

增强工作的自觉性主动性 把休闲农业和乡村旅游引导好发展好

农业部副部长 陈晓华

一、肯定成绩，认真总结“十二五”时期休闲农业和乡村旅游发展的经验

“十二五”时期，全国休闲农业和乡村旅游发展风生水起、异彩纷呈。据不完全统计，2015年全国休闲农业和乡村旅游接待游客超过22亿人次，营业收入超过4400亿元，从业人员790万，其中农民从业人员630万，带动550万户农民受益。“十二五”时期游客接待数和营业收入年均增速均超10%，整个产业呈现出“发展加快、布局优化、质量提升、领域拓展”的良好态势，成为经济社会发展的新业态、新亮点。

（一）新主体多元涌现。随着城乡居民休闲消费需求的增多和升级，城乡基础设施条件的改善，休闲旅游经济呈现巨大的市场潜力，休闲农业和乡村旅游业日益受到各级党委政府和社会公众的关注。目前，产业发展已不仅仅是农民自发的经营，而是形成了在政府统一规划引导下，以农民为主体，社会资本热情参与的局面，成为人才、资金、管理、信息等要素加速回流农村的重要管道，经营主体更加多元，分工分业更加精细，不少地方还催生了一批休闲农业和乡村旅游发展协会、专业合作社、休闲农业联盟等新型经营主体，休闲农业和乡村旅游的组织化、规模化程

度明显提高。

（二）新机制不断探索。各地积极探索与农民互惠共赢的产业发展和利益分享机制，农民不仅仅是流转土地或做打工仔，有的已通过土地、庭院、设施等资产入股的形式，以股东身份从产业发展中分享收益。广西探索形成的农民与投资商合作经营、农民股份集资等多种利益分享机制，浙江丽水试行的民宅两权分离、资产入股、收益共享机制，既推动了产业的发展，又提高了农民的工资性、财产性和家庭经营收入，农民从发展休闲农业和乡村旅游中得到了更多的实惠。

（三）新类型多式多样。许多地方结合当地的自然特色、区位优势、文化底蕴、生态环境、经济发展水平和消费习惯，以城市郊区、景区周边、山水牧区、民族地区和传统农区为重点，在农家乐、民俗村、休闲农园、休闲农庄等形式基础上，不断创新形式，探索形成了高淳国际慢城、北京农业嘉年华、陕西泾渭茯茶特色小镇等形式多样、特色各异的新类型，开辟了产业发展的新途径。

（四）新功能更加拓展。围绕人们“眼看什么、胃吃什么、肺吸什么、脑学什么、手玩什么”等新的需求，拓展休闲度假、文化传承的功能，让市民享受青山绿水带来的视觉愉悦，领略农耕文明带来的心旷神怡；拓展科普教育、农

事体验的功能,让市民近距离参与农业生产,了解乡村民俗,融入农民生活;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,感受田园和农耕生活,充分享受返璞归真的喜悦。休闲农业和乡村旅游的内涵更加丰富了。

各地的实践证明,休闲农业和乡村旅游的发展,使一些地方农区变成了景区、田园变成了公园、民房变成了客房、劳动变成了运动、产品变成了商品,农村闲置的土地利用起来了,农民闲暇的时间充实起来了,传统的农耕文化也活跃起来了。休闲农业和乡村旅游日益成为了富裕农民、提升农业、美化农村的朝阳产业。

总结“十二五”发展休闲农业和乡村旅游的工作,有几点值得肯定和继续坚持。

(一) 注重发挥规划的引领作用。编制和实施规划是引领产业方向、明确目标任务、促进产业发展的重要方式。为适应不断增长的消费需求,促进休闲农业和乡村旅游健康发展,我部专门制定了《全国休闲农业发展“十二五”规划》,明确了指导思想、基本原则、区域布局和重点工作,起到了顶层设计、牵头抓纲的作用,保证了产业发展不“乱”不“滥”。大多数省、区、市从当地实际出发,也制定了本地的“十二五”休闲农业发展规划。吉林、山东、陕西、上海、河北、广东、重庆、海南、青海等省区市根据“十三五”发展的新要求,已制定完成了《休闲农业发展“十三五”规划》。北京、天津、河北三地还联合制定了《京津冀休闲农业一体化发展规划》,共同引领休闲农业和乡村旅游产业发展,成为三地农业融合发展的一个重要内容。

