

新型农村集体经济盘活巴中闲置资源路径研究

在乡村振兴深入推进的背景下，盘活农村闲置资源成为壮大集体经济、激发乡村活力的关键举措。巴中地区作为革命老区与秦巴连片特困后续扶持区域，其农村闲置资源总量大、分布散、利用效率低。本文通过实地调研与政策分析，系统研究了巴中市依托新型农村集体经济所形成的资源盘活模式，并据此提出针对性优化路径。

随着我国城镇化进程加快，农村人口持续外流，大量宅基地、农房、校舍及设施等资源陷入闲置。这些“沉睡资源”难以转化为发展动能，与乡村产业、生态等用地需求形成矛盾，其生态、社会和经济价值未能充分释放，不仅造成资产浪费，也制约了乡村振兴与农民增收。2025年中央一号文件强调，应因地制宜发展新型农村集体经济，不设定硬性收入目标，严控经营与债务风险，为资源盘活指明了方向。本文以四川巴中为例，系统分析新型农村集体经济主导下的多元盘活路径，以期同类地区提供实践参考。

一、巴中地区农村闲置资源现状与传统盘活困境

(一) 巴中市基本情况

巴中市是四川省下辖的地级市，位于四川盆地东北部，地处秦巴山区核心区域，为片区三大中心城市之一，总面积1.23万平方公里。全市现辖巴州区、恩阳区2个市辖区，以及通江县、南江县、平昌县3个县，并设有省级巴中经济技术开发区。2024年末，全市常住人口为261.30万人。作为传统农业大市，巴中不仅是区域“粮袋子”和“菜篮子”的重要保供基地，也因地理条件制约和人口持续外流，面临农村闲置资源规模大、盘活难的现实困境。

(二) 巴中市闲置资源类型与特征

基于实地调研与巴中市农业农村局等官方数据，巴中地区农村闲置资源可归纳为以下三类，并呈现出典型的山区分布特征。

一是土地类闲置资源。此类资源规模最大，主要包括闲置宅基地、集体经营性建设用地、撂荒耕地及低效林地。

二是房屋建筑类闲置资源。这类资源涵盖闲置农房、废弃校舍及老旧办公用房。

三是设施类闲置资源。主要包括废弃养殖场、老旧水利设施及闲置乡村公共服务设施。

(三) 闲置资源传统盘活模式及其困境

在探索新型模式前，巴中

市农村闲置资源主要采用自主租赁、简单发包、无偿使用等传统模式，但受山区条件与主体能力限制，成效有限，核心困境集中在以下四方面：

1. 主体能力薄弱，资源盘活缺乏专业支撑

村集体经济组织是盘活农村资源的关键力量，但普遍面临规模小、实力弱、能力不足等问题。数据显示，2022年巴中市约60%的村集体年收入低于5万元，难以承担资源整合、设施改造和市场推广等前期投入。尽管近年来政府通过政策、资金和人才支持推动部分村庄增收，但村集体整体可持续发展能力仍然薄弱，难以系统支撑资源盘活所需的各类投入。同时，大部分村干部在资源评估、项目策划、市场对接等方面能力欠缺，难以独立完成测绘、规划和政策申报等基础工作。

2. 资源要素分散，规模效益难以形成

农村闲置资源分布零散，难以形成规模，限制了盘活效率。例如，集体经营性建设用地多为面积较小的偏远地块，对投资者吸引力不足，成交价格通常低于平均水平。同时，闲置宅基地布局分散、整合困难，利用方式单一，多低价出租用于养殖或仓储，未能充分挖掘其潜在价值，制约了乡村资产的升值空间。

3. 政策机制不畅，制度保障有待完善

尽管巴中市已初步建成农村产权流转交易平台体系，但在具体实施中仍面临产权界定不清晰、流转程序复杂、配套政策不协同等问题。以南江县为例，作为集体经营性建设用地入市试点地区，受限于现有政策，社会资本多数仅能通过租赁方式使用空置民居，无法进行整体性开发与长期投资，难以形成规模化的产业集聚效应。此外，部分集体经营性建设用地因历史遗留权属问题或与国土空间规划衔接不畅，仍处于休眠状态，未能有效转化为发展资源。

4. 要素支撑不足，持续发展能力欠缺

资金和人才是制约农村资源盘活与可持续发展的关键瓶颈。尽管巴中市推出了涉农贷款贴息、专项扶持基金等多项金融政策，但由于资源前期评估成本高、回报周期长，社会资本参与意愿不强，实际资金缺口仍然较大。在人才方面，虽已推行“能人回引计划”并试点职业经理人机制，但农村实用型、复合型人才总量仍然不足，专业运营与管理能力薄弱，导致部分资源盘活项目后续发展乏力，难以形成良性循环。

二、新型农村集体经济盘活巴中闲置资源的创新模式

新型农村集体经济是集体成员利用集体所有的资源要素，通过合作或联合实现共同发展的经济形态，是社会主义公有制经济的重要形式。巴中市以其为核心载体，通过系统整合资源、多元引入主体与创新机制设计，探索出三类具有山区特色的闲置资源盘活模式，成功推动了资源利用从分散低效向统筹高效的系统性转型。

