

## 【三农问题聚焦】

# “十四五”时期我国乡村旅游发展的新思路与新举措<sup>\*</sup>

魏玲丽 蒋和平

**摘要:**近年来,我国乡村旅游在国家有关政策扶持下,取得了较快发展,但仍面临缺乏统筹科学规划、建设用地指标少、缺乏建设监管标准、旅游基础设施不完善、尚未形成完整产业链等问题。因此,在“十四五”时期需要确定我国乡村旅游发展新的思路,适时对发展战略和政策体系作出调整完善,根据不同区位资源和文化背景条件进行科学合理布局,建立我国乡村旅游的管理服务体系和新型联农带农机制,让农民分享更多的乡村旅游发展带来的增值收益。同时,需要合理编制乡村旅游发展规划,改革乡村旅游用地制度,制定乡村旅游建设标准,强化人才培养,加强资源保护,实现乡村旅游的可持续发展。

**关键词:**“十四五”时期;乡村旅游;新思路;可持续发展

**中图分类号:**F592.3

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2022)02-0028-08

## 一、引言

近几年来,我国乡村旅游产业取得了较快发展,但仍面临经营项目单一、服务质量不高、管理不到位、旅游产业链尚未健全等问题。<sup>①</sup>党的十九大报告指出,产业兴旺是乡村振兴的重点,是农业农村发展的关键。2021年中央一号文件指出,乡村旅游产业是实施产业兴旺的重要抓手,大力发展乡村旅游产业有利于拓展农业功能,有利于促进一二三产业融合发展。因此,推动乡村旅游产业发展必须适应当前我国实施乡村振兴的大背景,将乡村旅游置于乡村振兴视角下重新审视其可持续发展问题。

关于我国乡村旅游产业的发展,现有研究可以从以下四个方面进行概述:第一,关于乡村旅游产业促进乡村振兴的作用研究。学者们一致认为,乡村旅游产业的发展有利于促进农业质量和效率的提高,有利于实现农民收入的稳步增长,有利于农村产业的发展,是乡村振兴的重要抓手。李莺莉、黄灿构建了乡村振兴背景下乡村旅游带动乡村产业兴旺的

理论框架,从乡村产业的视角归纳总结出来乡村旅游产业发展的经典模式和成功案例。<sup>②</sup>第二,关于乡村旅游产业发展存在主要问题的研究。主要有资金投入不合理,基础设施仍待完善;旅游产品单一,同质化严重;资源开发过度,生态环保工作跟进不力;季节性过强,经营方式亟须优化,从业人员的专业素质有待提高;政策和法规不完善,缺乏整体的规划管理等。<sup>③</sup>第三,关于乡村旅游业态类型的分析。目前乡村旅游的主要类型包括:农家乐、乡村民宿、乡村精品酒店和露营地、风景道、传统村镇、田园综合体、旅游小镇等。<sup>④</sup>不同业态类型反映了乡村旅游发展的要素构成、要素组合方式、要素组合主体、空间形态以及业态特征。<sup>⑤</sup>第四,关于乡村旅游与精准扶贫的研究。乡村旅游扶贫具有贫困人口参与面广、扶贫效果快、返贫率低、防止贫困现象代际传递的突出优势和特点。基于此,张春友等归纳总结出两种切实可行的乡村旅游精准扶贫模式:一是“三产”融合模式,即因地制宜,延伸乡村产业链;二是“智慧”乡村模式,即引入大数据,协同联动,形成智慧乡村旅

收稿日期:2021-11-10

<sup>\*</sup>基金项目:农业农村部市场与信息化司软科学课题“我国都市农业典型案例和运行模式研究”(2019010)。

作者简介:魏玲丽,女,四川旅游学院副教授(成都 610000)。

蒋和平,男,通讯作者,中国农业科学院农业经济与发展研究所教授、博士生导师(北京 100081)。

游产业。<sup>⑥</sup>

综上所述,国内学者对我国乡村旅游产业的发展现状和问题有较多研究,但都是某些方面的局部分析,对“十四五”时期我国乡村旅游的发展战略、实现路径和支撑体系的研究尚不多见。而且上述研究多局限于就乡村旅游论乡村旅游,没有系统地把乡村旅游发展置于新时期我国乡村振兴的新形势和新需求的高度来充分认识和深入研究。本文将基于“十四五”时期我国实施乡村振兴战略的大背景,对乡村旅游发展进行新的战略定位,提出新的发展思路和举措,以期对“十四五”时期我国乡村旅游发展提供经验借鉴和理论参考。

