

一方面，设立专业化监督专班，破解“一把手”监督难题。长期以来，党委“一把手”在决策中处于核心地位，监督存在“不敢管、不便管”的困境。对此，需创新监督主体构成：由人大常委会牵头，联合纪检监察机关、审计部门，吸纳具有法律、行政管理背景的专家学者，以及长期生活在边境地区、公信力强的边民骨干，组建“党委决策程序监督专班”。专班的核心职能包括：会前审查决策议题是否符合法定范围（如是否属于党委职责权限）、是否按规定履行征求意见程序；会中监督决策过程是否遵循民主集中制（如是否存在“一言堂”）；会后核查决策执行是否偏离程序要求（如是否按规定公开决策结果）。同时，专班需定期开展程序培训，针对村屯监督骨干开展“决策程序识别”专项培训（如如何判断征求意见是否覆盖跨境主体、补议程序是否合规），提升基层监督主体的专业能力，使监督专班既能发挥“专业把关”作用，又能联动基层形成监督合力。

另一方面，推动监督数字化转型，提升监督效率与问责精准度。传统监督依赖人工核查，存在效率低、取证难的问题，而数字化工具可实现监督的“实时化、痕迹化”。可开发“边境党委决策程序执行台账系统”，系统设置“决策发起—征求意见—审议—公开—执行”全流程模块，要求党委在每个环节上传证明材料（如征求意见的书面记录、会议纪要、决策公开的照片或视频）；系统具备自动预警功能，若某环节未按规定时限上传材料，自动向监督专班与党委办公室发送提醒；监督人员可通过系统在线核查材料真实性，如比对公开照片的拍摄时间与地点、抽查边民是否实际参与意见征求，避免“材料造假”。此外，系统设置“违规

线索举报”入口，边民可通过 APP 上传决策程序违规证据（如未公开的会议记录），监督专班对线索核实后，对确认违规的党委干部启动问责程序，通过数字化手段提升违规问责率，强化监督的威慑力。

综上，广西边境地区党委民主决策程序的优化，需立足其跨境性、复杂性与敏感性特征，通过“跨境协同”激活参与主体、“安全-效率平衡”规范应急决策、“多层级监督”强化制约机制，最终实现决策程序的科学性、民主性与合规性，为边疆治理现代化提供坚实的制度支撑。

## 7 结语

广西边境地区党委民主决策程序呈现“常规程序有特色、应急程序有弹性”的特点，但存在参与失衡、效能冲突、监督弱化、认知偏差四大困境，根源在于“边境特质与通用程序不适配”“制度约束缺失，实际形同虚设，落实不到位”。

本文研究的样本覆盖有限，未涉及偏远村屯微观程序；跨境利益方研究较浅，缺乏国际比较。应该加强与东南亚国家边境地区决策程序比较，借鉴跨境协同经验。

## 参考文献

- [1] 广西统计局.2024.2024 年广西边境地区经济社会发展统计公报 [R].
- [3] 周平.2020.边疆治理视域下的国家认同构建 [J]. 民族研究, (2).
- [4] Ansell, C., & Gash, A.2008.Collaborative Governance in Theory and Practice[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4).
- [5] 中共中央办公厅.2015.中国共产党地方委员会工作条例 [Z].

# Revitalize Rural Dormant Land Resources to Promote Comprehensive Rural Revitalization: A Case Study of Four Counties in Province A

Zhenhong Wang

Guizhou Qiannan Prefecture Party School, Duyun, Guizhou, 558000, China

## Abstract

With the acceleration of industrialization and urbanization, vast rural farmlands have been abandoned while homesteads remain idle, leaving substantial land resources in a “dormant” state. How can we effectively activate these dormant rural land resources? This paper proposes measures including optimizing rural development layouts, actively cultivating agricultural workforce teams, expanding funding channels, building industrial systems, and improving land management mechanisms.