(一) “总代理+总服务”土地盘活模式

该模式是巴中市在农村土地制度改革背景下，针对集体经营性建设用地零散、规模小、区位差等入市难题推出的制度创新。它通过专业化整合与市场化运作，有效激活了传统模式下难以实现价值的闲置土地资源。

在运行机制上，构建了村集体、国有平台公司（总代理）与专业服务机构（总服务）三方协同的治理架构。村集体经民主程序，将闲置建设用地的入市权、收益权集中授权给区县国有平台公司，由其统一负责土地前期整理、推广和交易组织。同时引入第三方专业机构，提供测绘、评估、规划等全流程技术服务，保障工作规范推进。

在操作流程上，形成了标准化的三阶段工作程序。首先在资源清查阶段，由总代理方垫资开展土地测绘和权属核实，建立“一地块一档案”，明确规划用途。其次在整合改造阶段，对零散地块进行基础设施配套和连片整治，形成具有规模优势的资产以提升市场价值。最后在入市分配阶段，通过产权交易平台公开招拍挂，土地出让收益在扣除成本后按比例分配给村集体和农户，实现增值收益共享。

(二) “巴山强村公司”统筹运营模式

该模式以市场化、公司化

为导向，由村集体牵头成立新型经营主体，对村内闲置资源进行专业化运营，是巴中市在集体经济组织创新方面的重要探索。

在组织架构上，公司由村集体控股，设立股东会、董事会和监事会，形成规范的决策、执行与监督机制，并引入职业经理人负责日常运营，弥补传统村集体管理能力的不足。在资源整合方面，针对闲置校舍、民居等建筑类资源，通过改造发展民宿、车间、文创等业态；对撂荒土地，则通过流转集中开展规模种植或入股合作。在收益分配上，建立保底租金、按股分红与务工收入相结合的多元体系，既保障农户基本收益，又让其共享发展红利，同时创造本地就业机会。

(三) “产业赋能+资产增值”融合盘活模式

该模式以产业植入为核心，将闲置资源转化为特色产业的发展载体，推动资源增值与产业升级深度融合。它尤其适用于生态良好、区位优势、文化鲜明的乡村，是巴中市促进农村一、二、三产业融合的重要实践。

在产业定位上，依托专业团队开展资源评估与产业规划，制定资源与产业的精准匹配方案。例如，青杠村凭借其水库资源和古村落建筑，规划出生态养殖与乡村旅游融合的发展路径，形成特色产业布局。

在实施机制上，构建“村集体+企业+合作社+农户”的多元协同格局，通过资源入股、合作经营等方式形成利益共同体，并完善配套设施以支撑产业发展。巴州区苏山村通过打造田园综合体项目，盘活大量闲置资源，带动500余人就地就业，取得了良好的经济社会效益。

三、促进巴中市农村集体经济发展的政策建议

(一) 提升主体能力建设，加强专业支撑

为破解村集体经济组织实力薄弱的问题，建议由市级层面统筹设立专项扶持基金，重点支持基础薄弱村开展资源整合前期工作。同时，建立村级经济发展顾问制度，选聘经验丰富的专家结对帮扶发展滞后村。实施系统性培育计划，定期组织村干部赴先进地区交流学习，重点提升其资源评估、项目策划与市场对接能力。此外，可推动建立乡镇级资源盘活联合体，整合相邻村庄资源，

实现连片开发和规模效应。

(二) 创新资源整合方式，实现规模效益

以乡镇为单位开展全域资源普查，建立完善的闲置资源信息数据库，采取化零为整的开发策略，通过用地指标置换、空间功能重组等方式，将分散的地块进行整体开发。对于集体经营性建设用地，可探索建立标准地与弹性规划相结合的制度，在政策允许范围内适度调整用地性质。对于闲置宅基地，在保持宅基地性质不变的前提下，允许用于乡村旅游、文化创意等新业态发展。同时，建立市级农村产权交易平台，实现资源信息的全域共享和高效配置。

(三) 完善政策制度体系，优化发展环境

首要的是健全产权制度，夯实资源确权与统一数据的基础；同时简化行政审批，提升项目落地效率。此外，需创新土地利用政策，并建立跨部门协调机制以制定统一细则。对于历史遗留问题，则可组建专门团队通过个案研究予以解决。

(四) 强化要素保障支持，促进持续发展

在资金保障方面，可以设立乡村振兴专项基金，采取股权投资等方式支持优质项目发展。在人才支撑方面，实施人才引进和培育计划，设立农村创新创业扶持基金，对回乡创业人才给予适当资助。组建专业服务团队，提供常态化的技术指导和服务支持。同时，要完善基础设施配套建设，优先安排资源盘活项目区域的基础设施建设。建立覆盖项目全过程的服务体系，从项目策划、招商推介到运营管理提供持续的专业支持。

四、结论

本研究系统分析了巴中市农村闲置资源盘活的实践路径，识别出主体能力薄弱、资源要素分散、政策机制不畅、要素支撑不足等关键问题。基于问题导向，研究探索出适合山区特点的资源盘活创新模式，并提出四方面对策建议。巴中市的创新实践为同类地区提供了可借鉴的经验，也为完善乡村振兴政策体系提供了有益参考。

基金项目：巴中市哲学社会科学规划项目，新型农村集体经济盘活巴中地区闲置资源新模式研究（BZ25ZC085）。

（作者：贺栖栖 单位：西南交通大学希望学院）