

巴中市哲学社会科学规划项目

结项申请书

立 项 编 号 BZ25YB100

项 目 类 别 一般课题

项 目 名 称 平昌县农村集体闲置资产资源盘活路径研究

项 目 负 责 人 张卓志

所 在 单 位 平昌县农业农村局

填 表 日 期 2025 年 9 月

巴中市社会科学界联合会 制
2025 年 3 月

声 明

本研究成果不存在知识产权争议；巴中市社会科学界联合会享有推广应用本成果的权利，但保留作者的署名权。特此声明。

成果是否涉及敏感问题或其他不宜公开出版的内容：是□ 否☒

成果是否涉密： 是□ 否☒

项目负责人（签字）

年 月 日

填 表 说 明

一、本表适用于巴中市社科年度规划项目、专项项目等结项申请。

二、认真如实填写表内栏目，凡选择性栏目请在选项上打“√”。课题申报信息无变更情况的可不填写《项目变更情况数据表》。

三、本《结项申请书》报送 2 份（A3 纸双面印制，中缝装订），并附最终成果打印稿（正文格式要求：主标题 2 号方正小标宋简体，其中一级标题 3 号方正黑体-GBK，二级标题 3 号方正楷体-GBK，三级标题 3 号方正仿宋-GBK 加粗，正文 3 号方正仿宋-GBK）。

四、所有结项材料须经所在单位审核并签署意见。县（区）申报者报送所在县（区）社科联审核后统一报送至市社科联，其他申报者可直接报送市社科联。

一、项目变更情况数据表

立项项目名称		平昌县农村集体闲置资产资源盘活路径研究							
结项成果名称		平昌县农村集体闲置资产资源盘活路径研究							
是否变更		A、是 B、否 <input checked="" type="checkbox"/>		变更的内容		/			
原计划成果形式		调研报告		现成果形式		调研报告			
原计划完成时间		2025 年 9 月		实际完成时间		2025 年 9 月 10 日			
项目负责人及参与人员变更情况									
原 负 责 人	姓 名	张卓志	性 别	男	民 族	汉	出生日期	1987 年 7 月	
	所在单位	平昌县农业农村局			行政职务	股长	专业职务	副高级	
	通讯地址	平昌县同州街道归仁巷				联系电话	16608277827		
现 负 责 人	姓 名		性 别		民 族		出生日期		
	所在单位				行政职务		专业职务		
	通讯地址					联系电话			
原 参 与 人	姓 名	单 位			职 称	联系电话			
	李 露	平昌县农业农村局			/	18190107563			
	廖小宁	平昌县农业农村局			助理 农艺师	18383575492			

员	彭紫娴	平昌县农业农村局	/	18981666323
	张梦婕	平昌县农业农村局	/	15354515915
现 参 与 人 员	姓 名	单 位	职 称	联系电话

二、申请人所在单位审核意见

（审核事项:1.成果有无政治导向问题或其他不宜公开出版的内容;2.最终结果的内容质量是否符合预期研究目标。）

签 章
年 月 日

三、县（区）社科联意见

(审核事项:1.成果有无意识形态问题; 2.是否同意结项。)

单位 (公章):

负责人签字:

年 月 日

四、专家鉴定意见

(请在对应意见栏划“√”)

1.成果有无意识形态方面问题: 有 ☐ 否 ☐

2.是否同意结项: 是 ☐ 否 ☐

3.鉴定等级: 优秀 ☐ 良好 ☐ 合格 ☐

主审专家签字:

年 月 日

五、市社科联审核意见

单位（公章）:

年 月 日

平昌县农村集体闲置资产资源盘活路径研究

平昌县作为全省 39 个欠发达县域之一,近年来因城镇化发展加快和农业比较效益偏低,农村青壮年劳动力纷纷离开乡村,农村有效劳动力严重短缺,农村出现了“房无人住,地缺人种”的空心化现象。此外,乡村干部经营理念落后、管理不规范,农村集体资产资源长期处于闲置或低效利用状态,造成资源浪费和资产损失,制约了农村经济的发展和农民收入的增加,阻碍了乡村振兴进程。本课题通过调研农村集体闲置资产资源现状和成因,积极探索有效的盘活路径和方法,不断激活农村资源要素,为持续擦亮农业大县金字招牌、加快建设农业强县提

