检验与修正 [J]. 行政论坛, 2020, 27 (5): 59—68.

[42] 胡凌啸, 舒文, 周应恒. 产权改革促进新型农村集体经济发展的效能及深化方向 [J]. 农业经济问题, 2024 (2): 87—97.

[43] 蔡宝刚. 法律与道德关系的制度解析——新制度经济学的阐释及启示 [J]. 法学, 2004 (6): 11—22.

[44] 刘然. 并非只为试验: 重新审视试点的功能与价值 [J]. 中国行政管理, 2020 (12): 21—26.

Structural Characteristics, Content Perspective and Future Path of the Reform of the Rural Collective Property Rights System: A Quantitative Analysis of Central Policy Texts from 2013 to 2025

QIAN Wenrong, FU Yidan, ZHENG Linyi

【Abstract】 The reform of the rural collective property rights system since 2013 represents another major institutional innovation in rural reform following the household responsibility system, profoundly impacting the development of agriculture and rural areas. Drawing on 53 central-level policy documents issued between 2013 and 2025, this study employs quantitative policy text analysis to identify structural features, policy content analysis to examine instrument configurations and potential risks along with their mitigation measures, and policy text mining to trace the evolutionary trajectory of policy themes. The findings reveal that the reform of the rural collective property rights system has undergone three phases: the top-level design and exploration phase (2013—2016), the comprehensive implementation phase (2017—2021), and the consolidation and deepening phase (2022—2025). With respect to policy supply, departmental regulations constitute the predominant policy type, and a multi-agency collaborative network has taken shape, anchored by the Ministry of Agriculture and Rural Affairs in close coordination with over ten government departments. Regarding policy instrument configuration, there is a marked preference for authority-based and capacity-building instruments, while the instrument mix varies depending on policy themes and potential reform risks, exhibiting differentiated response patterns. In terms of policy theme evolution, the three phases follow a gradualist reform logic progressing from institutional foundation-laying through market activation to deepening and refinement, advancing along three principal pathways—land tenure reform, collective asset and financial management, and land factor marketization—complemented by subsidiary pathways such as digital transformation and the optimization of governance mechanisms for collective economic organizations. Consequently, to drive the reform of the rural collective property rights system toward greater depth and substantive efficacy, future efforts must continuously deepen the institutional transformation across multiple dimensions: enhancing inter-agency synergy, strengthening legislative supply, optimizing the configuration of policy instruments, expanding the bundle of property rights, and reinforcing organizational capacity building.

【Key words】 Rural Collective Property Rights System Reform, Policy Text, Quantitative Research, Content Analysis, Rural Reform