## 二、我国乡村旅游发展现状分析

改革开放 40 多年来尤其是在“十三五”时期,我国乡村旅游稳步发展,乡村旅游的新业态和新形式不断丰富,乡村旅游新的模式不断涌现,取得了较好的成效。

### 1. 乡村旅游市场需求旺盛

近年来,随着人们收入水平的不断提高,我国乡村旅游市场需求日趋旺盛,乡村旅游产业呈现出快速发展的态势。一方面,我国乡村旅游的接待人数和乡村旅游收入不断增加。据农业农村部乡村产业发展司统计的数据,2014—2019 年我国休闲农业与

乡村旅游人数不断增加,乡村旅游接待量稳步增长。2014 年我国乡村旅游接待人数 12 亿人次,旅游收入 3200 亿元;2019 年乡村旅游接待人数达到 33 亿人次,旅游收入达到 8500 亿元,同比分别增长 63.63% 和 62.35%。<sup>⑦</sup>另一方面,乡村旅游接待人次占国内旅游接待人次的比重以及乡村旅游收入占国内旅游收入的比重呈增加趋势。2014 年乡村旅游接待人次占国内旅游接待人次的比重是 24%,2019 年这一比重达到 50%,增长了 26 个百分点;2014 年乡村旅游收入占国内旅游收入的比重是 10.6%,2019 年这一比重达到 15.7%,增长了 5.1 个百分点。<sup>⑧</sup>这些数据充分说明,我国乡村旅游的市场需求十分旺盛,乡村旅游作为新时期旅游发展的新业态,已成为乡村振兴的重要突破口。

### 2. 乡村旅游扶持政策体系基本形成

党中央、国务院高度重视休闲农业和乡村旅游产业的发展,中央一号文件多次提及要大力发展乡村旅游业和休闲农业。近年来,各级乡村旅游管理部门高度重视党中央和国务院的文件精神,相继出台了一系列支持乡村旅游发展的文件,在用地、财政、金融、公共服务、品牌创建、推介宣传等方面全力支持休闲农业和乡村旅游业的发展,这标志着全国休闲农业和乡村旅游政策体系框架的形成。详见表 1。

表 1 关于乡村旅游的重要政策文件

颁布年份	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2021 年
名称	《关于积极开发农业多种功能 大力促进休闲农业发展的通知》	《全国农产品加工业与农村一二三产业融合发展规划(2016—2020 年)》	《关于推动落实休闲农业和乡村旅游发展政策的通知》	《中共中央 国务院 关于实施乡村振兴战略的意见》	《关于加强金融支持乡村休闲旅游业发展的通知》
颁布单位	农业部等 11 部门	农业部	农业部办公厅	中共中央、国务院	农业农村部办公厅、中国农业银行办公室
重点支持政策	重点支持乡村旅游产业和休闲农业在美丽乡村、生态文明、文化创意等维度的功能拓展	重点支持乡村旅游产业多样化发展,鼓励乡村旅游产业不断发展新业态和新模式	从推动政策落实和加强组织管理方面支持乡村旅游业和休闲农业的发展	重点支持乡村民宿、特色小镇、康养基地等乡村旅游产业的精品工程建设	中国农业银行向中国美丽休闲乡村范围内各类经营主体提供人民币 1000 亿元意向性信用额度,优先保障中国美丽休闲乡村信贷需求

### 3. 乡村旅游促进了农民就业创业

发展乡村旅游可以增加农民的就业机会,促进农民就业创业,因此是带动农民就业增收和产业脱贫的重要途径。根据农业农村部乡村产业发展司的统计,乡村旅游每增加 1 个就业机会,就能带动 5 个农村人口就业。<sup>⑨</sup>同时,发展乡村旅游延长了农业产

业链条,有利于增加农民的各项收入。例如,贵州省开阳县以“水东乡舍”为“三变”改革项目试点,着力打造贵州乡村旅游发展范本,实现乡村旅游品牌化、规模化、标准化快速发展。目前,“水东乡舍”已完成投资 5300 余万元,吸引社会资金入股 2800 余万元,带动当地 80 余名贫困群众就业。<sup>⑩</sup>而且,发展乡

乡村旅游是带动农民创业创新的重要平台。一些地方政府在房租减免、投融资平台搭建、专项扶持机制建立等方面出台了多元化的优惠政策,鼓励和支持各类创业群体到本地乡村发展乡村旅游业,其中特别支持大学生、返乡农民工等“新农人”群体回乡发展乡村旅游业。例如,吉林省双阳区鹿乡充分放大梅花鹿产业优势,注重产业融合、文化融入、科技融通、人才融留,围绕梅花鹿产业吸引人才返乡入乡创业就业,形成了特色创业就业模式,带动了农民增收,2020 年鹿乡镇农民人均纯收入达到 2.5 万余元。<sup>①</sup>