## Keywords

“dormant” land; rural revitalization; industrial development

## 盘活农村“沉睡”土地资源 助推乡村全面振兴——以 A 省四县为个案分析

王振洪

中共黔南州委党校, 中国·贵州 都匀 558000

## 摘 要

伴随着工业化、城镇化进程加快, 农村大量耕地撂荒, 宅基地闲置, 大量农村土地资源处于“沉睡”沉睡状态。如何有效盘活农村“沉睡”的土地资源? 本文提出要优化乡村发展布局、积极培养“三农”工作队伍、拓宽资金筹集渠道、构建产业体系以及健全完善土地制度等对策措施。

## 关键词

“沉睡”土地; 乡村振兴; 产业发展

## 1 研究问题缘由

伴随着工业化、城镇化进程加快, 大量农村人口向城镇流动, 一些农村呈现出“耕地无粮、林地无树、宅基地长期无人居住”的景象, 农村大量耕地撂荒, 宅基地闲置, 农村土地资源处于“沉睡”。对于广大农村来说, 土地不仅是重要的生产要素, 而且是撬动乡村振兴战略实施的关键一环。如何有效盘活农村“沉睡”的土地资源, 着力解决农村土地资源碎片化、空间布局无序化、土地资源利用低效化等问题, 破解“农村土地农民用不上、用不好”的困局, 对于打造集约高效的生产空间、宜居适度的生活空间、山清水秀的生态空间, 加快推进乡村全面振兴、建设美丽中国具有十分重要的意义。

本文所研究的“沉睡”土地资源, 是指在广大农村地区,

由于各种主客观因素, 农村土地没有发挥出原有的性能、使用价值, 未能实现其有效利用的农村土地以及虽有利用, 但利用效率很低的土地称为农村“沉睡”的土地。根据这样的界定, 农村“沉睡”的土地应包括农民因自然或自身原因长期抛荒或低效利用的耕地、林地等农用地, 也包括闲置或低效使用的宅基地、公共办公设施等非农建设用地。考察一宗土地是否是处于“沉睡”状态, 不仅要从表面上看土地是否被使用, 更要从深层次上考察这宗土地是否发挥该有的使用价值, 实现其应有的经济效益、社会效益及生态效益。根据农村土地“沉睡”状态的表现形式, 可将农村中“沉睡”的土地资源分为显性的“沉睡”土地资源和隐性的“沉睡”土地资源两类。农村中有使用价值却未被利用的土地称显性的“沉睡”土地资源, 主要包括以下几种: 一是长期撂荒的耕地、林地、园地等农用地; 二是农村中长期闲置或者废弃的宅基地; 三是农村中长期停用公共设施或者办公场所。比如, 废弃的农村学校、合村并组后闲置的老村委会、卫生室以及

【作者简介】王振洪(1982-), 男, 苗族, 中国贵州瓮安人, 硕士, 副教授, 从事政府经济学研究。

关停的村办企业工厂、仓库、养殖场等非农建用地；四是批而长期未建的土地。二是将农村中未被有效利用或利用不充分的土地称为隐性的“沉睡”土地。主要包括：一是农村中虽有利用，但利用效率很低的耕地、林地、园地等农用地，比如农村中广种薄收的情况；二是低效利用的宅基地、公用设施等建设用地。总之，考察一宗土地是否是处于“沉睡”状态，不仅要表面上看土地是否被使用，更要从深层次上考察这宗土地是否发挥该有的使用价值，实现其应有的经济效益、社会效益及生态效益。

## 2 贵州农村“沉睡”土地资源现状

本文选取了 A 省 W 县 SBP 村、B 县 XW 村、G 县 CJ 村、D 市 BG 村作为研究对象。通过召开座谈会、问卷调查法、实地调研等方法，深入开展调研，共发放调查问卷 112 份。

“沉睡”土地的构成情况。调查行政村 112 户村民中，“沉睡”土地总面积大约为 172 亩。其中，耕地 139 亩，占“沉睡”土地的 80.8%，林地 13 亩，占“沉睡”土地的 7.6%，宅基地 13.2 亩，占“沉睡”土地的 7.7%，其它“沉睡”土地（闲置的村委会、学校等）办公场所占地 6.8 亩，占“沉睡”土地的 4%。总体来看，农村“沉睡”的土地主要以耕地、宅基地、林地为主，占“沉睡”土地总面积的 96%。

