

村庄规划中的非农产业发展：趋同与求异

单志强 徐淑芳

宁波市奉化区规划测绘设计院

摘要：非农产业发展是村庄规划的重要内容。但对目前已有的村庄规划编制成果进行统计分析后发现，村庄规划在非农产业发展方面存在以下趋同：产业发展定位与目标趋同、产业发展模式趋同、非农产业用地理念趋同、集体经营性建设用地预留模式趋同。这些方面趋同有其必然性，但也存在产业同构、产能过剩、资源闲置浪费的风险，需要根据村庄自身的条件力求在以下方面有所差异：非农产业类型的差异化选择、一二三产业差异化融合、产业用地差异化理念和集体经营性建设用地差异化预留。

关键词：村庄规划；产业融合；产业用地；集体经营性建设用地

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.17.013

村庄规划是村庄范围内的全要素实用性规划，更是推进乡村振兴战略实施的重点工作，非农产业发展是村庄规划的重要内容。黄国勤^[1]认为目前乡村产业存在：“产业门类少、生产规模小、产业层次浅、产业链条短、生产效率低、特色产业弱、品牌产业缺、产业环境差、产品质量低和缺乏竞争力”等问题。做好乡村产业发展规划对农村、农业和农民都非常重要。本文所说的“非农产业”，主要指第二产业、第三产业。本文对村庄规划中非农产业发展规划内容中趋同的特征、趋同的风险进行分析，并探讨非农产业发展规划差异化的路径。

一、村庄规划中非农产业发展规划的基本内容

村庄规划中与非农产业发展规划有关的内容包括非农产业发展定位、发展目标、发展模式、用地规模与布局、建设项目准入等方面。

（一）非农产业发展定位与目标

村庄规划首先要确定村庄发展的总体定位，再确定非农产业发展定位、发展目标等方面。非农产业发展定位与目标是规划期内非农产业发展的战略指导思想和基本理念，也是要达到的经济、社会和生态目标。对村庄而言，村集体和村民的各项利益最大化始终是非农产业发展的终极目标，但其发展往往受到许多外在因素的制约和影响，如宏观政策约束、社会环境条件、上位规划约束等。因而在制订定位与目标时，通常都基于各种约束因子，权衡各因子对产业发展影响的权重，构建产业

发展预测模型，通过数理分析综合判断后确定。

（二）非农产业发展模式

非农产业发展模式是为落实非农产业发展定位、实现发展目标，而采取的各种措施与方法的总和。根据各地乡村振兴实践，现行乡村非农产业发展模式类型多样，如电商特色产业模式、乡村旅游产业模式、民宿延伸模式、田园综合体模式、农旅深度融合模式等。

（三）非农产业用地规模与布局

非农产业要发展，需要使用适当数量和适当地段的土地。村庄产业用地规模的确定，常规方法如艾玉红^[2]等人所言：“首先对乡村建设用地规模的总量进行控制，然后基于村庄发展潜力，结合村庄现状建设用地规模，构建村庄建设用地指标分配权重的函数，使乡村建设用地规模总量合理地分解到各村”。因此，本轮村庄规划中非农业发展规划的一个重点内容，是根据非农产业发展目标与模式，对现有非农建设用进行综合整治，合理安排规划期限内非农建设用地的规模与布局。

（四）非农产业项目的准入

非农产业发展目标的能否实现，与非农产业项目类型选择密切相关，应当设置必要的项目准入条件。一般而言，非农产业项目的准入条件包括以下几类：一是项目类型符合本村的产业发展定位；二是项目投资应达到一定规模；三是要有一定的预期产出；四是污染要控制在较低的水平。

二、村庄规划中非农产业发展规划的趋同

村庄规划编制的依据、内容、程序、技术手段、成果要求都有相应的规范，因此，作为村庄规划一部分的非农产业规划，不同村庄存在许多相同或者相似点是难以避免的。往往在以下几方面较为明显：

（一）产业发展定位与目标趋同

村庄不同于城镇，统筹确定村庄发展目标是村庄规划的首要任务。在以往的多轮多类规划中，村庄产业发展规划方面主要考虑农业。现有的村庄规划体系中，产业发展也是围绕农业生产需要，以农产品的加工、储存、运输和销售为中心，吸引资本和流动人口，带动农业休闲旅游、科教、康养等外围产业发展，以提高村民的收入水平。许多村的发展定位与目标含“农、文、旅、养融合发展”，“康养、文化旅游目的地”，“特色农业发展示范基地”，“乡土特色旅游村”等。由此