#### 4. 乡村旅游新业态和新形式不断丰富

在“十三五”时期,我国产生了一些新型乡村旅游业态和形式,乡村旅游产品也在不断转型升级,越来越注重向休闲、创意、精致等高端品位方向发展。当前乡村旅游业态主要包括以下几种形式:一是高科技农园(教育农园),该业态以农业优势产业为立足点,通过科技赋能农业产业智能化,推进高科技农业项目落地发展,如上海崇明三岛现代农业园、深圳太空作物园等。二是乡村民宿,即依托当地自然生态和人文环境,利用空闲住宅房间吸引游客前来住宿消费,如北海涠洲岛民宿。三是时尚创意农园,即将农业、文化、时尚潮流等多重因素融合,打造集文化教育、科技展览与创意设计为一体的时尚创意农业园区,如北京蓝调庄园、广西北海田园生态农业园等。除此之外,新的乡村旅游形式还在不断出现,在一些地区出现了以新鲜、收获、家庭化为特色的“观赏农业、采摘林业”形式;以差异、体验、竞赛化为特色的“休闲渔业、体验牧业”形式;以就地取材、就地交易、就地增值为特色的“手工业、乡村艺术”形式;以及乡村酒店、乡村休闲、文化主题村、专业生产村等新的乡村旅游发展形式。

#### 5. 乡村旅游新的模式不断涌现

近年来,在国家相关政策扶持下我国乡村旅游取得了较快发展。各地都在探索乡村旅游发展的形态和模式,取得了一些成功经验,形成了以下我国乡村旅游五大典型发展模式。<sup>②</sup>一是以田园综合体为主题的综合开发体验模式(浙江鲁家村模式)。其模式主要是引入社会企业,共同组建经营公司,村集体占股 49%,社会企业占 51%,构建“公司+村集体+家庭农场”的模式,这是浙江省首家田园综合体和全国首个家庭农场集聚区,带动了鲁家村一二三产业融合发展。二是以传统民俗和创意文化为主题的

村集体组织带动模式(陕西袁家村模式)。其模式可以归结为“以村集体领导为核心,村集体平台为载体,构建产业共融、产权共有、村民共治、发展共享的村庄集体经济,以乡村旅游为突破口,打造农民创业平台,通过三产带二产促一产,实现一二三产业融合发展的”发展模式。三是以民宿为主题的休闲旅居模式(浙江莫干山模式)。其模式是充分发挥依托长三角大城市群优势,以特有的有机蔬菜、特色水果、土鸡、茶叶等生态农业产业为核心基础,打造中高端民宿度假体验式乡村旅游产业。四是以农旅文化融合为主题的乡村旅游模式(四川省明月村模式)。明月村位于四川省成都市蒲江县甘溪镇,陶艺文化底蕴深厚,唐宋以来就是民用陶瓷(邛窑)的重要生产区。明月村属于农旅、文化融合为主题的乡村旅游典型模式。五是以自然生态为主题的康养模式(山东中郝峪村模式)。中郝峪村位于山东省淄博市博山区东南部大山深处,共 113 户 364 人,其模式可归纳为:以休闲农业和乡村旅游为重点,推动农产品生产、餐饮、医疗、教育等服务有机融合发展。

### 三、我国乡村旅游发展亟待解决的问题

随着我国乡村振兴战略的实施,我国乡村旅游呈现稳步发展的态势,但在发展过程中存在一些亟待解决的问题,主要表现为以下几个方面。

#### 1. 缺乏统筹科学规划

目前,我国大多数乡村旅游项目缺乏科学规划,造成了一系列带来负面影响的“低效开发”问题,主要表现在如下三个方面:一是模仿开发,缺乏创新。如国内模仿国外、后开发地区模仿先开发地区等。二是盲目开发。如有的地方在缺乏基本开发条件的情况下,硬性上马,盲目开发乡村旅游;有的地方虽然具备基本开发条件,但由于未充分了解居民需求,在兴建过程中过度追求豪华和舒适。三是过度开发。以破坏当地自然生态环境为代价的乡村旅游开发尤为严重。

#### 2. 建设用地指标少且用地成本高

现行的土地制度是按传统的“农业、工业和服务业”行业分类标准对土地进行用途管制的,而乡村旅游是空间上的产业融合,既是“旅游产业”也是“农业产业”,生产过程和产品同时包含了“农业用地和非农业用地”的土地要素。但按照现行的对乡村旅游业管理的一些政策规定,一些设施不能硬

化地面、不能按照永久性场地来建设,可能给休闲旅游产业的配套设施,如停车场、园区主要干道的建设带来不利影响。不管是哪种类型的乡村旅游业,要想获得正常的投资收益和可持续经营,必然需要建设一些基本的餐饮、农产品加工、停车场、住宿、休憩娱乐、农事教育等配套设施。依据现有的《土地管理法》规定,这些设施用地属于非农的建设用地,需要通过征地将集体用地转变为国有建设用地才能使用。在城市建设用地指标还极为紧缺的情况下,乡村旅游业的建设用地更是难以保障。