供有力支撑。

一、农村集体闲置资产资源现状

（一）农村集体资产资源总体情况。平昌县地处四川省东北部，是典型的山区农业大县，拥有丰富的土地、山林、水域等自然资源。此外，全县持续巩固拓展脱贫攻坚成果，大力培育乡村特色产业，形成了一大批经营性资产和房屋、厂房、设备等固定资产。**一是资产规模持续扩大。**截至**2024**年底，全县农村集体资产总价值超过**90**亿元，其中房屋建筑物类**32**亿元、机械设备类**14**亿元，交通、水利等其他类资产**44.6**亿元；农村土地资源**292.6**万亩，其中农用地**241.7**万亩、林地**39.8**万亩、建设用地**9.6**万亩、其他**1.4**万亩。**二是管理体系逐步完善。**全面完成农村集体产权制度改革，组建**378**个村级集体经济组织，赋予特别法人地位。出台《平昌县农村集体资产管理办法（暂行）》《平昌县村级财务管理暂行办法》等制度，上线运行农村集体资产监管服务平台，全面推行“银农直联”在线业务，通过事前监管和网审直付，让资金在阳光下接受监督和管理。平台上线以来，累计在线支付资金**6.3**万笔**18.3**亿元，有效避免虚假列支、冒领多支等现象。**三是利用效益不断提升。**创新“组团发展”集体经济发展模式，努力挖掘资产资源潜力，切实让集体资产资源“用起来”“活起来”，村集体经济不断壮大。**2024**年全县农村集体经营性收入**3414**万元，村均**9.03**万元，成功入选**2023**年度全省党的建设“微改革”典型案例。

（二）闲置资产资源类型与规模。由于地理位置偏远、交通运输不便、经济发展水平低等原因，部分资产资源常年未发挥经济效益、社会效益和生态效益，造成资产资源闲置和浪费。

一是集体房屋闲置。包括闲置农房和各类集体办公用房等。一方面，许多农民外出务工或搬迁至城镇居住，造成大量农房闲置。全县年空置超过**10**个月的农房和闲置宅基地**3.4**万宗、占地面积**1.02**万亩，占宅基地总面积的**13.9%**。另一方面，自**2021**年实施村级建制调整、医疗和教育改革后，腾退了大批乡村公益设施，其中闲置村级办公阵地**101**处、卫生室**22**处、村小学**129**处、住房**14**处，这些房屋设施大多数是脱贫攻坚期间新建或改建，普遍具有较好的使用价值。

二是集体设施闲置。为助力乡村发展，平昌县实施了大批农田基础设施、产业配套设施和乡村公共设施建设项，但一些设施因缺乏专人管护、规划不合理等原因，导致年久失修、破损闲置，无法正常使用。经统计，全县共有闲置产业配套设施及相关固定资产**31**处。

三是集体土地闲置。全县有**645**处塘库堰无人承包经营，**30%**的林地未产生经济价值，**1**万亩承包耕地常年撂荒。这些闲置土地普遍存在交通不畅、劳动力不足、开发利用成本高等问题，且大多距离村民聚居点较远，农业生产较为不便，在“三边（边远、边角、边界）”区域尤为突出。

二、闲置资产资源产生的原因分析

资产资源作为农村集体财产的重要组成部分，是农村集体

经济组织发展壮大的基础，直接影响基层党组织推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的作用。从全县来看，造成农村集体资产资源低效闲置的因素主要有以下几个方面。

（一）农村人口流失，人力资源存在短缺。劳动力大量外流是农村集体资产资源闲置的一个重要因素。随着城市化进程的加速和城乡差距的扩大，越来越多的农村劳动力选择外出务工，寻求更好的就业机会和生活条件。平昌县常年在外务工、求学人员约 20 万人，占农村劳动力的 50% 以上，且以青壮年劳动力为主，愿意在农村发展的青年农民越来越少。留在乡村的多为老年人和妇女儿童，无力承包经营集体资产资源，村集体也难以组织农民经营集体资产和盘活集体资源，集体事业发展缓慢。此外，农民进入城市后，农村房屋长期闲置，许多房屋蛛网尘封，缺乏乡土气息和人间烟火，部分农户多年未返乡，其房屋因年久失修，已破败不堪，无法直接居住。

（二）资产质量不高，无法满足市场需求。通过开展清产核资，对农村集体资产进行核实锁定，建立资产管理台账。经统计，全县农村集体资产价值高达 90 亿元，但大多数资产为道路、办公阵地、校舍等公益性资产，可用于盘活利用或转化为经营性资产的很少，占比不到 20%。其次，可转换利用的资产中，有约 70% 的资产难以盘活。一是部分资产距离县城和场镇偏远，资产区位差、资产规模小，经营成本高，开发利用的经济价值低，难以引进经营业主盘活利用。如笔山镇两改后有 22

