

云南民族地区 乡村旅游开发 中的土地流转 研究

黄继元 白志红◎著

该书通过大量案例，指出云南民族地区乡村旅游需要规模化和专业化发展，但是，土地承包经营制度使土地呈碎片化状态，严重阻碍了乡村旅游的规模化发展，乡村旅游开发迫切需要土地流转。土地流转有利于乡村旅游规模化发展，推动乡村旅游发展模式创新，激励外来投资者增加乡村旅游的投入，增强乡村旅游的抗风险能力等方面有推动作用。反过来，云南民族地区乡村旅游的发展也加速了土地流转的速度和扩大了土地流转的规模，乡村旅游开发模式的多元化促成土地流转的方式多元化。



云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS



云南民族地区 乡村旅游开发 中的土地流转 研究

策划编辑：柴 伟
责任编辑：王 磊
装帧设计：刘 雨



ISBN 978-7-5482-2643-7



9 787548 226437 >

定价：58.00元

图书在版编目(CIP)数据

云南民族地区乡村旅游开发中的土地流转研究 / 黄继元, 白志红著. —昆明: 云南大学出版社, 2016
ISBN 978-7-5482-2643-7

I. ①云… II. ①黄… ②白… III. ①民族地区—旅游资源开发—研究—云南省②民族地区—土地流转—研究—云南省 IV. ①F592.774②F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第105620号

策划编辑: 柴伟
责任编辑: 王磊
装帧设计: 刘雨

云南民族地区乡村旅游开发中的 土地流转研究

黄继元 白志红◎著

出版发行: 云南大学出版社
印 装: 昆明市五华区教育委员会印刷厂
开 本: 787mm×1092mm 1/16
印 张: 17
字 数: 296千
版 次: 2016年10月第1版
印 次: 2016年10月第1次印刷
书 号: ISBN 978-7-5482-2643-7
定 价: 58.00元

社 址: 昆明市一二一大街182号(云南大学东陆校区英华园内)
邮 编: 650091
电 话: (0871) 65033244 65031071
网 址: <http://www.ynup.com>
E-mail: market@ynup.com