### 3. 政府监管标准缺失

虽然我国乡村旅游发展迅速,但由于目前政府对乡村旅游的监管标准缺失,至今还没有一个全国性乡村旅游发展的监测和评价标准,导致乡村旅游发展无序问题突出。因此,亟须对现有的政府监管标准进行补充和完善。此外,现有的一些乡村旅游项目在建设前没有进行规划,许多设施未批先建,触碰农业用地红线。在乡村旅游园区经营土地是否适合建设服务接待设施、当地是否具有开展服务接待的条件、国家政策是否允许服务接待设施的建设等问题方面,都没有开展过可行性论证。

### 4. 旅游基础设施不完善

现阶段乡村旅游景点在包括公共卫生、道路交通、垃圾污水处理、信息网络和消防安全、医疗卫生、餐饮住宿等在内的基础设施建设方面较为滞后,这与现行消费者的客观需求是不相适应的。一方面,停车场、食宿、游客服务中心等配套设施和服务设施不齐全。每到节假日乡村旅游景点普遍存在停车难、吃饭难、如厕难等难题,很难留住游客。另一方面,农村公共配套设施建设水平较低,农业基础设施维护升级难。<sup>⑬</sup>通向景区的乡间道路、景区洗手间等公共卫生设施简陋、设备不足,标识标牌设置不规范,客房、餐厅的水电气等主要生活设施条件简陋,乡村旅游经营主体与消费者之间的信息不充分,景区经营规模普遍偏小,尚未形成完整的产业链和价值链,无法取得规模效应。

### 5. 乡村旅游产品同质化严重

近些年来,国家实施乡村振兴战略,使乡村旅游成为社会投资的热点。很多工商资本下乡,盲目流转土地,发展乡村旅游综合体,但乡村旅游投资周期长,市场波动大。根据作者团队的调查,乡村旅游项目的盈利率都很低,很多经营的企业和农民都处于

亏损状态。如当前最流行的乡村旅游形态——农家乐,由于该形态具有产业门槛低、投入小、见效快等特点,导致很多农民或社会投资者一拥而上。但是,大量的低端农家乐还只停留在吃农家饭、赏田园风光等常规活动,没有明确的产业主题,加上服务产品单一,同质化严重,农旅融合度不高,尤其是优质高端的农家乐极为缺乏,特别是农旅文化体验、农旅艺术观赏、乡村民俗体验服务、农业科普教育、乡村健康养生等新型业态的产品少之又少,未能形成乡村旅游联动效应。

## 四、“十四五”时期我国乡村旅游发展的新思路

在“十四五”期间,应以全力实施乡村振兴战略和推动农村一二三产业融合发展为着力点,积极推动我国乡村旅游向高质量发展思路转变,适时对发展战略和政策体系作出调整完善。“十四五”时期我国乡村旅游发展的新思路主要体现在以下六个方面。

### 1. 以五个“聚焦”带动乡村旅游转型升级

“十四五”时期是我国乡村旅游发展的关键时期,在推动我国乡村旅游发展过程中,需要抓住“双循环”新发展格局的战略机遇,实施五个“聚焦”。

第一,聚焦深化我国乡村旅游的要素改革。围绕带动我国乡村旅游发展的人、地、钱等核心要素,大胆进行一系列改革探索,尤其是要在乡村旅游建设用地改革方面取得突破,引导人才、资金、技术、管理等要素流向乡村旅游产业,提高乡村旅游的综合效益,推动城乡融合发展,重塑新型的城乡关系。

第二,聚焦以“农业”为基础的发展定位。发展我国乡村旅游,必须夯实农业的基础地位,挖掘农业的多功能价值,开发乡村沉睡的资源,激活农民创业创新的热情,把农业培育成农村一二三产业融合发展的令人向往的产业。各地要因地制宜发展特色优势产业,带动传统种养业转型升级,在生产优质绿色农产品做大第一产业的基础上,发展农产品加工业做强第二产业,发展休闲观光业、康养度假业、农事体验业、科普教育业等做优第三产业,拓展农村产业发展空间。

第三,聚焦以“绿色发展为导向”的发展模式。“十四五”时期,发展我国乡村旅游,要始终遵循绿色发展理念,坚持绿色发展方式,保护乡村好风景,美化山水田园,打造田园绿色风光,绝不以牺牲生态

环境为代价实现发展。应充分考虑乡村的资源环境承载上限,不要盲目过度开发,保留乡土味道和乡村风貌。在发展模式上,要优先发展土地集约利用的休闲观光农业类型,盘活农民闲置的农村宅基地和农民住宅,兴办农家乐和民宿。