所村小学不再招收学生，截至目前仅盘活利用 4 所，仍有 18 所村小学因位置偏远、分布分散、面积偏小、改造成本高等原因，难以找到合适的利用方式。二是部分资产破损或缺少配套设施，加之缺少稳定、专业的管理维护人员，导致难以直接利用。如，白衣镇黄鹤村的光伏电站因设备老化、技术更新滞后，已不具有发电功能。此外，一些塘库渠堰、机械设备损毁后，没有维修整治就无法直接盘活利用。三是由于地方风俗、文化习惯等原因导致资产难以盘活利用。如土兴镇华山村小学由原谢家祠堂改建，因传统风俗习惯，广大村民不允许改建为经营性场所，经营主体也不愿意使用，成为无法利用的“沉睡资产”。

（三）干部能力不足，经营效益不高。村集体的经营管理人员主要是村组干部，人员结构老化、文化水平偏低、思想观念保守，普遍缺乏资产运营管理本领、市场营销经验和现代技术知识，不能根据市场需求和资产特点制定合理的运营策略，导致资产运营效益低下，无法实现资产的增值和有效利用。从调研情况看，大多数的村都是资产资源发包出租和发展传统的种养殖，产业相对低端，产业技术水平低，多数依靠传统技术，缺乏现代化、科学化的种养技术，加之产业链延伸不够，导致市场竞争力不足。一些村集体在发展产业项目时，缺乏市场调研和分析，加之精力投入不足、经营理念不高、管理水平有限，取得的收益甚微，甚至部分村因成本管控不力、风险防范不够，还存在亏损现象。如青云镇在 2023 年种植萝卜，因经营管理

水平不足，导致生产成本高、产品品质低，在与平原地区市场竞争中处于弱势地位，村集体未实质取得盈利，最后放弃了该产业。

（四）供需渠道不畅，影响资产资源流通。农村集体资产资源存在种类多样、零散分布的特性，现阶段普遍是通过对外招商和回引创业两种方式，引入外部资本进行盘活利用。这种传统的供需对接方式效率低下，没有深度对接到外部资本市场，潜在的利用者无法得到相关信息，难以进行合理的开发和利用。为此，巴中市引入了成都农交所，由农交所负责全市的农村集体资产资源的交易服务。市农业农村局也于**2023**年创新研发了农村集体资产监管服务平台，平台集成了资源开发和资产营运系统，但目前仅供农村“三资”管理人员登录使用，没有与成都农交所等外部平台互联互通，无法将闲置资产资源信息对外推送，严重影响资产资源流转交易市场配置效率。此外，缺乏明确、可操作的审批流程和价值评估标准，基层在面对闲置或低效资产时，因无明确政策依据，担心操作不规范被问责，导致大量资产长期闲置，无法有效盘活利用。

三、盘活闲置资产资源的路径探索

（一）强化人才支撑，增强内生动力。深入实施村级后备力量培养工程和农村实用人才队伍建设，着力破解农村能人难选、人才难留、产业难兴等问题，引入一批有情怀、有能力、有办法的盘活农村资产资源主力军，激活人才队伍源头活水。

一是聚焦村集体经济和产业发展，以村级换届选举为契机，注重从优秀大学生、退伍军人、致富能手及外出务工经商人员中物色经营能手，及时吸纳进村“两委”班子。二是开展乡村振兴主题培训，利用“双向互派”“三线墩苗”“头雁计划”等载体，组织乡村干部到学校、到机关、到先进村跟岗锻炼和培训提升，增强盘活资产资源的视野和能力。三是做实“一村六员一主播”农业实用人才队伍建设，构建特色人才培育矩阵，培养造就更多的“三农”人才队伍。四是探索推行职业经理人制度，试点选聘一批职业经理人，专职专人抓经营、跑市场、增效益，实现资产资源与市场高效对接。五是围绕乡村资产资源优势，主动吸引成功人士、乡贤能人和大学生返乡下乡，调动和发挥好广大群众参与乡村建设和产业发展，激发乡村发展活力。