本书若发现印装质量问题, 请与印厂联系调换, 联系电话: 0871—64167045。

目 录

第一章 绪 论 | 1

第一节 研究背景及意义 | 1

第二节 研究方法和技术线路 | 7

第三节 文献综述及概念界定 | 9

第四节 理论基础与视角 | 26

第二章 中国及云南农村土地流转政策与历程 | 34

第一节 农村土地流转的政策与历程 | 34

第二节 全国及云南农村土地流转概况 | 40

第三节 云南民族地区土地流转情况分析 | 42

第三章 云南民族地区乡村旅游与土地流转理论分析 | 49

第一节 云南民族地区乡村旅游发展分析 | 49

第二节 云南民族地区乡村旅游开发土地流转的重要性分析 | 65

第三节 云南民族地区乡村旅游土地流转经济学分析 | 77

第四章 云南民族地区乡村旅游开发与土地流转的民族学分析 | 108

第一节 云南民族地区乡村旅游开发土地流转的民族学话语 | 108

第二节 云南民族地区关于土地流转的民族学话语 | 114

第五章 云南民族地区乡村旅游土地流转实证调研分析 | 126

第一节 调研方法 | 126

第二节 问卷调研情况及分析 | 128

第三节 到农户家访谈调查情况及分析 | 147

第四节 到乡村旅游企业调研情况及分析 | 153

第五节 实证调研总结 | 179

第六章 云南民族地区乡村旅游土地流转的特点、问题及原因 | 190

第一节 云南民族地区乡村旅游土地流转的特点 | 190

第二节 云南民族地区乡村旅游土地流转存在的问题 | 202

第三节 云南民族地区乡村旅游开发中土地流转问题的原因 | 211

第七章 研究结论和政策建议 | 223

第一节 研究结论 | 223

第二节 云南民族地区乡村旅游开发中土地流转的目标和原则 | 228

第三节 云南民族地区乡村旅游开发中土地流转的对策建议 | 231

参考文献 | 259

后 记 | 265

第一章 绪 论

为了进一步推进我国乡村旅游发展，2015 年中央一号文件进一步提出：“增加农民收入，必须延长农业产业链、提高农业附加值。积极开发农业多种功能，挖掘乡村生态休闲、旅游观光、文化教育价值。扶持建设一批具有历史、地域、民族特点的特色景观旅游村镇，打造形式多样、特色鲜明的乡村旅游休闲产品。研究制定促进乡村旅游休闲发展的用地、财政、金融等扶持政策，落实税收优惠政策。激活农村要素资源，增加农民财产性收入。”2015 年 8 月 11 日，国务院办公厅印发《关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》，提出到 2020 年，在全国建成 6000 个以上乡村旅游模范村、10 万个以上休闲农业与乡村旅游特色村、300 万家农家乐；乡村旅游年接待游客超过 20 亿人次，受益农民 5000 万人。2016 年国家旅游局会同国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部、交通运输部、水利部、农业部、国家林业局、国务院扶贫办、国家开发银行、中国农业发展银行制定了《乡村旅游扶贫工程行动方案》。方案提出，“十三五”期间，力争通过发展乡村旅游带动全国 25 个省（区、市）2.26 万个建档立卡贫困村 230 万贫困户 747 万贫困人口实现脱贫致富。

第一节 研究背景及意义

一、背 景

为了促进我国乡村旅游进一步发展，农业部和国家旅游局发出《关于大

力推进全国乡村旅游发展的通知》，提出乡村旅游建设“百千万工程”，即“通过大力推进乡村旅游发展，使已有乡村旅游项目得到明显提升和完善，基本形成种类丰富、档次适中的乡村旅游产品体系和特色突出、发展规范的乡村旅游格局，满足人民生活水平提高对旅游消费的需求。争取每年新增乡村旅游就业 30 万人以上，间接就业 150 万人；每年旅游从业农民人均纯收入增长 5%；在全国建成具有乡村旅游示范意义的 100 个县、1 000 个乡（镇）、10 000 个村，为社会主义新农村建设做出积极贡献”。2011 年全国发展休闲农业与乡村旅游工作会议提出，把乡村旅游作为国内旅游的基础工程来抓，把乡村旅游作为发展国内旅游的主战场，摆上突出位置抓实抓好。2014 年《国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见》中专门强调“大力发展乡村旅游”。2015 年中央一号文件进一步提出“增加农民收入，必须延长农业产业链、提高农业附加值。积极开发农业多种功能，挖掘乡村生态休闲、旅游观光、文化教育价值。扶持建设一批具有历史、地域、民族特点的特色景观旅游村镇，打造形式多样、特色鲜明的乡村旅游休闲产品。研究制定促进乡村旅游休闲发展的用地、财政、金融等扶持政策，落实税收优惠政策。激活农村要素资源，增加农民财产性收入”。

乡村旅游最早是在西方发达国家兴起并发展起来的。早在 19 世纪，西方国家就注意到农业的观光旅游价值，19 世纪 30 年代欧洲就开始了乡村旅游。20 世纪 80 年代以后，随着人们旅游需求的转变，对度假的需求日益增大，乡村旅游也相应地改变其单纯的观光功能，扩展了休闲、度假和体验等多种功能，如德国的“度假庄园”、意大利的“绿色度假”、日本的“度假农业园”、法国的“乡村度假”、澳大利亚的“休闲牧场”、奥地利的“农家旅游”、韩国的“休闲农园”、匈牙利的“乡村旅游”等。在发达国家农村，乡村旅游的发展对阻止逐渐衰退的农业经济起到了意想不到的效果，乡村旅游对当地的就业、收入、社会文明的推动作用得到充分证明，许多农村把发展乡村旅游作为一种增收致富的重要手段。在美国有 30 个州制定了针对乡村旅游开发的政策，其中 14 个州编制了乡村旅游发展规划。西方许多国家都把乡村旅游作为推动当地农村地区农业发展的新兴动力。20 世纪后期，西班牙学者研究了该国近 20 年的乡村旅游发展经验后提出结论，乡村旅游大大推动了西班牙