第四,聚焦以“文化”为灵魂的发展特色。发展乡村旅游,必须统筹考虑当地的传统文化、历史地理、民俗情感,以文铸魂,匠心创意,为乡村旅游注入最动人的乡愁情感因素。因此,要保护中国农业文化遗产,对传统农业的耕作技术、生产工具、种植制度等实施全面保护;要传承农耕文明,多种形式挖掘利用展示乡土文化、民俗文化、农耕文化、农事节庆文化、饮食文化等;要加大创意设计,创作一批充满艺术创造力、想象力和感染力的创意精品,推进农业与旅游、文化、教育和康养的深度融合。

第五,聚焦以“农民”为中心的发展思想。农民既是乡村的主人,更是乡村旅游发展的主体,拓宽农民就业增收渠道,增进农民福祉是发展乡村旅游的根本出发点和落脚点。工商资本下乡要带动农民,不能代替农民,更不能排斥和剥夺农民。要创新完善利益联结机制,鼓励“互助合作”,鼓励农村集体经济组织创办乡村旅游合作社,或与工商资本、民企资本联办乡村旅游企业。鼓励农民以承包地、出租房屋入股等形式参与企业进行合作,不断提高农民的资产性收益。要积极支持农民“自主创业”,探索农民自组织、自就业的创业模式,积极培育发展乡村旅游的带头新农人,使乡村旅游成为当地农民就地就业的重要渠道。

## 2. 科学合理进行乡村旅游的区域布局

根据区位优势、资源优势、文化背景等条件,我国乡村旅游的区域布局主要有:大中城市和名胜景区周边综合开发型,依山傍水逐草自然生态区休闲观光型,少数民族地区民俗风情型和传统特色农区连片开发型。

第一,大中城市和名胜景区周边综合开发型。大中城市周边的现代农业较为发达,城乡一体化水平较高,已经逐步构建起集农产品生产、休闲观光、生态环保功能三位一体的现代农业雏形。该区域要以满足城乡市民的多样化消费需求为目标,积极建设以大型设施农业为基础,以新、奇、特等高档农产品生产为主,集休闲、观光、度假、教育科普为一体的综合开发型乡村旅游园区、农业主题公园、观光采摘

园和休闲农庄,努力打造现代农业新型产业模式。由于名胜景区周边客源丰富,旅游信息畅通,需求量大,具备了快速发展乡村旅游的条件。要以功能衔接和特色互补为重点,突出服务功能,强化休闲体验,满足多元化需求。

第二,依山傍水逐草自然生态区休闲观光型。山区、湖滨地区与草原地区具有得天独厚的山水、气候、植被、生态和人文优势,承载着农业生产、农民生活、生态涵养等重要的生产生态功能。该类地区要以农民就业增收为核心,紧密依托自然资源、生产资源、历史文化与独特民风,打破区域界限,营造特色休闲农业功能与乡村旅游区,在保护生态环境的基础上,大力发展以农业生态游、农业景观游、民俗风情游、特色农(牧、渔)业游为主的休闲农(山、渔)庄和农(牧、渔)家乐等。

第三,少数民族地区民俗风情型。少数民族地区具有发展乡村旅游的独特民俗文化和风俗基础。应依托丰富的特色民风、民俗资源,大力发展乡村旅游,促进少数民族传统文化保护、传承与弘扬。加快基础设施建设,借助特有的资源优势和广阔的空间,创新少数民族地区发展乡村旅游的有效途径。着力保护特色村庄和田园风光,拓展国内外市场,大力发展以农民家庭经营为基础,以特色乡村游、民族风情游、村落风光游等为特色的乡村旅游新兴休闲度假方式。

第四,传统特色农区连片开发型。传统特色农区主要分布在我国中西部地区。拓展农业的多功能性,应立足当地农业资源、农耕文化、生产条件和自然景观,着力发展景观农业、农事节庆、观光采摘、特色动植物欣赏以及农业园区、主题农园、休闲农业等多种形态的乡村旅游,强化农业生产过程和产品功能创意,增加文化内涵,努力在传统特色农区建成一批乡村旅游融合的多功能现代农村一二三产业融合发展示范区,提升传统特色农区的社会效益。

## 3. 建立乡村旅游管理服务体系

“十四五”时期,应逐步建立和完善我国乡村旅游的管理服务体系,重点建立和完善乡村旅游管理部门协调体系、乡村旅游信息服务体系、乡村旅游规划设计体系和乡村旅游标准体系。

第一,建立乡村旅游管理部门协调体系。乡村旅游产业的高度融合性,决定了其发展必须由国家发改委、自然资源部、文旅部、农业农村部、国家林草

局等部门协调、统筹推进,以形成合力,提高政策效果,提高资金效率。农业农村部应加强与国务院相关管理部门(如自然资源部、文旅部、国家林草局等)的沟通和协调,在制定“十四五”全国乡村旅游发展规划时,应统筹协调,多规合一。在界定乡村旅游发展设施用地范围时,考虑到乡村旅游的特征,针对乡村旅游设施用地难问题,农业农村部应与自然资源部和文旅部相协调,提出具体措施。在发展环境上,农业农村部也应协调多部门做好行政管理项目的衔接,避免重复管理、各自为政。