耕地撂荒情况。农村耕地撂荒现象比较突出，SBP 村耕地撂荒达到了 27.7%、XW 村达到了 25%、CJ 村达到 11%、BG 村达到了 3.4%。从统计的情况来看，由于土地贫瘠、水源较差、交通不便的偏远村庄导致土地撂荒情况比较严重。课题组实地走访 SBP 村 2 个村民小组，在 1981 年土地包产到户的时候，2 个村民小组分别有 77 人、58 人参与分地。但是，现在 2 个村民小组长期在家从事耕种的 9 人，其中，60 岁以上的 6 人，耕种方式比较传统，翻地还是牛耕以方式为主，收割也全是人工操作。

宅基地“沉睡”情况。对于农村“沉睡”宅基地情况，主要是表现在以下几个方面。一是农村宅基地的使用面积远远超出了规定的范围。根据《A 省土地管理条例》第三十条规定：农村村民建住宅的用地限额（包括原有住房宅基地面积及附属设施用地）为，“城市郊区、坝子地区：每户不得超过 130 平方米；丘陵地区：每户不得超过 170 平方米；山区、牧区：每户不得超过 200 平方米”。其中，SBP 村、XW 村、CJ 村属于山区，住宅面积不应该超过 200 平方米。BG 村属于城市郊区、坝子地区，住宅面积不应该超过 130 平方米。SBP 村、XW 村、CJ 村、BG 村户均宅基地面积分别为 0.42 亩（280 平方米）、0.39 亩（260 平方米）、0.37 亩（246 平方米）、0.34 亩（227 平方米），分别超标 80、60、46、97 平方米，每个村宅基地面积超标现象比较严重。二是宅基地闲置情况严重，被调查的 112 户村民宅基地总面积大约 43 亩，宅基地闲置 13.2 亩，闲置宅基地面积占宅基地总面积的 30.7%。从 4 个村的具体情况来看，SBP 村、XW 村、

CJ 村、BG 村宅基地闲置面积分别为 4.6 亩、3.7 亩、2.3 亩、2.6 亩，闲置宅基地面积占调查户数宅基地总面积的比分别为 35.3%、33.6%、23%、28%。三是“一户多宅”情况较多。我国《农村土地管理法》规定：“农村一户村民只能拥有一处宅基地”。从调查的 112 户村民情况来看，有 17 户存在“一户多宅”的情况，占总调查户数的 15.2%。其中，8 户是建新不拆旧，6 户是继承或接受赠与，3 户是购买或转让他人房屋。从 17 户村民对“一户多宅”使用的情况来看，继续使用的 6 户，5 户将旧宅改作改作厕所、用作厨房、堆放杂物、农具等，基本失去居住功能，3 户房屋已经杂草丛生，破败不堪，不能居住，3 户村民出租给在当地工厂打工的外地人，收取租金。

## 3 农村“沉睡”土地资源形成的原因分析

农村大量青壮年向城镇转移，有效劳动力流失严重。由于农村增收就业机会少，大量农村青壮年劳动力选择到城镇就业，使得农村剩下老人、妇女、儿童等群体，这部分群体相对而言，对乡村社会的发展能力不足，农村常住人口减少，从事农业生产有效劳动力缺乏，导致大量农村宅基地闲置、耕地抛荒。

农业生产比较效率低，影响农民生产积极性。近年来，由于种子、化肥、农药等农用物资价格持续上涨，从事农业生产的成本不断增加。然而，农产品价格不高，导致了投入过多而产出少，与从事第二、第三产业相比较，经济收入相对较低。很多农民，特别是耕种条件比较差地区的农民已不像以前那样需要通过耕种增加收入，而是从进城打工获得收入来源。农业生产效益低，农民每年种粮收入不高，很大程度上影响和制约农民生产积极性的重要因素。

农村基础设施比较差，抵御自然灾害能力较弱。A 省主要以高原、山地、丘陵居多，地质条件恶劣，基础设施比较差，农业受自然因素影响较大，从事农业生产的成本高，风险较大，应对自然灾害风险的能力弱，投资农村生产的积极性不高。

土地制度制约。《土地管理法》第 43 条“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。”第 63 条规定：“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”。这些规定实际上在一定程度上限制了农村土地发挥财产性收入作用，制约着城乡资源的互换。虽然我国广大农村土地已经“确权”，但“赋能”相对比较滞后。农民虽然有了土地承包经营权证、房屋所有权证等，但是，广大农村居民不能像城镇居民进行自由的流转和融资。

土地流转机制不合理。一是土地流转后龙头企业的带