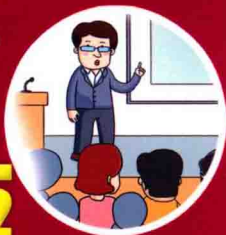




中华人民共和国国家旅游局
CHINA NATIONAL TOURISM ADMINISTRATION

10



乡村旅游 点对点百问百答

乡村旅游的惠农政策有哪些

BENEFITTING FARMING POLICY FROM RURAL TOURISM



中国旅游出版社



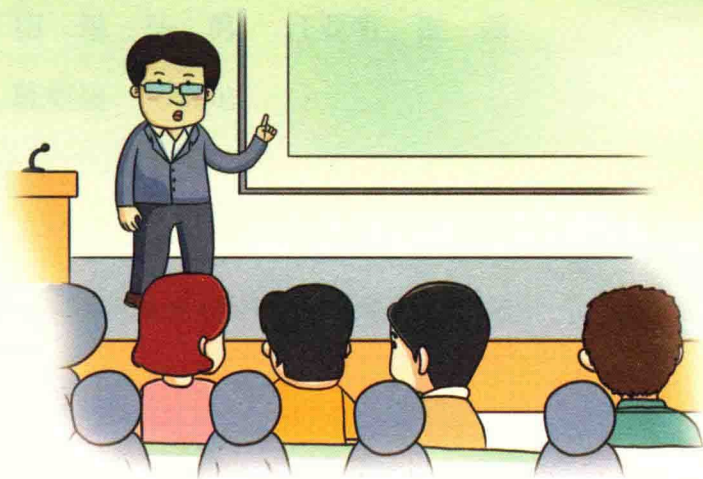
中华人民共和国国家旅游局
CHINA NATIONAL TOURISM ADMINISTRATION

10

乡村旅游 点对点百问百答

乡村旅游的惠农政策有哪些

BENEFITING FARMING POLICY FROM RURAL TOURISM



中国旅游出版社

责任编辑： 洁

责任印制：冯冬青

插图绘制：张 颖

整体设计：何 杰

图书在版编目 (CIP) 数据

乡村旅游的惠农政策有哪些 / 国家旅游局规划财务

司编. -- 北京 : 中国旅游出版社, 2015.1

(乡村旅游点对点·百问百答)

ISBN 978-7-5032-5117-7

I. ①乡… II. ①国… III. ①乡村—旅游业发展—经

济政策—中国—问题解答 IV. ① F592-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 278769 号

书 名：乡村旅游的惠农政策有哪些

出版发行：中国旅游出版社

(北京建国门内大街甲 9 号 邮编：100005)

<http://www.cttp.net.cn> E-mail:cttp@cnta.gov.cn

发行部电话：010-85166503

经 销：全国各地新华书店

印 刷：北京翔利印刷有限公司

版 次：2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

开 本：720 毫米 × 970 毫米 1/32

印 张：1.5

字 数：15 千

全套定价：120.00 元

I S B N 978-7-5032-5117-7

版权所有 翻印必究

如发现质量问题，请直接与发行部联系调换

说明：本系列图书中主要人物漫画形象使用了国家旅游局旅游宣传专属漫画形象，其版权属国家旅游局所有，如需使用，请注明出处。

《乡村旅游点对点·百问百答》系列丛书编委会

项目策划：彭德成 张润生

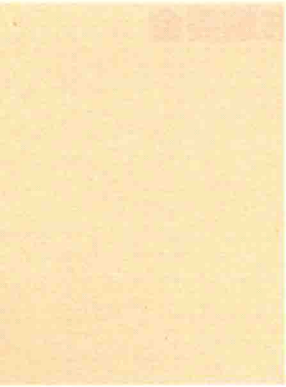
项目协调：王成志 武芳梅 罗 筱

项目负责：付 蓉

责任编辑：谯 洁 黄志远

特邀专家：田 里 马 勇 汪亚明 崔 丽

陈乾康 马晓龙



《乡村旅游的惠农政策有哪些》

主 编：马晓龙

副主编：李 雪

序言

近年来，乡村旅游在中华大地异军突起。2013年，全国乡村旅游年接待游客9.6亿人次，年经营收入约2800亿元，直接从事乡村旅游的农民达3000多万人，占农村劳动力的6.9%。基本形成了依托城市、围绕名胜、展示山水、经营农事、做足特色农耕文明与现代文明融合的发展布局。乡村旅游已成为促进农村经济社会发展和农民增收致富的重要力量，成为转变经济发展方式、建设社会主义新农村的重要载体，成为解决三农问题、统筹城乡发展的重要途径。

