




乡村振兴系列丛书·生态宜居篇

# 休闲农业和乡村旅游 政策解读

马俊哲 耿红莉 编著



 中国农业出版社

乡村振兴系列丛书·生态宜居篇

# 休闲农业和乡村旅游 政策解读

XIUMIAN NONGYE HE XIANGCUN  
LVYOU ZHENGCE JIEDU

马俊哲 耿红莉 编著

中国农业出版社  
北京

## 图书在版编目 (CIP) 数据

休闲农业和乡村旅游政策解读 / 马俊哲, 耿红莉编  
著. —北京: 中国农业出版社, 2019. 1  
(乡村振兴系列丛书)  
ISBN 978-7-109-24851-9

I. ①休… II. ①马… ②耿… III. ①观光农业-研究-中国②乡村旅游-方针政策-研究-中国 IV.  
①F592.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 250562 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 刘 伟 杨晓改

北京通州皇家印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 6.75

字数: 180 千字

定价: 29.80 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

休闲农业和乡村旅游是农业、旅游、文化“三位一体”，生产、生活、生态同步改善，农村一二三产业深度融合的新产业新业态新模式。中共十八大以来，休闲农业和乡村旅游呈现持续较快增长态势，为农业农村经济发展和农民就业增收发挥着越来越重要的作用。实践证明，发展休闲农业和乡村旅游，有利于调优农产品品质、促进一二三产业融合、挖掘农业的休闲体验功能、增强农业的供给活力。这是促进城乡一体化发展的迫切需要。发展休闲农业和乡村旅游，有利于统筹城乡的要素资源，促进城乡规划一体、设施一体、服务一体，补农村短板、扬农村长处、美乡村风貌、留田园乡愁。这是促进农民就业增收的迫切需要。发展休闲农业和乡村旅游，有利于农村产品变礼品，增加农民的经营性收入；有利于民房变客房，增加农民的财产性收入；有利于农区变景区，扩大就业容量，增加农民的工资性收入。我们必须以高度的责任感、使命感和紧迫感，抓住历史机遇、勇于责任担当、转变发展观念、明确发展定位、创新发展方式、打造发展特色，全力开创休闲农业和乡村旅游发展新局面。

近年来，为支持休闲农业和乡村旅游产业的持续健康快

速发展，国家有关部门出台了一系列扶持政策和措施。例如，积极探索有效方式，改善休闲农业和乡村旅游重点村基础服务设施，鼓励建设功能完备、特色突出、服务优良的休闲农业专业村和休闲农业园；鼓励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发展休闲农业和乡村旅游；加强品牌培育，开展全国休闲农业和乡村旅游示范县示范点创建活动、中国最美休闲乡村推介、中国重要农业文化遗产认定、休闲农业和乡村旅游星级企业创建活动。为了帮助广大从事休闲农业和乡村旅游工作的干部群众和研究工作者了解、把握和运用近年来国家有关部门出台的有关政策，我们编写了这本《休闲农业和乡村旅游政策解读》，希望能够对我国休闲农业和乡村旅游产业发展起到促进作用。

在本书编写过程中，参阅了大量有关休闲农业和乡村旅游研究的资料和政策实施的经验材料；书稿形成后，北京市农村工作委员会研究员范子文博士提出了许多中肯的修改意见。在此，对为本书的编写和出版提供支持和帮助的有关人员，一并表示最为诚挚的谢意！也希望本书出版后，能够得到业界和广大读者的不吝赐教，以使我们进一步加深对这一领域问题的认识和理解，并为休闲农业和乡村旅游产业的发展作出我们应有的贡献！

编者

2018年9月

## 前言

- ▶ 一、休闲农业和乡村旅游发展现状概述 / 1
  - (一) 休闲农业和乡村旅游的内涵 / 1
  - (二) 发展休闲农业和乡村旅游的重要意义 / 5
  - (三) 近年来我国推动休闲农业和乡村旅游的重要举措 / 7
  - (四) 休闲农业和乡村旅游在农村经济社会发展中的重要作用 / 12
- ▶ 二、我国休闲农业和乡村旅游政策发展综述 / 17
  - (一) 政策的含义与内涵 / 17
  - (二) 我国休闲农业和乡村旅游政策变迁脉络 / 19
  - (三) 政策变迁背后所带来的积极变化 / 38
- ▶ 三、土地政策 / 46
  - (一) 生产用地 / 46
  - (二) 建设用地 / 51
  - (三) 宅基地 / 53
- ▶ 四、财政政策 / 56
  - (一) 财政补贴政策 / 56