农村经济的发展。乡村旅游作为世界旅游的一种新的潮流和趋势，在发达国家已经进入成熟的发展阶段。然而在我国这样的发展中国家，乡村旅游还刚刚起步。

在我国大陆，乡村旅游起步于 20 世纪 80 年代，到 2009 年底，全国各类休闲农业企业（园区）47 524 个，其中年产值超过 500 万元的规模企业 3 538 个，从业人员近 256 万人，其中农民工超过 204 万人。年营业收入超过 877 亿元，其中农民所获得的收入超过 270 亿元，带动农民产品销售收入约 380 亿元^①。到 2013 年，全国乡村旅游有较大发展，经营户有 170 多万家，营业收入达 2 800 多亿元，带动超过 3 000 万农民受益^②。“五一”“十一”和“春节”三个旅游黄金周，全国城市居民出游选择乡村旅游的约占 70%，每个黄金周形成大约 6 000 万人次规模的乡村旅游市场^③。作为一种新兴的旅游形式，乡村旅游在农业发达的汉族地区正处于蓬勃发展之势，表现出巨大的发展潜力。中国农业部公布的数据，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 亿人民币，从业人员 790 万，其中农民从业人员 630 万，带动 550 万农民受益。预计到 2025 年，乡村旅游接待人次可达 20 亿人次，农民直接接待的旅游者可达 10 亿人次^④。

云南民族地区不少农民居住在偏远山区和边境地区，生存环境比较恶劣，自我发展能力比较低。尽管云南民族地区在经济、社会及基础设施等诸多领域存在着较大的劣势，但在发展乡村旅游方面却具有显著优势，云南民族地区的乡村旅游对就业结构、农村经济、文明程度的提高等都发挥了一定的积极影响，促进了农村经济产业结构的调整和优化升级，因此，云南民族地区农村把发展乡村旅游作为脱贫致富的重要方式，将其列为主导产业或先导产业。出于迫切地追求经济增长目标的要求，云南民族地区各级政府纷纷制定了吸引外资参与旅游开发经营的诸多政策，以出让土地、景点等资源和各类优惠政策来换取外部资金开发乡村旅游。

乡村旅游作为一种农业和旅游的结合体，必然与农村土地资源有着无法

① 中国旅游报，2010-06-23（3）。

② 邵琪伟．用产业融合发展思想把旅游业建成战略性支柱产业 [R]．

③ 让“乡村游”惠及百姓 [N]．《人民日报》经济时评，2007-01-16．

④ 地创网：www.582808.com. 2015 年中国休闲农业和乡村旅游游客超 22 亿人次．

割舍的关系。乡村旅游用地是一种农地由边际收益差的用途转入边际收益高的土地利用模式，它需要农地实现集中化、规模化经营。云南民族地区发展乡村旅游需要增加土地流转的速度和规模来满足用地需求，但是，云南民族地区农村土地流转受制度性约束特别强，一方面，农村集体非农建设用地难以像国有土地一样进行出让、出租、转让、转租和抵押，严重阻碍了土地资源的规模化利用。另一方面，由于客观条件差，城市资金、技术等资源要素也很难顺畅流向农村，使得乡村旅游进展缓慢。云南民族地区乡村旅游发展虽然增快了土地流转的速度和扩大了土地流转的规模，但也增加了土地制度的复杂关系，出现了很多社会矛盾。乡村旅游的纵深发展与土地制度制约的矛盾被提上乡村旅游可持续发展的日程，乡村旅游开发过程中的土地流转、土地经营模式和利益分配机制等问题便成为民族地区乡村旅游发展的焦点。如何在云南民族地区乡村旅游开发中发挥土地政策的作用，正确处理政府、企业和农民的矛盾，更好地促进云南民族地区发展成为当前迫切需要研究的问题。

二、意义

中国共产党第十七届中央委员会第三次全体会议，审议通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。该文件指出，按照依法自愿有偿原则，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权；土地承包经营权流转，不得改变土地集体所有性质，不得改变土地用途，不得损害农民土地承包权益；现有土地承包关系要保持稳定并长久不变^①。

2013年11月19日召开的十八届三中全会提出，稳定农村土地承包关系并保持长久不变，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。鼓励承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，发展多种形式规模经营。农

^① 《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》辅导读本 [M]. 北京：人民出版社，2008：10.