我国乡村旅游的迅速发展，与工业化、城镇化的快速推进，国民消费结构的升级有着密切的关系，正在进入一个黄金发展期，将在国家全面建成小康社会，进而实现现代化进程中发挥重要作用。党中央国务院高度重视乡村旅游在经济社会发展中的特殊作用，多次要求大力发展乡村旅游，深入实施乡村旅游富民工程。国家旅游局把发展乡村旅游作为旅游业发展的基础工程，大力推进乡村旅游产业化发展、特色化经营、规范化管理。此次，国家旅游局组织专家编写《乡村旅游点对点·百问百答》系列丛书，主要是帮助乡村旅游基层管理者、经营者、从业者提升经营管理服务能力，规范指导乡村旅游经营行为，促进乡村旅游持续健康发展。

序言

丛书围绕乡村旅游发展过程中容易出现的问题进行专业解读，在编写中始终坚持“让乡村旅游经营户看得懂、用得上、有针对、可操作”的原则，主要体现出三大特点。一是贴近实际，操作性强。丛书针对乡村旅游经营者面临的实际问题，采用一问一答的形式，结合案例分析和专家点评，深入浅出地讲解乡村旅游开发和管理中需要掌握的基本知识技能和解决办法，力求语言简洁、活泼、生动。二是图文并茂，通俗易懂。书中配套大量鲜活、直观、幽默的漫画，与文字相得益彰，可加深理解，增强看图操作能力。三是内容全面，强调细节。丛书根据乡村旅游开发和经营管理流程和特点，对如何开发乡村旅游点，如何吸引游客，如何打造特色乡村客栈、农家餐厅、乡村厕所，如何组织乡村休闲活动，如何开发销售乡村旅游土特产，如何处理突发事件等方面，分册介绍，全面详实，读者可针对实际需求自主选择。

我们希望这套书能成为替广大农民群众答疑解惑的有力帮手，指导大家合理开发和积极利用乡村旅游资源，有效提升乡村旅游的经营管理和服务水平。

国家旅游局规划财务司

2014年11月26日

目录

乡村旅游的惠农政策有哪些

1	国家宏观层面发布了哪些扶持乡村旅游发展的政策文件？ 1 《关于	
2	促进农村旅游发展的指导意见》对乡村旅游的	
	扶持重点是什么？	2
3	《关于金融支持旅游业加快发展的若干意见》对乡村旅游业的	
	信贷支持政策有哪些？	2
4	《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》	
	对乡村旅游发展有何影响？	4
5	如何利用土地流转政策促进乡村旅游开发？	5
6	2014 年中央一号文件“农地入市”政策为乡村旅游投资者	
	带来了怎样的机会？	6
7	2014 年中央一号文件为乡村旅游发展创造了什么条件？	7
8	地方实施层面的乡村旅游惠农政策有哪些？	8
9	乡村旅游惠农政策主要体现在哪些方面？	9
10	旅游开发占用农民土地该如何补偿？	11
11	如何利用家庭农场建设推进乡村旅游发展？	13
12	目前乡村旅游发展的金融投融资政策有哪些？	14

目录

乡村旅游的惠农政策有哪些

13	当前金融机构信贷支持乡村旅游发展的制约因素有哪些?	15
14	乡村旅游发展如何更好地获得信贷支持?	16
15	乡村旅游发展的金融扶持政策方向是什么?	18
16	财税支持农业产业化的政策包括哪些内容?	20
17	地方乡村旅游发展的税收优惠政策有哪些?	21
18	乡村旅游发展的税收优惠政策方向是什么?	23
19	公共财政支持乡村旅游发展的重点领域有哪些?	24
20	公共财政对乡村旅游开发怎么倾斜?	26
21	财政支持乡村旅游的政策方向是什么?	28
22	乡村旅游如何获得当地政府部门宣传?	29
23	乡村旅游环境政策有哪些?	30
24	乡村旅游环境政策的发展方向是什么? ...30 乡村旅游发展的人才	
25	政策有哪些?	31

案例点评	33
------------	----

1. 国家宏观层面发布了哪些扶持乡村旅游发展的政策文件？

进入新世纪以来，随着人们收入水平的不断提高，休闲时间的增加，乡村旅游迅猛发展，与乡村旅游直接相关的政策开始密集出现，特别是近几年，随着新农村建设和城乡统筹发展的深入，对发展乡村旅游重要性的认识也逐步统一，从中央、国家部委到地方政府，出台了一系列促进乡村旅游发展的政策文件。