（二）赋能强村公司，撬动资本运营。破解集体经济组织封闭运行瓶颈，坚持创新深化和开放提升，组建村集体经济组织参股的“巴山强村公司”，激活乡村资源要素的核心载体，构建市场化运营的资产资源盘活新体系。一是打破地域与领域限制，跨区域整合闲置房屋、设备、产业等经营性资产和土地、林地、水域等各类资源要素，跨领域开展资产经营、社会服务、订单生产、工程承揽等多元经营，发挥资产资源规模效益，形成辐射广泛的基层运营网络，有效破解单项资产资源开发利用价值不高的难题。二是引导国有企业、龙头公司等主体成立农村资产资源管理公司、乡村运营公司，将集体闲置资产资源、

农村闲置农房转变为“经营性资本”，建立“村集体+专业机构+市场主体”资本运营机制，发展乡村餐饮购物、旅游休闲、养老托幼等市场前景广阔和经济效益较高的工商业或生活服务业，多渠道挖掘盘活路径。三是结合区域资产资源禀赋和农业产业发展需要，组织开展订单式种植、精细化加工和品牌化营销，补齐农产品加工流通短板，推动贸工农一体化、产加销“全链条”经营，分享更多的增值收益。

（三）整合开发利用，激活潜在价值。统筹县域内林地、耕地、水面、荒山荒地等自然资源，以及交通路网、水利设施等资产要素，通过村集体统一规划、多元合作模式，激活资源资产价值。一是对未承包到户的山林土地等，由村集体通过公开招标租赁、引入社会企业合资等方式，发展林下经济、特色种养、经济林果等项目。二是对已承包的农地，由村集体牵头流转给新型农业经营主体，通过收取基础设施使用费或以田块整理、灌溉设施入股，与农业企业合作发展智慧农业、订单农业。对乡村生态环境、水力电力资源，引入社会资本合作开发乡村项目。同步推进农村土地综合整治，通过全域国土空间优化，将节余建设用地指标纳入政府收储体系，反哺资源开发投入。三是优化利用闲置的扶贫车间、仓库、养殖场、加工厂房等经营性资产和“两项改革”后腾退出来的村办公用房、学校校舍、卫生室、文化广场等公益性闲置资产，按照“靠近产业基地、贴近资源禀赋”原则，布局农产品初加工生产线，配套冷链仓储

设施，打通“田间—车间—市场”链条。通过融资租赁、委托运营等方式，引入社会资本改造为农产品加工中心、电商直播基地，形成“资产租赁+产业服务”持续收益链。引入“资产+托育”“资产+养老”模式，建设日间照料中心与智慧农业培训中心，完善乡村公共服务功能。

（四）匹配市场需求，创新社会服务。结合现有设施设备资产，统筹农村剩余劳动力，用好农民工职业技能培训平台，创办经营性服务实体，开展生产、生活或中介服务。一是实施“天府良机”行动，将各类闲置房屋改造为烘干、仓储、冷库等农业生产设施，提供烘干、仓储、冷库等服务。二是发挥村集体“统”的优势，与上游农业企业和辖区农业经营主体深度合作，开展农资采购、饲料供应、品种引进、品牌营销等供销服务，延伸提供土地经营权流转、劳务中介等服务。三是用好用活各类农机设备，开展育秧、机插、机收、喷药等生产作业统一标准服务，降低农业生产综合成本。四是探索开展“物业进乡村”，承接社区物业、企业后勤、公路绿化养护、道路河道保洁等服务。

（五）完善交易平台，促进信息通畅。加强资产资源管理和资产流转交易等平台的互联互通，共享农村集体资产资源信息数据，促进多元路径的农村集体资产资源流转。一是依托现有的巴中市农村集体资产监管服务平台，进一步完善资源开发和资产营运系统，精准识别待开发资源及代运营资产的数据信息，接通政府信息门户网站、农村产权流转交易平台，将闲置

资产资源数据对外推送，提高流转交易市场配置效率。二是规范农村产权流转交易服务体系，建立规范运行的县、镇、村三级流转交易服务网络，明确交易审批流程、价值评估标准和收益分配准则，实行统一信息发布、统一交易规则、统一交易流程、统一交易鉴证，实现资产资源数据互联互通与盘活运营一体化。三是加强项目包装策划，将分散的资产资源整合为“资产资源包”，提升整体吸引力，发挥新媒体和数字化手段，常态化开展项目招商，促进农村资产资源与市场精准对接。

四、结语

通过本课题的研究，我们基本掌握了平昌县农村集体资产资源的闲置现状和闲置原因，探索出了适宜乡村实际的盘活路径和具体办法。这些方法路径能够在有效提高农村集体资产资源利用的同时，显著增加村集体经济收入和促进乡村产业兴旺。