村土地流转被提到了一个新的历史高度^①。

（一）理论意义

目前，理论界关于土地流转的研究成果非常多，但把土地流转与乡村旅游开发联系起来的很少，研究云南民族地区乡村旅游中土地流转的理论成果还是空白。所以，从研究内容上讲，本研究成果是一个具有一定创新性的成果，在理论上具有探索性，为云南民族地区乡村旅游开发正确处理土地流转提供了理论依据。

本研究从乡村旅游开发这个新角度探讨云南民族地区的土地流转具有一定的特色和创新。一方面，广大的云南民族地区响应党中央的号召，把乡村旅游作为脱贫致富的新途径，大力开发乡村旅游，但另一方面，遍地开花的乡村旅游却处在小、散、弱、差的状况。如何提升乡村旅游的水平，很多学者从资源开发、融资投资、培训教育、经营模式、市场营销、生态环境保护等方面进行研究，但本研究把焦点放在乡村旅游开发中的土地流转这一领域，从土地制度所有权、承包权、经营权“三权分置”角度进行研究，扩展了乡村旅游开发研究的领域和范围，把研究引入更加深入的层次。本项研究从微观和宏观、一般与特殊有机结合来研究云南民族地区乡村旅游开发中土地流转的特点和问题，丰富了乡村旅游开发的理论和土地流转理论，通过农地流转促进云南民族地区乡村旅游适度规模经营的研究，有助于从本质上把握云南民族地区乡村旅游开发中农地流转的客观必然性和存在的主要问题，为宏观和微观两个角度研究农地流转问题提供新的研究视角。

乡村旅游土地流转有其自己的特殊性。乡村旅游是旅游业与农业的结合，其土地流转具有典型的综合性和多样性的特征，其形成机理是一个特别复杂的问题。在学科范畴上，乡村旅游土地流转从属于旅游业与农业的交叉领域，是一个重要的应用性基础学科研究课题，同时，乡村旅游土地流转理论研究直指土地制度中矛盾“普遍性与特殊性”的哲学命题，本项目为之提供理论解释，有助于构建对复杂对象的理论基础，发展和完善土地流转理论。乡村旅游土地流转的研究承载了旅游管理和农业管理科学的双重理论价值，这个

^① 党的十八届三中全会《决定》学习辅导百问[M]. 北京：学习出版社，2013：

新兴的、尚缺乏太多研究关注的交叉领域值得进行更加精深的学术耕耘，其理论研究对乡村旅游管理与土地管理都具有重要的理论意义。

（二）现实意义

2015 年中央 1 号文件专门提出：“积极开发农业多种功能，挖掘乡村生态休闲、旅游观光、文化教育价值。扶持建设一批具有历史、地域、民族特点的特色景观旅游村镇，打造形式多样、特色鲜明的乡村旅游休闲产品。研究制定促进乡村旅游休闲发展的用地、财政、金融等扶持政策，落实税收优惠政策。激活农村要素资源，增加农民财产性收入。”

云南民族地区很多农村把发展乡村旅游作为脱贫致富的重要方式，但是，由于农地使用的分散性与旅游经营集中性要求的现实矛盾日益突出、尖锐，对传统的土地经营模式提出了挑战。可以说，如何做好云南民族地区乡村旅游中的农地流转工作，实现农地的有效整合与高效经营，是当前推进云南民族地区旅游发展、可持续发展必须破解的重要命题。乡村旅游的发展迫切需要对农村土地制度创新，尤其是针对云南民族地区乡村旅游用地的土地流转制度的创新。

进行农地流转与乡村旅游适度规模经营的研究，有利于引导云南民族地区农业自然资源的合理利用，提高农业稀缺资源的配置效率。农业资源的合理利用是云南民族地区农业及整个经济与社会发展面临的一个重要问题，通过农地流转实现乡村旅游适度规模经营可以获取源自规模经济的利益，提高云南民族地区稀缺农业资源的配置效率。云南农村土地制度本来就处于一种典型的制度非均衡状态，现又出现了乡村旅游这一非传统因素，这更加加剧了农村土地问题的复杂性。云南是一个人多地少、耕地资源稀缺的省份，同时又是一个乡村旅游资源丰富的省份，如何在发展乡村旅游的过程中，充分利用农村土地资源，促进农民脱贫致富，同时又能坚持乡村旅游开发少占地、不占或少占耕地，在促进乡村旅游发展的同时，保持较少的土地资源消耗，成为云南民族地区乡村旅游发展过程中的一大难题。在云南民族地区乡村旅游开发过程中，如果处理不好土地流转问题，不但影响乡村旅游的健康发展，甚至还有可能酿成群体性事件，引发社会矛盾。所以，研究在新的土地政策指导下，妥善、合理地处理好这个问题，对于乡村旅游的健康发展有重要的