(二) 注重发挥政策的支撑作用。政策是凝聚发展要素、营造发展环境、推动产业发展的重要保障。近几年间,我部会同国土资源部联合下发了《关于进一步支持设施农业健康发展的通知》,规范休闲农业的用地政策;特别是2015年会同国家发改委、财政部等11部委联合印发《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》,在用地政策、财税支持、拓宽融资、公共服务方面提出了一系列政策。许多地方从当地实际出发,不断加大政策支持力度,出台的指导意见在土地使用、财政支持等方面,针对性强、含金量高。山东、上海等地积极联合当地发改委等十多个部门出台《积极开发农业多种功能大力促进休闲农业发展的意见》,值得各地借鉴。吉林在推进农村土地承包经营权确权登记颁证时,配套推进农村土地流转市场服务体系建设,鼓励土地承包经营权向休闲农业等新型农业经营主体流转,探索了休闲农业用地问题解

决途径。财政支持上,陕西每年从省财政专项中列支1000多万,对休闲农业和乡村旅游省级明星村,在公共设施完善、人员培训、宣传推介等关键环节给予扶持,带动了社会资本积极参与,开辟了支持扶持的新路子。

(三) 注重发挥品牌的示范作用。典型引路、示范带动是农业农村工作的重要方法。近几年,农业部联合国家旅游局开展了全国休闲农业和乡村旅游示范创建活动,我部组织进行了中国重要农业文化遗产发掘、中国最美休闲乡村和中国美丽田园推介等活动,在全国树立了一批标杆,培育了一批品牌,成为引领产业发展的样本。各地结合当地实际开展省级创建活动,并不断完善有关标准和办法,收到了良好成效。江苏省在农家乐集聚村示范村建设中,对农家乐集聚村有明确的定位,严格的“五有”建设标准和一套完整的规划指导、管理培育和营销推介的措施,江宁“23朵金花”已经形成了广泛的社会影响。四川通过网络评选推出了全省十佳精品农庄、十佳乡村美味、十佳最美乡村、十佳创意产品、十佳度假村落等“五个十佳”休闲农业精品。北京连续三年开展“农业嘉年华”、“乡村休闲旅游示范乡镇创建活动”,使农民“学有目标”、企业“创有对照”、市民“游有品牌”。

(四) 注重发挥公共服务的推动作用。公共服务是更好发挥政府作用的重要内容。通过标准制定、运行监测、教育培训、宣传推介等,努力为行业发展营造良好环境。近几年,农业部发布了《休闲农业术语、符号规范》、《农家乐设施与服务规范》等4项标准,推动产业规范有序发展。成立了全国休闲农业专家委员会和中国重要农业文化遗产专家委员会,为产业发展提供智力支撑。科学设置指标,稳步推进统计监测工作。编印出版了《中国休闲农业年鉴》、《中国最美休闲乡村》、《中国重要农业文化遗产》等丛书,充分展示发展成果。举办培训班30多次,培训人员5000余名,2015年首次将休闲农业和乡村旅游纳入全国农牧大县局长培训班,不断提升管理人员、从业人员的政策理论水平和业务能力。多形式开展系列宣传推介活动,助推农民就业增收,拉动城乡居民休闲消费,形成报纸有文章、网络有专题、广播有声音的格局。去年国庆期间和今年春节向社会推介了1000个景点、300条线路,公众反响强烈。四川雅安市提出了“农旅+生态、互联网、品牌、会节、金融、科技”五大行动;浙江德清县加大政府服务,引导培育农业龙头企业、专业合作社和家庭农场等主体积极拓展功能,做出了一批休闲农业和乡村旅游的“金名片”。