第二,建立乡村旅游信息服务体系。为整合全国乡村旅游信息资源,构筑国家、地方和企业多层次的信息网络,为乡村旅游宏观决策制定、促进乡村旅游发展、各地城乡居民出行提供丰富的信息资源,应在各地建立乡村旅游信息网,逐步完善各地乡村旅游信息服务功能,为经营企业、经营农户、消费者、行政主管部门提供快捷、准确、实用的乡村旅游信息咨询服务。另外,进一步完善各地乡村旅游服务网,逐步实现网上预订、网上展示、网上销售,为城乡居民提供乡村旅游信息。

第三,建立中央、省、市、县四级乡村旅游规划设计体系。建议由农业农村部制定《乡村旅游规划设计单位资质等级认定管理办法》,明确规划设计单位的设计资质的认证主体、业务范围、取得资质的程序和管理监管部门等,在适当时候开始认证;同时组建全国和各省的乡村旅游规划设计联盟,为乡村旅游行业发展规划服务。

第四,建立乡村旅游标准体系。标准引领是进一步推进乡村旅游健康、快速、可持续发展的关键举措,必须加快建立乡村旅游标准体系。根据乡村旅游的管理要求,制定《美丽休闲乡村建设标准》《乡村旅游建设标准》《乡村旅游监督管理标准》等建设和监督管理、考核评价标准,同时要以提升经营企业和农户服务质量为核心,制定相关的服务规范等,使乡村旅游有章可循、有据可依、有序推进、标准鲜明。

#### 4. 建立乡村旅游的金融支持体系

建立我国乡村旅游的金融支持体系,应从以下三个方面着手。

第一,灵活运用风险补偿、利息贴息、奖励补贴等金融手段,引导信贷担保资金投向“三农”领域。落实乡村旅游信贷担保服务政策,对新型农村金融机构进行定向成本补贴,对省、市、区(县)金融机构

涉农信贷担保贷款实施增量激励。

第二,加快创新乡村旅游涉农信贷担保产品的步伐。如以农村土地确权和经营乡村旅游农户收益的相关数据为基础,以“农业大数据+金融科技”为模式,开发乡村旅游金融服务平台,推出土地抵押贷款和农户信用贷款等普惠金融产品,使从事乡村旅游的农民可以通过手机 App 软件,在短时间内成功申请到贷款,且随贷随还,以有效解决农户融资手续烦琐、融资时间长、融资操作复杂等问题。

第三,积极构建乡村旅游保险对接平台。如利用中央财政和各地财政扶农资金,吸引社会保险公司组成共保体,开展乡村旅游保险业务活动,承保对象为各地星级民宿旅游经营户、乡村旅游经营户、休闲农庄经营户等,保险对象为到乡村旅游的游客,涵盖人身伤亡、伤残、意外医疗等,其中乡村旅游保险的 80% 由共保体负担,剩余 20% 由乡村旅游经营方承担。

#### 5. 大力发展乡村旅游的新业态

从拓展功能、满足需求入手,通过发展农家乐、渔家乐、牧家乐、草原游、森林康养等多样化模式,做足“农业+”文章。通过发展特色林果、优质茶叶、观赏花卉、特色水产养殖等产业,带动林果经济、茶旅经济、花卉经济、观鱼经济等休闲观光产业的发展,为地方农业经济发展和农民增收带来新的途径。大力推进“农业+旅游”,通过美化山水林田湖、打造精品民宿和主题农园、建设休闲农庄和田园综合体等新模式,让市民在农村住下来、游起来,更好地享受青山绿水带来的愉悦。大力推进“农业+教育”,开展农业科普、农事体验、农业游学等活动,满足中小学生近距离参与农业生产、学习农业知识的需求。大力推进“农业+文化”,将文化元素贯穿于农业体验过程,把传统农业升级为充满文化内涵与创意的新型产业。充分发挥乡村各类物质与非物质资源富集的独特优势,塑造乡村文化的特色,满足游客对文化的需求。大力推进“农业+康养”,拓展养生养老、健身运动的功能,让城市退休老人到乡村居住,感受田园生活,享受返璞归真的喜悦。

#### 6. 建立新型联农带农机制

建立新型联农带动富农机制,让农民分享更多的乡村旅游发展带来的增值收益,应从以下三个方面进行试点推进。

第一,充分发挥工商资本和龙头企业在乡村旅

游信息、技术转移、市场收购、加工销售、质量品牌等方面的引领作用,与农户劳动力、土地、附属房屋设施等资源优势互补、互利互惠,形成农民发展生产做基地、企业开拓市场做品牌的产业发展和利益联结模式,实现工商资本和龙头企业与农民合作社的深度融合。围绕股份合作、订单合同、服务协作、流转聘用等利益联结模式,建立并形成乡村旅游龙头企业与经营农户风险共担的利益共同体。