理论指导意义。

云南民族地区农村除了受政治、经济、社会制度的影响外，还受历史文化、宗教信仰等制约，这使云南民族地区的土地流转问题有其特殊性。目前国家的土地流转制度在云南民族地区有很大局限性，必须进行改革。本课题通过对十八届三中全会关于土地制度新政策的研究、农村土地流转制度与乡村旅游发展的复杂关系的研究，为云南民族地区乡村旅游土地利用如何兼顾开发区居民的长远发展，化解社会矛盾，使乡村旅游土地规模化、集约化发展，提升乡村旅游土地利用价值，提供理论和政策上的支持，对云南民族地区乡村旅游的健康发展有指导意义。

第二节 研究方法和技术线路

一、研究方法

文献研究法：总结前人关于土地流转理论研究，通过对国内外土地流转理论进行梳理与分析，为研究提供理论依据、研究思路以及方法借鉴，为课题研究打下坚实的理论基础。

问卷调查法：采用随机抽样调查的方法，采取入户调查的方式收集了云南民族地区一般农户、外来农户、种养大户和旅游龙头企业参与农地流转的相关数据。在此基础上，基于乡村旅游开发与土地流转的视角对云南民族地区农地流转特征进行了详细的分析，并探讨了农地流转方式的影响因素和当前情况下本地一般农户、外来农户、种养大户和农业企业的农地流转意愿。

基于民族学的深度访谈法：住进村寨走访村民、乡镇领导、土地局、旅游局、花卉旅游公司等，调研观光农业开发中土地流转制度情况，收集了关于在旅游开发中土地流转制度以及农民收入的资料。举行座谈会包括村民座谈会、专家访谈、领导访谈。

民族学的深度访谈，忠实记录农户的谈话，并进行定性分析。调查者与农户的深度交流，有利于调查者掌握云南民族地区农村土地流转的基本情况，甚至可能掌握到农村中一些重要事件内幕，加深对乡村旅游用地流转问题的

认识。通过民族学的深度访谈法，可以帮助作者深入掌握云南民族地区乡村被调查对象对乡村旅游用地流转中发生的问题的认识、观点和态度。深度访谈法在很大程度上能够弥补问卷调查法定量分析的不足。

个案研究法：选取具有代表性的区县和乡村旅游经营点，开展调研。实际资料分析与理论分析相结合，根据研究和调研数据，选取若干个案例，就主要问题进行深入研究。

比较研究法：对农村集体土地流转方式进行全方位的比较研究，分析不同流转方式的优点和缺点；本书作者在不同农村地区、对不同家庭状况的农户，在土地转入或转出意愿方面进行了比较研究，对云南民族地区的乡村旅游用地流转的规律进行总结得出基本结论。比较汉族发达地区农村乡村旅游与云南民族地区乡村旅游的差距，为提出云南民族地区乡村旅游土地流转的改革提供充分的依据。

二、技术路线

本书主要应用文献研究法和归纳研究法进行研究，第一步，大量阅读及研究前人的成果，在此基础上归纳和总结，寻求创新点和突破点。第二步，应用理论逻辑推理演绎法提出云南民族地区乡村旅游土地流转的相关定义、内涵、特点，形成机理的理论框架，在此基础上提出改进云南民族地区乡村旅游土地流转的对策建议。其研究技术路线如下：