(五) 注重发挥各部门的协同作用。加强配合形成合力是推动产业发展的重要因素。近些年,我们坚持开放办事业的理念,凝聚多方共识、汇聚各方力量,上下衔接、左右协调,充分发挥各部门的职能作用。在部级层面,农业部联合国家发改委、财政部、国土资源部、中国人民银行等多部门研究制定行业发展政策,出台发展意见,合力推动产业发展。与国家旅游局签署合作框架协议,引导地方农旅系统合作共事。各地也加强部门间合作协同发力。湖南、云南、四川、贵州、河南等多省成立了由农业厅、旅游局等部门参加的休闲农业和乡村旅游领导协调机构,京津冀建立联席会议制度,对休闲农业和乡村旅游工作进行统筹谋划和协调推进。

二、认清形势,进一步明确发展休闲农业和乡村旅游的目标任务

我国休闲农业和乡村旅游经历了萌芽、起步,进入了快速发展的阶段。总的来看,休闲农业和乡村旅游正在发生三大变化,一是从农民的副业变成了农村的新产业,二是从市民的临时安排变成经常性的生活方式,三是从农业部门的一般性工作变成了一项重要的任务。从今后一个时期看,产业发展势头仍很强劲,可以说是发展黄金期。主要表现在:

一是市场需求旺盛。国际经验表明,当一个国家或地区人均 GDP 超过 5000 美元时,就会形成休闲度假的消费需求,休闲消费能力显著增强,并呈多元化趋势。2015 年我国人均 GDP 超过 8000 美元,未来 20 年,我国人均 GDP 水平将进一步提高,预计居民人均年休闲旅游将超过 5 次,全国休闲旅游市场规模将超过 80 亿人次,呈爆发式增长态势。特别是随着生活方式的转变,国家法定节假日的优化调整,带薪休假制度的逐步落实,以及 2.5 天弹性休假制度的实施,休闲度假会从少数人的奢侈品,发展成为大众化、经常性消费的生活方式,休闲观光大众化、家庭旅游普遍化必将成为拉动休闲农业和乡村旅游快速发展的动力源泉。

二是发展基础较好。中央坚持把“三农”工作摆在重中之重,大力推进城乡一体化发展,不断加大基础设施建设投入力度,推动公共服务均等化和城乡要素平等交换,农村的水电路气房和通讯等设施得到较大改善,科教文卫保等社会事业水平明显提高,这为发展休闲农业和乡村旅游打下了良好的基础。各级农业部门通过加强规划引导、研究制定政策、加大品牌培育、强化公共服务、加强宣传

推介、注重部门配合等,有力地引导和推动了产业的持续健康发展。各地把休闲农业和乡村旅游作为新兴产业,编制发展规划明确发展方向,创设发展政策加大扶持力度,强化公共服务创造发展条件,全国认定的 254 个休闲农业和乡村旅游示范县均将休闲农业和乡村旅游定位为支柱产业、主导产业优先发展,为促进产业发展提供了良好条件。

三是国家政策鼓励。今年的中央一号文件专门提出要大力发展休闲农业和乡村旅游,使之成为繁荣农村、富裕农民的新兴支柱产业,并且在用地政策上,首次提出要支持有条件的地方通过盘活农村闲置房屋、集体建设用地、“四荒地”、可用林场和水面等资产资源发展休闲农业和乡村旅游,并要求各地将休闲农业和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合理安排。在扶持项目上,提出要实施休闲农业和乡村旅游提升工程,采取以奖代补、先建后补、财政贴息、设立产业投资基金等扶持方式,着力改善休闲旅游重点村的基础服务设施。今年财政部和农业部安排 12 亿元的农村一二三产业融合试点示范项目,以及发改委和农业部等部门实施的一二三产业融合“百千万”工程中,均将休闲农业和乡村旅游作为重点支持内容。国办在加快转变农业发展方式、推进农村一二三产业融合发展、促进旅游投资和消费三个文件中,都强调要加强规划引导,拓展农业多种功能,大力发展休闲农业和乡村旅游,推进乡村精准扶贫,推进农业与旅游、教育、文化、健康养老等产业深度融合。党中央、国务院的要求部署和政策红利,将成为休闲农业和乡村旅游新一轮发展的强大支撑。