可见，现行农村产业发展定位与目标趋同点有以下三个：一是乡土特色旅游；二是农事体验与科教；三是健康养生。

（二）产业发展模式趋同

村庄发展中，产业发展模式由产业投资经营主体、经营内容、购销推广渠道和利润分配等要素构成。通过对一些村庄规划成果的统计分析，在产业经营主体方面，通常有以下几类主体：集体经济组织、本村农户、农业企业、其他单位或者个人，其中两类或者多类主体还可构成组合体，如农户+、集体+、合作社等主体。在经营内容方面大都是农业生产与旅游开发、农产品加工、康养科教等的组合。在购销推广渠道方面则有“电商+直播”，或“互联网+旅游直销”等；在利润分配方面村庄规划一般都不做安排。由此可见。在产业发展模式方面的趋同点有以下几个：一是经营主体趋同“农业企业+”；二是经营内容趋同“农业生产+”；三是经营渠道趋同“互联网+”。

（三）非农产业用地理念趋同

如何确定非农产业用地规模与布局实际上是村庄规划编制的难点之一。据对部分村庄规划成果的统计分析，村庄规划编制过程中，一般针对农村居民点、公共设施和公益事业用地、现有乡镇企业用地等建设用地做了现状分析、发展预测和用地安排，但较少针对非农产业用地进行专门分析与预测。非农产业用地安排的主导理念和技术路径则主要以落实国家的大政方针为主，但同时趋同点也较为明显：一是严格控制建设用地总规模；二是严格控制新增非农产业用地规模；三是用地主要来源为村庄撤并。

（四）集体经营性建设用地预留模式趋同

村庄规划编制时，根据新的政策法规，为了促进乡村振兴和城乡融合发展，往往会为集体留有一定规模的经营性建设用地。集体经营性建设用地怎样预留，预留多少，留在什么地段等问题，也是村庄规划应予解决的问题之一。集体经营性建设用地预留模式的要素包括预留的规模、布局、开发时序、项目类型、准入条件等。根据对现有村庄规划编制成果的统计分析，在预留规模上，扣除各村的约束性用地指标后，集体经营性建设用地的规模占剩余村庄土地规模的比例一般都很小；在预留布局上，一般都依托了现有乡镇企业用地或者闲置宅基地；在开发时序上，大部分村庄都是先少后多；在项目准入条件方面，大部分村庄规划没有明确规定。由此可见，集体经营性建设用地预留模式存在以下趋同点：一是预留地规模较小；二是预留地布局分散；三是开发滞后；四是项目性质与用地条件不明。

三、村庄规划中非农产业发展规划趋同的风险

事实上，村庄规划中非农产业发展规划的趋同有其客观必然性，是由我国农村的基本国情、国家宏观政策、地域均质性、规划编制规范、已有规划成果的示范效应等多种因素共同作用下的必然结果。但是，任何事物如果按照统一的模式复制，必然也会带来负面效应。如李鑫^[3]指出：“区域产业同构化所带来的重复建设、产能过剩、投资效率下降等问题日益突出”。

（一）产业同构

非农产业规划内容趋同，将导致同一供需圈内的乡村产业结构雷同。这种产业结构趋同对发展规模经济，带动规模效应有一定的促进作用。但是，也会带来“千村一面”，产品雷同等问题。

（二）产能过剩

产业同构，产品雷同，而消费者的消费需求、消费意愿、消费能力并非无限，这就可能导致同类产品供大于需，消费能力不足，产能过剩。

（三）资源浪费

产业同构、产能过剩，导致用于生产和提供这些产品的人力、土地、资金、技术、信息等各种资源都可能出现闲置、低效等资源浪费的问题。

四、村庄规划中非农产业发展规划的求异

要规避上述风险，需要充分挖掘广大群众的创新、创造和创业潜能，使村庄的非农产业发展规划在趋同的同时，也表现出属于各村的专属特征，打破“千村一面”的魔咒，让村庄焕发新的生机与活力。

（一）村庄非农产业类型选择的差异化

李福柱等^[4]认为：“促进区域产业内、产品内分工关系有序发展是解决严重产业同构问题的现实途径”，而分工关系的本质在于产业类型选择，产业类型的差异化选择需要深挖、创造资源差异。

首先，要深挖自然资源的差异性。在不同的自然因素的共同作用下，既存在特定地段内的相似性，也存在不同地段的差异性。在均质地段内，也会因地理要素组合的不完全相同而存在一些微小的差异。而在非均质地段内，要挖掘区位之间存在的明显的资源差异，还要深挖同一区内不同单元之间的微小差异。

其次，要深挖或创造其他非自然资源的差异性。经济、社会、文化、历史等非自然类的资源禀赋，在相同的时代背景和政策环境里具有很多相似性，但因为外部因素的作用，这些非自然因素本身存在差异或者可人为创造差异。因此，要充分运用外部因素的力量，创造有差异的经济社会文化等资源。

产业类型选择必须充分利用自然资源和非自然资源

的差异性。不同的资源类型选择有差异的产业类型，而在自然和非自然资源都相似的村庄，则可以通过外部因素的力量推动资源优化重组，创造出新的差异。如尹春梅^[5]指出：“可以通过建立人力资源数据库、人文禀赋数据库、自然资源数据库、农业农村数据资源共享平台等措施，完善农业农村数据资源，破解乡村产业发展难题，助力乡村产业全面振兴”。