我国针对乡村旅游颁布的政策文件主要有 2006 年国家旅游局制定颁布的《关于促进农村旅游发展的指导意见》、2007 年由国家旅游局和农业部共同颁布的《关于大力推进全国乡村旅游发展的通知》和 2009 年《国务院关于促进休闲农业和乡村旅游发展的意见》等；同时，《关于进一步促进旅游业发展的意见》《关于金融支持旅游业加快发展的若干意见》《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》及我国旅游业、农业发展的“十一五”和“十二五”规划纲要中都涉及到了乡村旅游的发展。此外，随着新农村建设和城乡统筹发展的深入，近几年的中央一号文件十分重视乡村旅游的发展，颁布的诸多政策为乡村旅游发展提供了契机，如 2014 年中央一号文件农地入市、股份合作等政策。这些政策不断推动着我国乡村旅游的发展。

2. 《关于促进农村旅游发展的指导意见》对乡村旅游的扶持重点是什么？

为促进乡村旅游的健康发展，2006年8月，国家旅游局颁布了《关于促进农村旅游发展的指导意见》，开展了乡村旅游“百千万工程”，在全国推出100个特色县、1000个特色乡、10000个特色村。

《意见》强调加大对农村旅游发展的扶持力度：加强各级党委和政府的领导，把农村旅游纳入到各地社会主义新农村建设的整体布局中，进而通过利用规划、扶贫、环保、培训、基建等专项支持政策，促进农村旅游发展。在招商引资方面，通过推动重点地区农村旅游项目集中招商，吸引社会资金和民间资本，引导大型旅游企业参与开发和经营。此外，将农村旅游开发项目和各种支农资金挂钩，争取把支持农村发展的小额贷款用于农村旅游户，多渠道多方式筹集资金用于农村旅游。

3. 《关于金融支持旅游业加快发展的若干意见》对乡村旅游业的信贷支持政策有哪些？

根据国务院国发〔2009〕41号文件和中央关于把旅游业培育成国民经济战略性支柱产业的重要战略部署，中国人民银行、发



展改革委、旅游局、银监会、证监会、保监会、外汇局等七部门联合发布了《关于金融支持旅游业加快发展的若干意见》。

根据《意见》，各银行业金融机构将对小型微型旅游企业和乡村旅游加大信贷支持。具体加强旅游景区的金融基础设施建设，提高旅游行业和旅游景点金融服务的便利性；而对高尔夫球场、大型主题公园、城市水源地的观光农业等国家明令禁止或限制发展的旅游项目，则严格禁止或限制发放贷款。同时，对于可能借旅游项目名义变相进行房地产开发的，要进行从严审查。

《意见》同时强调，支持旅游企业发展多元化融资渠道和方式，支持旅游资源丰富、管理体制清晰、符合国家旅游发展战略和发行上市条件的旅游企业上市融资；对于已上市旅游企业，则支持其通过合适的方式进行再融资或者利用资本市场进行并购重组做大做强。旅游企业可通过企业债、公司债、短期融资券、中期票据、中小企业集合票据等债务融资工具获得债券市场的支持。此外，放宽旅游市场准入条件，打破行业、地区壁垒，简化审批手续，为社会资本参与旅游业发展营造公平竞争市场环境，鼓励社会资本支持和参与旅游业发展。



4. 《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》对乡村旅游发展有何影响？

乡村旅游发生、发展的整个过程，与农村土地资源有着无法割舍的关系，其开发过程中，必然涉及农户土地的征用和流转。党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》要求健全严格规范的农村土地管理制度。其中备受关注的是：土地流转问题，这里指的是土地使用权流转，它是指拥有土地承包经营权的农户将土地经营权（使用权）转让给其他农户或经济组织，即保留承包权，转让使用权。《决定》对当前我国土地承包办法进行了变化调整，允许农民在不改变土地所有权性质的前提下以多种形式进行土地产权的流转。

这一调整将会不断促进我国乡村旅游的土地利用方式向规模化集约化方向发展。土地流转政策实行后，土地经营由零散变为集中，土地资源形成连片专业规模经营。依托于土地承包经营权的乡村旅游资源可以由当前的小块分割结构聚集起来变成大块结构，资源与生产要素的聚集有利于大资金的投入，使得乡村旅游向规模化方向发展。规模化乡村旅游开发，将可以形成乡村旅游目的地，带动区域乡村发展，形成对新农村建设的全面推动。同时规模化基础的形成，为国内旅游产业资本、房地产业资本、工



业资本、国际投资资本等进入我国农村，提供了基础。

5. 如何利用土地流转政策促进乡村旅游开发？

根据《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》对农村土地的管理制度，可采取多种形式实现土地流转，推动乡村旅游的可持续发展：