但我们也必须看到,机遇与挑战同在。休闲农业和乡村旅游作为新型产业形态和消费业态,在快速发展过程中,还存在思想准备不足、基础设施滞后、服务质量有待提高等问题。总的看发展方式还比较粗放,与爆发式增长的市场需求还不相适应。越是面对火爆的市场,越是面对高涨的积极性,越是要从休闲农业和乡村旅游产业长远发展出发,加快产业提档升级,有序发展、健康发展、持续发展,真正把农民劳动生活、农村风情风貌、农业产业特色体现出来,努力把休闲农业和乡村旅游打造成农民增收新的增长极。

要把休闲农业和乡村旅游引导好、发展好,十分重要的是要从农村经济社会发展全局中认识和把握,以增强工作的自觉性、主动性。

——要充分认识发展休闲农业和乡村旅游是带动农民增收和

游,能够使农业生产实现物化产品和精神产品双重增值,有效增加农业经营性收入;能够延长农业产业链条,扩大就业容量,有效增加农民工工资性收入;能够把农家庭院变成市民休闲的“农家乐园”和可住可租的旅店,有效增加农民的财产性收入;能够把农业产区变成居民亲近自然、享受田园风光的景区,保障农民收入“四季不断”。特别是对贫困地区来讲,更是实现脱贫致富的有效途径。贫困地区大都是未开垦的处女地、原生态地,往往生态环境良好,农产品特色明显,民俗风情各异,古村落形式多样,具有发展休闲农业和乡村旅游得天独厚的优势。在这些地区,大力发展休闲农业和乡村旅游,形成产业支撑,建立帮扶机制,实现利益分享,可以走出一条产业脱贫的路子。

——要充分认识发展休闲农业和乡村旅游是推动农业供给侧结构性改革的重要内容。当前休闲农业和乡村旅游仍存在有效供给不足的问题。有的地方在产品品种、食宿环境、服务质量、文化展示、农事体验等方面还难以满足城乡居民高质量的休闲消费需要。有的经营主体功能单一,果园只能提供采摘,农家乐只能提供食宿,农业园区只能提供科普观光,观光、体验、休闲、度假、用餐、赏景相互割裂,没有形成结构优化和业务衔接,导致游客不愿来,来了待不住。这种状况制约了产业发展,这就需要推进供给侧结构性改革,一方面提高供给质量,着力打造功能齐全、环境优美、体验活动丰富、产品绿色安全、文化内涵深厚的休闲农业和乡村旅游产品。另一方面加大公共服务,串点成线、连线成面,推动休闲农业和乡村旅游由低水平供需平衡向高水平供需平衡跃升。

——要充分认识发展休闲农业和乡村旅游是促进农村一二三产业融合发展的重要载体。一二三产业融合发展涉及面广、内涵丰富,既要打好第一产业的基础,又要推动第二产业延长产业链,还要延伸第三产业的价值链。休闲农业和乡村旅游很好体现了一二三产业融合发展的理念,是一二三产业融合的有效载体之一。许多经营业主在生产优质农产品做大一产的基础上,发展加工业做强二产,发展休闲度假、养老养生、农事体验等做优三产,有机地把农业生产、农产品加工、休闲观光服务紧密结合在一起,实现了农村三次产业的融合发展,拓展了农村的发展空间。

——要充分认识发展休闲农业和乡村旅游是带动农民创新创业的重要平台。大众创业、万众创新是经济社会发展的新动能。休闲农业和乡村旅游资源消耗低、投资额度小、就业容量大、市场需求旺、综合效益高,农民、大学生、返乡农民工均可参与,是创新创业者可以大有作为的