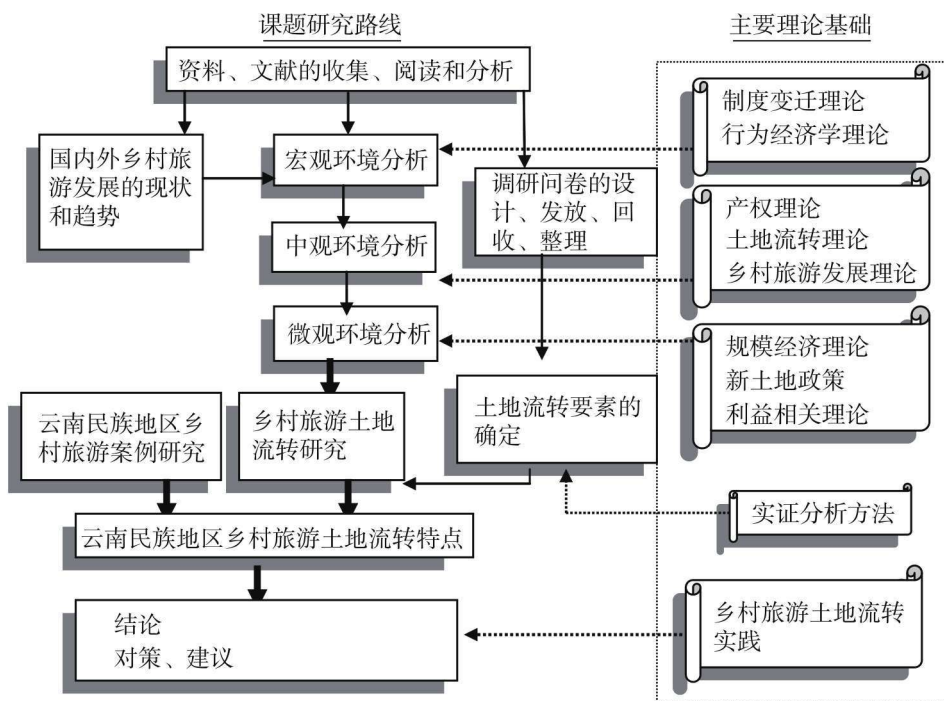


图 1-1 课题研究技术路线图

第三节 文献综述及概念界定

近年来，在国家一系列的法律和政策鼓励下，土地流转在全国普遍展开，引起学界的广泛关注。当前，理论界对农村土地经营权的流转的研究，主要表现在七方面。一是关于农村土地经营权流转的内涵；二是农村土地经营权流转客观必然性；三是农民流转土地经营权的意愿和行为；四是农村土地经营权流转的类型和方式；五是农村土地经营权流转存在的问题；六是农村土地经营权流转改革的对策；七是乡村旅游用地经营权流转。对前人研究成果进行认真地总结和分析有利于我们研究课题的深入和拓展。

一、研究文献综述

（一）国内研究文献综述

1. 农村土地流转的内涵综述

目前对学术界关于土地流转内涵的研究有以下几种观点：

第一种观点认为，所谓土地流转即土地使用权在不同经济实体企业或农户之间的流动和转让，除特别说明外，“农村土地流转”是指农地使用权的流转，这是学术界比较流行的一种观点。

第二种观点认为，土地流转指土地所有权与使用权在不同经济实体（企业或农户）之间的流动和转让。土地所有权流转指集体经济组织依法向国家或其他经济组织有偿转让土地所有权。土地使用权流转指土地租赁^①。

第三种观点认为，所谓农村土地流转即土地产权在不同经济实体之间的流动和转让。

第四种观点从土地的概念、属性、特点等方面阐明了农村土地流转的内涵，认为从土地的概念、属性、特性看，所谓农村土地流转是指在一定的时间内，农地与不同业主的结合关系或结合的疏密程度变更以及社会管制广度和深度变化过程。

第五种观点指出，农村土地流转既包括国有土地产权和集体土地产权内部土地使用权的出让、转让，又包括集体土地向国有土地的转移。前者仅仅是使用权的让渡，而后者不仅包含产权的让渡，而且还有土地利用方式的转变。农地的流转已涵括以上二者的含义，主要指的是土地产权的更替和土地利用方式的转变^②。

直到目前，理论界还没有一个统一的观点，而且对土地流转的理解越来越宽泛，例如，2009年8月15日，在“中国农村土地流转问题研讨会”上，有专家提出，“广义的土地流转应泛指所有引起土地权属变更的现象，目前社会上所指的土地流转是狭义的，实际上土地流转包括征收、划拨、转让、出

① 刘春艳. 对农村土地流转问题的讨论 [J]. 和谐发展论坛, 2009, 3.

② 刘甲朋, 崔巍. 中国农村土地流转研究观点综述 [J]. 经济纵横, 2003, 6: 55 - 56.