一是参与式股份合作制旅游开发模式。是指以乡村聚落为场所，以乡村全体农户全面参与和资产、技术、劳动入股为核心，依托乡村丰富的自然景观和多彩的民俗，以城市居民为主要的客源市场，集观光、度假、休闲、娱乐等为一体的多形式、多层次的可持续发展旅游形式。该模式在利益分配方面，实行按股分红与按劳分配相结合的方式。由于该模式下的股东包括当地的全体农户，因此从客观上促进了乡村居民收入的提高和生活水平的提升，体现了旅游业“利益共享”的精神。在旅游开发的同时，兼顾开发区居民的长远发展，使他们能够长期分享旅游收益，获得就业机会或从事经营的许可，从而使农户能获得长久的经济效益。

二是相对灵活的开发模式。农户可几户人，几十户人联合进行土地流转，让中小企业进入开发乡村酒店。也可一两户人实行土地流转，城市居民在乡村修建度假设施。也可一个村联合起来

建立合作社，实施全村范围内的土地流转，形成新的聚落式村落。这样，农户没有失去土地，农业产业在社会资本进入之后又可得到升级，农户经过培训，还能从事旅游服务。于是，农户就地实现了城乡一体化，而没有失去土地，也没有失去就业。

6. 2014 年中央一号文件“农地入市”政策为乡村旅游投资者带来了怎样的机会？

虽然土地流转政策推动乡村旅游开发向前迈了一大步，但土地流转是不能改变土地的农用地性质的，而发展乡村旅游不仅仅需要农用地，更需要必要的服务设施建设用地，由于以前从来都没有明确提出“农地入市”的概念，很多乡村旅游投资者存有顾虑，觉得没法操作。

2014 年中央一号文件不仅鼓励农民将其手中的承包土地的经营权进行流转，在土地经营权流转市场上实现交易，而且进一步提出“允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价”、“在保障农户宅基地用益物权前提下，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让”，这对乡村旅游投资具有积极的鼓励作用。其中，集体经营性建设用地，事实上并不多，而且主要集中在东部乡镇企业发



达的地区，都是工业化初期的存量建设用地。但对于增量非常大的农户宅基地市场，文件提出的是选择“若干试点”，“慎重稳妥推进”。未来随着新型城镇化的推进，乡村旅游投资者将具有更广阔的土地资源开拓空间。

7. 2014 年中央一号文件为乡村旅游发展创造了什么条件？

2014 年中央一号文件“鼓励发展专业合作、股份合作等多种形式的农民专业合作社”，“鼓励发展混合所有制农业产业化龙头企业”，其中包括“按照自愿原则开展家庭农场登记”等新形式的农业产业化促进政策。这些政策有利于一大批“乡村能人”或者返乡创业人士将自己的资金优势、社会资源优势与本土农民开展合作，摆脱传统农业经营模式，探索开发乡村第三产业，在设施农业、休闲农业、乡村体验、养老养生、观光度假等领域大展宏图。有了股份合作、专业合作形式的保障，可以促使外来资源、资本与本土资源、人力的结合，形成混合所有制的新经济形态，从而促进乡村旅游质的变化。

此外，2014 年中央一号文件对现代农村金融体系给予了充分重视，文件提出了“优先保证‘三农’投入稳定增长”的倾斜政策，

“充分发挥财政资金引导作用，带动金融和社会资金更多投入农业农村”；并且期望通过全国中小企业股份转让系统，推出“新三板”上市募集资金的渠道，“推动证券期货经营机构开发适合‘三农’的个性化产品”。这里尤为重要是政府提出要充分发挥财政资金的引导作用，释放出明确的信号：未来进入乡村旅游开发的资金理应属于进入“三农”领域的社会资金，财政资金会给予必要的认可和支持。投资乡村旅游将会获得政府资金的支持和扶助。

8. 地方实施层面的乡村旅游惠农政策有哪些？

在中央和国家层面大的发展方向和指导思想的指导下，各地政府相继根据当地情况、因地制宜出台了一系列促进和保障本地区乡村旅游健康发展的管理规定和相关政策。在我国乡村旅游发展过程中，国内各级政府部门，特别是县级政府部门的扶持推动发挥了较大作用。他们积极制定并实施了多种多样的乡村旅游产业政策。这些政策主要包括财政政策、税收政策、信贷政策、土地政策、用水用电政策、政府采购政策等多个方面。具体内容主要涉及简化审批手续、降低收费标准、税收优惠、信贷服务、编制规划或补助规划经费、奖励示范典型、用地支持、扶持宣传促销，以及环境监管与整治、基础设施建设、人才培养等，而涉及的省、