广阔天地。大量的休闲消费,为创新创业者提供了无穷市场。互联网+等技术的应用,为创新创业者获取创意信息、发布休闲产品、开展众筹融资提供了便利条件。移动通信、高速铁路、电子商务、在线支付等基础条件的改善,为创新创业者提供了有力保障。一大批投身休闲农业和乡村旅游的弄潮儿,走“小、专、精、特、新”发展道路,打造了一批“人无我有、人有我优、人优我特、人特我专”的休闲产品和服务,他们的成功,为农民创新创业起到了重要的示范带动作用。

三、精心组织,扎实推进休闲农业和乡村旅游提升工程

前不久,习近平总书记在安徽小岗村召开的农村改革座谈会上,提出“加快农村发展,要紧紧扭住发展现代农业、增加农民收入、建设社会主义新农村3大任务。”并指出“建设社会主义新农村,要规划先行,遵循乡村自身发展规律,补农村短板,扬农村长处,注意乡土味道,保留乡村风貌,留住田园乡愁。”这是我们做好休闲农业和乡村旅游工作的基本遵循。

“十三五”时期休闲农业和乡村旅游发展要牢固树立“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念,以促进农民就业增收、满足居民休闲消费需求、建设美丽乡村为目标,以激发消费活力、促进产业升级、实施产业脱贫为着力点,依托绿水青山、田园风光、乡土文化等资源,坚持农耕文化为魂,美丽田园为韵,生态农业为基,古朴村落为形,推进农业与旅游、教育、文化、健康养老等产业深度融合,加强统筹规划,强化政策创设,组织实施休闲农业和乡村旅游提升工程,加快发展休闲农业和乡村旅游,让更多的农民参与进来,从中受益。力争到2020年,产业规模年均增长10%以上,布局更加优化、类型更加丰富、功能更加完善、特色更加鲜明的格局基本形成,产业发展质量效益不断提高,从事休闲农业和乡村旅游的农民收入持续较快增长,成为拓展农业、繁荣农村、富裕农民的新兴支柱产业。

今后一个时期,要围绕提升产业发展质量开展工作。

第一,要围绕优化布局,着力在丰富类型和融合聚集上实现提升。当前,农业部正联合多个部门制定促进休闲农业和乡村旅游发展的指导意见,争取在规划指导、发展政策、公共服务、项目扶持等方面有大的突破。正在编制的《“十三五”全国农产品加工业与农村一二三产业融合发展规划》,也将对“十三五”时期的发展思路、总体目标、

重点任务作出部署。各地要结合本地实际加强规划引导,加快发展特色各异的休闲农业和乡村旅游产品,满足消费者多样化、个性化需求。要大力支持农民发展农家乐,鼓励发展以休闲农业和乡村旅游为核心的一二三产业融合发展聚集村,从点状发展到片状打造,成规模、有特色;鼓励在适宜区域发展以拓展农业功能、传承农耕文化为核心,兼顾度假体验的休闲农庄;鼓励建设具有科普、教育、示范以及传统农耕文化展示功能的休闲农园;在符合规划、保护环境、农民受益的前提下,引导多元投资主体发展特色民宿,因地制宜兴建特色餐饮、住宿、购物、娱乐等配套服务设施,满足消费者的需求。

第二,要围绕丰富内涵,着力在文化传承和创意设计实现提升。农业部已经部署了重要农业文化遗产普查工作,并在传统村落保护、文化遗产发掘、文化创意设计方面与有关部门密切配合,合力推进。重要农业文化遗产既是一份荣誉,也是一份责任。地方政府和部门要落实保护责任,重视农村文化资源的保护和挖掘,强化休闲农业和乡村旅游经营场所的创意设计,推进农业与文化、科技、生态、旅游的融合,提高农产品附加值,提升休闲农业和乡村旅游的文化品味。要处理好保护与利用的关系,加强对农业文化遗产价值的研究,加强农村文化遗迹和传统村落、传统民居的保护,发展具有文化内涵的美丽休闲乡村,加快乡土民俗文化的推广、保护和延续。