(二) 税收优惠政策 / 62

► 五、融资政策 / 67

(一) 资金互助政策 / 67

(二) PPP 项目融资政策 / 72

(三) 农业贷款政策 / 79

► 六、设施农业发展政策 / 84

(一) 支持设施农业发展 / 84

(二) 规范设施农业用地 / 88

► 七、旅游发展、创业扶持与宣传推介政策 / 92

(一) 旅游发展 / 92

(二) 创业扶持 / 97

(三) 宣传推介 / 114

► 八、品牌培育政策 / 128

(一) 星级企业(园区)创建 / 128

(二) 品牌体系建设 / 134

► 九、公共服务政策 / 145

(一) 公共服务体系建设 / 145

(二) 强化行业运行监测分析 / 148

(三) 加强公共服务设施配套 / 150

(四) 对休闲农业人员组织多种形式的培训 / 155

► 十、他山之石 / 161

(一) 我国台湾地区 / 161

(二) 日本 / 166

(三) 法国 / 171

► 附录 / 176

- 附录 1 农业农村部关于开展休闲农业和乡村旅游升级行动的通知 / 176
- 附录 2 农业部办公厅关于推动落实休闲农业和乡村旅游发展政策的通知 / 181
- 附录 3 农业部办公厅关于印发全国农产品加工业人才培训等三个行动方案的通知 / 185
- 附录 4 全国休闲农业和乡村旅游人才培训行动方案 / 189
- 附录 5 关于大力发展休闲农业的指导意见 / 193
- 附录 6 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 / 201

► 主要参考文献 / 208

# 一、休闲农业和乡村旅游 发展现状概述

我国是一个历史悠久的农业大国，农业与乡村地域辽阔，自然景观优美，农业经营类型多样，农业文化丰富多彩，乡村民俗风情浓厚深邃。在我国，发展休闲农业和乡村旅游具有优越的条件、巨大的潜力和广阔的前景。

## （一）休闲农业和乡村旅游的内涵

我国是以农业为主体的发展中国家，乡村地域辽阔、人口众多。自改革开放以来，我国经济社会发展取得了举世瞩目的成就，其中城市是我国经济发展最快的地区，城市景观已经发生了根本性的变化。与此同时，乡村是我国经济改革最早的地区，经济水平显著提高。休闲农业和乡村旅游把自然、民族文化和农耕文化融入到传统旅游文化中，丰富了旅游业的内涵，是旅游业的一朵奇葩。旅游业与农村、农业的不断融合，进一步带动了农村各方面基础设施建设不断发展，成为拓展农业多功能性、促进资源高效用、满足新兴消费需求的朝阳产业。

### 典型案例

#### 澳大利亚的天堂乡农庄

澳大利亚黄金海岸位于澳大利亚东部海岸中段、布里斯班以南，这里气候宜人，日照充足。坐落于澳洲黄金海岸的天堂乡农庄，距海岸垂直距为 12.07 千米，占地 12 公顷，被

昆士兰旅游局评比为五星级旅游景区，是到黄金海岸旅游的必到之处。

农庄内饲养了许多羊，游客可近距离地接触可爱的羊只，了解、亲近布里斯班的乡村生活。

农场里安排了解说员，解说羊只的品种和用途，还有现场剪羊毛的表演活动，可观看各种训练有素的公羊及牧羊犬表演，以及羊毛纺织的表演活动等，极具趣味性。游人可制作丹麦面包，可乘坐复古马车及骆驼，可享用地道的澳式烧烤。还可观看聪明的牧羊犬如何将羊群控制得井井有条，还有精彩的澳洲牛仔的马术表演。在农庄内，除了羊只外还可看到本土的动物，有最受欢迎的袋鼠和无尾熊。游客可与无尾熊拍照留念，还有饲喂袋鼠等活动。

([http://www.sohu.com/a/112836539\\_319326](http://www.sohu.com/a/112836539_319326))

根据国内外不同学者对休闲农业和乡村旅游的界定，休闲农业和乡村旅游可以定义为：它是以农业、农村和农民为背景，利用农业资源、农业景观和农村环境，以农林牧副渔生产和农村文化生活为依托，以休闲农场、休闲农庄、观光园区、市民农园等为载体，以增进人们对农业及农村体验为目的，具有生产、生活、生态“三生一体”功能特性和一二三产业融合特征的新型产业形态。其主要具有以下五个方面的内涵：