（二）村庄产业融合模式的差异化

目前，乡村振兴规划和村庄规划中，将农业生产与旅游、科教、康养相结合的产业融合模式已被大量的采纳和复制，各村在农业生产过程中，选择农作物类型和布局时，除注重其本身的经济价值和生态价值外，还非常重视挖掘科普价值、观赏价值、旅游价值和健康养生价值。这些产业融合模式确实带来了农业和农村的风貌改观，促进了美丽乡村建设和乡村振兴，美化了农村环境，同时也在一定程度上提高了农民的收入水平。这些新型的农村产业融合模式是值得肯定和适当推广的。

但是，如果忽视产业发展外部环境的差异，低估复制这些产业融合模式潜在的风险，盲目的重复建设，则会导致局部区域甚至相当大范围内的村庄产业同构、产能过剩和资源浪费。此时，从示范和成功案例中走出来，开创差异化的村庄产业融合模式就显得很重要。

开创差异化的产业融合模式可以有以下路径：一是“大同小异”。现有的成功模式确实是有生命力和成效的，可以借用其主体模式。但不能淹没在完全一样的模式上，可以考虑与其他村庄产业的功能互补，或者消费群体细分，或者资源特征强化，或者增加、减少一些产业融合要素，使之特色更加突出。二是“发扬光大”。即将原有模式做得更深，更广，更大，更强，更韧。使原来的模式更具生产力和竞争力。三是“推陈出新”。即放弃原有的经验模式，通过创新资源组合模式和创造性使用资源，寻找、发现产业发展的新主体，新动力，新内容，新运营模式，新营销手段，新技术方法等。

（三）村庄非农产业用地理念的差异化

村庄产业用地的规模和空间布局受到许多因素的制约，特别是非农产业用地的规模和布局，受到永久基本农田、生态保护红线和村庄建设边界的严格约束，要用有限的非农产业用地规模和空间满足繁荣集体经济，提高农民收入水平的需要，则必须创新非农产业用地的理念。

目前，节约和集约用地、保护生态环境、控制污染、不得越过建设用地边界等非农产业用地理念已经得到广泛认同和实行。这些用地理念的出发点主要是三个方面：保护永久基本农田，保护生态环境，节约和集约用地。但在这三点之外，不同产业类型还有一些自身特

殊的发展理念，投资者还有自身的利润追求，村民和旅游康养者也有以人为本的诉求等。这些需求也应在非农产业用地理念中予以适度体现。因此，村庄在非农产业用地理念上，还可融入诸如弹性用地、多用途复合用地、以人为本用地等理念。总之，非农产业用地理念有可以进一步深入和细化的空间，有较大的创新和创造的可能。

（四）村庄集体经营性建设用地预留的差异化

村庄集体经营性建设用地如何预留是个新课题。集体经营性建设用地应当根据村庄的地理区位、经济发展趋势预测、人口增长与收缩预测、产业发展定位、产业发展模式等要素，在永久基本农田、生态保护红线以外的土地上选择性预留。用地预留应当根据实际情况结合发展态势差别化进行。有些村庄，所在地区经济落后，自然资源条件差，非农产业基础薄弱，人口外流严重，资金来源有限，预测规划期间人口和资金、技术回流的可能性低，此时，村庄预留集体经营性建设用地可能没有实际价值，这种情况下，不必非预留集体经营性建设用地不可。相反，在一些经济发展快速、乡镇企业众多、人口净流入多，资金来源充足，技术条件好，非农产业发展基础好的郊区型村庄，则应当充分考虑产业用地需求规模与供给规模之间的平衡，以及预留地空间布局与产业空间布局之间的契合，为集体留出利用可能性高、市场需求量较大、利用效益明显的经营性建设用地。

五、结语

非农产业发展规划是村庄规划的重要组成部分，是乡村振兴、实现乡村地区共同富裕的第一步。在多轮的村庄规划编制过程中，非农产业发展规划出现了难以避免的趋同，也带来了一定的负面效应。在规划编制过程中应更积极的探索非农产业发展发路径，开拓非农产业用地保障途径，保留村庄创新和创造的可能性，引导村庄展现特质、避免同质。

参考文献

- [1] 黄国勤. 论乡村产业振兴[J]. 中国农学通报, 2020, 36(2), 149.
- [2] 艾玉红, 董文, 吴思, 高翔. 国土空间规划体系下村庄建设用地规模研究[J]. 小城镇建设, 2021, 39(1), 24.
- [3] 李鑫. 谈新型城镇化中区域产业同构化问题的分层治理[J]. 商业时代, 2014, (31), 113.
- [4] 李福柱, 牟丽明. 基于分工递进的区域产业异构化机制研究[J]. 产业经济研究, 2010, (3), 17.
- [5] 尹春梅. 大数据助力乡村产业振兴之路径研究[J]. 农村经济与科技, 2021, 32(13), 226.