第三,要围绕增收脱贫,着力在产业融合和利益共享上实现提升。农业部已经会同国家发展改革委等9部门联合印发了贫困地区发展特色产业促进精准脱贫指导意见,将休闲农业和乡村旅游作为产业扶贫的重点,并将分层次、有计划地对贫困地区村干部开设休闲农业和乡村旅游专题培训班,手把手、面对面地帮助贫困地区干部和群众提高发展休闲农业和乡村旅游的能力。对资源禀赋有优势的贫困地区,要支持农民发展休闲农业和乡村旅游合作社、农家乐和小型采摘园等,带动传统种养产业转型升级,促进贫困地区农村一二三产业融合发展。部里将对贫困地区创建休闲农业和乡村旅游品牌以及申请中国重要农业文化遗产保护给予支持,各地要把贫困地区优先上报。要探索社会资本参与贫困地区发展休闲农业和乡村旅游的利益分享机制,引导和支持社会资本开发农民参与度高、受益面广的项目,着力推动精准脱贫。

第四,要围绕提档升级,着力在人员素质提高和设施改善上实现提升。农业部会同发改委和财政部组织实施农村一二三产业融合试点项目,支持和带动各地改善

休闲农业和乡村旅游的基础设施。要采取多种方式加大支持力度,着力改善基础服务设施,扶持建设一批功能完备、特色突出、服务优良的休闲农业专业村、休闲农业园、休闲旅游合作社,发展充实一批规划设计、创意策划和市场营销人才,加大从业人员培训,提高服务水平,实现特色农业加速发展、村容环境净化美化和休闲服务能力同步提升。

第五,要围绕有序发展,着力在规范管理和生态保护上实现提升。农业部将加大休闲农业和乡村旅游标准和规范的制定和宣贯力度,并指导各地分层次制定相关标准,逐步推进管理规范化和服务标准化,促进休闲农业和乡村旅游规范有序发展。各地要引导各休闲农业和乡村旅游经营主体树立开发与保护并举的理念,在统筹考虑资源和环境承载能力的情况下,加大生态环境保护力度,走资源节约型和环境友好型的发展道路,实现经济效益、生态效益、社会效益协调发展。

第六,要围绕品牌培育,着力在典型示范和氛围营造上实现重大提升。农业部将按照点线面结合的思路,在整合优化的基础上,重点打造“3+1+X”的休闲农业和乡村旅游品牌体系。“3”指的是在面点线上开展品牌创建和推介。在面上,继续开展全国休闲农业和乡村旅游示范县(市、区)创建,着力培育一批生态环境优、产业优势大、发展势头好、示范带动能力强的休闲农业与乡村旅游集聚区。在点上,继续开展中国美丽休闲乡村推介活动,在全国打造一批天蓝、地绿、水净,安居、乐业、增收的美丽休闲乡村(镇),培育消费新增长点,增强经济发展新动能。在线上,重点开展休闲农业和乡村旅游精品景点线路推介,吸引城乡居民到乡村休闲消费。“1”指的是着力培育好农业文化遗产这个品牌,继续加大中国重要农业文化遗产的发掘保护传承工作,推动遗产地经济社会可持续发展。“X”指的是鼓励各地因地制宜开展农业嘉年华、休闲农业特色村镇、星级户、精品线路、农业主题公园等形式多样的创建与推介活动,培育地方品牌。在宣传方面,要按照“统筹谋划、上下联动、均衡有序”的思路,在节假日和重要农事节庆节点,有组织、有计划地开展休闲农业和乡村旅游精品景点宣传推介,扩大产业的影响力。鼓励各地举办特色鲜明、影响力大、公益性强的农事节庆活动。🌸

(本文根据作者2016年5月6日在全国休闲农业和乡村旅游经验交流会上的讲话整理而成,题目为编者所加)