第二,因地制宜,发挥当地资源优势和服务优势,大力发展农村电子商务、休闲观光、体验共享、康养服务等新业态,探索建立“农民合作社+电商平台+农户”的模式,巩固经营企业联农带农的成果。在“农村淘宝”合伙人招募、电商企业用工以及乡村旅游开发中,优先选用当地农民就业。在电商平台上,优先安排销售所在地农户生产的农产品,实现经营企业在联农带农方面的独特作用。

第三,住房是各地农户最主要的非生产性资产。目前在全国农村有很多闲置房屋,如果把这部分闲置房屋利用起来,盘活这部分闲置资产,将会增加农民的房屋出租收入。各地要出台相关政策,鼓励农民出租闲置房产,为农民增加更多的财产性收入。同时,各地要依法推进我国农村房屋租赁市场的改革,以法律规范农村房屋租赁市场。

## 五、促进我国乡村旅游发展的新举措

在乡村振兴背景下,发展我国乡村旅游事业是一项复杂而又庞大的系统工程,在我国农业高质量发展和乡村振兴的思路指导下,实现我国乡村旅游业的稳步发展,应从以下几个方面入手。

### 1. 合理编制乡村旅游发展规划

为保障“十四五”时期乡村旅游的有序发展,亟须编制全国乡村旅游发展规划,确立发展目标和发展重点,增强新时期乡村旅游发展的规范性,提高运行效率。<sup>⑭</sup>一是明晰发展方向,从实际出发做好顶层设计。做好乡村旅游市场调研,了解乡村旅游供给侧和需求侧的突出问题,抓好主要矛盾,补齐短板;制定好乡村旅游发展的短期目标和长期目标,设立阶段性考核指标,增强乡村旅游高效发展的动能。二是科学定位,将乡村旅游业定位为农业供给侧结构性改革与乡村振兴有效衔接的“助推器”,各地农业管理部门应加强乡村旅游发展与乡村振兴战略实施的协调配合,为新时期推进农业农村现代化和乡

村振兴发挥更大作用。

### 2. 改革乡村旅游用地制度

在土地政策方面,建议由自然资源部牵头,由文旅部、农业农村部共同参与编制《乡村旅游用地管理办法》等政策性文件,支持有条件的地方通过盘活农村闲置房屋、集体建设用地、农民宅基地、“四荒地”、可用林场和水面等资产资源发展乡村旅游,要求地方政府将乡村旅游项目建设用地纳入土地利用总体规划和年度计划中合理安排。要创新土地供给方式,盘活闲置的土地资源,用以满足乡村旅游产业的项目用地需求。妥善考虑乡村旅游产业的土地利用政策,有效支持观光农业、农业科普、农业教育等项目的用地需求,不能简单“一刀切”进行违建拆除。<sup>⑮</sup>同时,政府应对由于采取“一刀切”的大棚房整治而造成损失的企业和农民给予合理补偿,切实保护乡村旅游企业和农民经营的合法利益。

### 3. 制定推进乡村旅游发展的综合性优惠政策

乡村旅游的全面发展离不开各项优惠政策的扶持,需要在财政、金融、土地、审批等多个方面出台支持乡村旅游发展的政策。首先,要优化有关乡村旅游项目建设的审批流程,相关政府部门应在规划指导、项目审批和开发用地等方面不断优化服务质量,给予乡村旅游发展项目最大的优惠扶持。其次,鼓励各级财政部门加大对乡村旅游基础设施建设项目的资金扶持力度,切实解决乡村旅游发展过程中的资金紧缺问题。<sup>⑯</sup>最后,提供税收减免优惠政策,支持各类企事业单位、外商等社会资金投资乡村旅游产业,对享受三年免税、五年缴纳国家税费的地方,实施留存部分全额返还的税收优惠政策。

### 4. 制定乡村旅游建设标准

乡村旅游相关管理部门要修订和完善乡村旅游业评定标准,建立起综合评价指标体系,加强对乡村旅游产业发展的指导和管理,保护经营者合法权益。在建设方面,制定严格的土地利用标准,坚持节约集约用地,严格控制乡村旅游产业配套设施用地规模。在产品方面,制定乡村旅游业功能清单或者限制目录,明确哪些可以优先发展,哪些应该限制和禁止发展,严禁占用公共资源来满足私人利益,开发的乡村旅游业要在服务广大城乡消费者、带动农业发展、农民增收的基础上突出与农业农村的深度融合。

### 5. 强化乡村旅游人才培养

发展乡村旅游,必须强化人才培养。以提升接

待服务能力为重点,培养一批有文化、懂经营、会管理的新型乡村旅游经营农户。在新型农民职能培训中,把乡村旅游的相关知识作为重点课程,培养一批经营管理和市场营销专业人才。同时,加强景点管理人员营销推介、资本运作、品牌创建和维护等方面培训。高等农业院校和农业职业院校要充分发挥培育乡村旅游人才的作用,开设乡村旅游专业课程,培养一批规划设计、创意策划、经营管理和市场营销专门人才。高中等职业技术学校、社会机构、行业协会等要加强实用技能人才培养,开展游览服务礼仪、餐饮服务礼仪、解说服务礼仪等职业技能培训,全面提升乡村旅游从业人员的服务质量。

#### 6. 推动乡村旅游可持续发展

在政策体系方面,要制定和健全乡村旅游业的环境保护政策,同时加大相关政策的执法力度,切实保护乡村的自然环境。在政府监管方面,要及时纠正破坏生态环境的乡村旅游开发行为,加强对乡村旅游环境的监管力度。在政府部门协调机制方面,进一步优化各级乡村旅游部门之间的协调机制,强化对乡村旅游产业的指导和服务。

#### 注释

①唐松:《乡村旅游:问题、困境与出路》,《中国乡镇企业》2014年第1期。②李莺莉、王灿:《新型城镇化下我国乡村旅游的生态化转型探讨》,《农业经济问题》2015年第6期。③张春美、黄红娣、曾一:

《乡村旅游精准扶贫运行机制、现实困境与破解路径》,《农林经济管理学报》2016年第6期。④史玉丁、李建军:《乡村旅游多功能发展与农村可持续生计协同研究》,《旅游学刊》2018年第2期。⑤陆林等:《全球地方化视角下旅游地尺度重组——以浙江乌镇为例》,《地理学报》2020年第2期。⑥张春友等:《农户参与乡村旅游扶贫的影响因素研究——以福建省赤溪村为例》,《中国林业经济》2020年第1期。⑦《2019年我国乡村休闲旅游业营业收入超8500亿元》,中国政府网,http://www.gov.cn/shuju/2020-12/05/content\_5567227.htm,2020年12月5日。⑧2014年和2019年乡村旅游接待人次占国内旅游接待人次的比重与乡村旅游收入占国内旅游收入的比重的统计数据来源于农业农村部乡村产业发展司,同比增加数据经过计算得出。⑨《发展休闲农业 助力乡村振兴——农业农村部乡村产业发展司有关负责人就促进休闲农业和乡村旅游发展答记者问》,农业农村部网站,http://www.moa.gov.cn/ztl/xcz/gzdt\_24709/201902/t20190213\_6171355.htm,2019年2月13日。⑩《开阳:聚焦“三变”改革 着力打造“水东乡舍”乡村旅游范本》,搜狐网,https://www.sohu.com/a/343435609\_99965906,2019年9月25日。⑪《全国返乡入乡创业就业九大典型模式》,乡村振兴网,http://www.zgxczx.cn/content\_17961.html,2021年4月2日。⑫此处资料来源:作者根据农业农村部乡村产业发展司提供资料,对我国乡村旅游五大典型发展模式进行归纳总结而成。⑬沈费伟:《乡村技术赋能:实现乡村有效治理的策略选择》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2020年第2期。⑭王莉琴、胡永飞:《乡村振兴战略下休闲农业与乡村旅游高质量发展研究》,《农业经济》2020年第4期。⑮张莉、邵俭福:《精准扶贫视角下发展乡村旅游的意义、困境及路径探究》,《农业经济》2019年第3期。⑯梁书瀚、傅琳:《乡村振兴战略视野下农村大学生返乡创业与新农村建设》,《农业经济》2019年第1期。

责任编辑:澍文

## New Ideas and Measures for the Development of Rural Tourism in China During the 14th Five Year Plan Period

Weilingli Jiangheping

**Abstract:** In recent years, China's rural tourism has achieved rapid development with the support of relevant national policies, but it still faces problems such as lack of overall scientific planning, few indicators of construction land, lack of construction supervision standards, imperfect tourism infrastructure, and lack of a complete industrial chain. Therefore, the 14th Five Year Plan period, it is necessary to determine new ideas for the development of rural tourism in China, adjust and improve the development strategy and policy system in a timely manner, make a scientific and reasonable layout according to different regional resources and cultural background conditions, establish a management service system and a new mechanism of linking agriculture with agriculture, let farmers share more value-added and benefits brought by the development of rural tourism. At the same time, we need to reasonably formulate rural tourism project plan, reform the rural tourism land system, formulate rural tourism construction standards, strengthen talent training, promote resource protection, and realize the sustainable development of rural tourism.

**Key words:** the 14th Five Year Plan period; rural tourism; new ideas; sustainable development