### 1. 休闲农业和乡村旅游的资源基础立足于“三农”

休闲农业和乡村旅游是农业、农村、农民等资源向外延伸发展的产业，包括以农产品延伸、以农民工延伸、以农业自身和农村自身延伸等几个方面。以农产品延伸主要是在对农产品品种进行拓展、丰富，对农产品深加工，延长产业链，开发农产品的多种消费利用途径，将生产、销售、服务联结为一体，进一步拓展农产品市场空间，特别是满足休闲消费的需要；以农民工延伸主要是充分发挥和利用农村富余劳动力的作用，在对农民工培训和

教育的基础上，将农民工从农业生产领域延伸到农产品加工、销售和休闲服务行业；以农业自身延伸主要是充分发挥和利用农业的多功能性及农业特有的生产经营方式，创造优美的绿色生态休闲环境，为人们提供观光旅游、休闲养生、生产体验、娱乐教育等多种休闲服务；以农村自身延伸主要是利用农村的传统文化、生活起居、自然生态等资源，为人们提供特有的休闲服务；从地域的角度看，休闲农业和乡村旅游应该基本上等同于农村地区的休闲产业或“乡村休闲”。由此可以看出，相关政策的重点，应该逐渐从“产业”（农业）转到“地域”（农村），从“地域”转到经济行为主体（农民）。否则，极有可能陷入农业本位主义，就农业谈农业，就农村谈农村。

## 2. 休闲农业和乡村旅游的经营内容融合于“三产”

休闲农业和乡村旅游不仅是农业发展的一个新领域，而且是休闲产业发展的一种新业态，以“农”为基础，又超越于“农”，其范围不仅涉及农、林、牧、副、渔在内的大农业，还融合了大量第三产业和部分制造加工业，是一个典型的农业生产、农民生活和农村生态合而为一的综合性产业。在经营上将农业产销、农产加工及游憩服务三级产业结合为一体。休闲农业和乡村旅游经营的方向是要由“产品型经济”转向“服务型经济”，使农业生产从一级产业转化为三级产业，并将其市场化及商品化，把发展农业差异化与优质化作为竞争战略来提升其竞争力。

## 3. 休闲农业和乡村旅游的服务宗旨定位于“三生”

休闲农业和乡村旅游所表现的是结合生产、生活与生态“三生一体”的功能，即利用田园景观、自然生态、村落风貌等环境资源，以野生生物和农业生物为载体，以农业科技为依托，以产业化经营为主线，以为人们提供满意的休闲服务为宗旨，以实现农村发展和农民增收为根本目的。换言之，休闲农业和乡村旅游可定位于“三卖”，即卖生态、卖生产和卖生活，而且是能给

游客增加“奇趣”“异趣”“野趣”“土趣”“赏趣”“乐趣”“买趣”的多功能产业。

#### 4. 休闲农业和乡村旅游的体验价值依赖于“三美”

休闲农业和乡村旅游作为一种体验型产业或者体验型经济，其生命力依赖于“三美”，即园区之美、农产品之美和人文之美。休闲农业和乡村旅游的目的是经过规划设计展示出自然之美，而这自然之美是园区的基本条件，但其必须经过修饰与包装，才能流露其特色，让消费者感受到美丽与温馨的园区之美；其次让消费者感受到经营主体生产出的农产品更有特色，亦为生产过程清洁有机，维护自然资源循环体系，展现对大自然生态平衡的尊重，从分级包装诱导消费者的喜爱与珍惜，展示出农产品的高贵之美，让消费者体会大自然的恩赐；人文之美是生产者经营农业时所流露出一自然的文化遗产，是一种尊重大自然、细腻精致的工作习惯。例如，培养喝茶的礼节习惯，以及尊重消费者的包装，让消费者感受到经营主体的清洁、整齐、简单、朴素、优雅都是在服务消费者；进入厕所也成为一种享受与艺术，买东西是一种学习，运动是一种教育，丢垃圾也成为一种艺术，从经营主体的经营管理层面，获得人文素养的熏陶和感染。

#### 5. 休闲农业和乡村旅游的产业提升来源于“三力”

休闲农业和乡村旅游的发展离不开对农地的有效利用，有效利用农地则应立足于善于运用土地的栽培力、负载力和区位力。要善于运用栽培力发展农业生产，善于运用负载力发展农产品加工业，善于运用区位力发展旅游服务业。同时，善于运用“三力”亦是经营休闲农业和乡村旅游特色的重要着力点。重视栽培力，就是即使位于偏远地区，但其可能会具有养生功能，也应予以重视；重视负载力，就是即使有特色，但其可能会位于偏远地区，也应予以重视；重视区位力，是应该重视收入较高、高端人群较为集中的地区。

## (二) 发展休闲农业和乡村旅游的重要意义

### 典型案例

#### 成都“五朵金花”观光休闲农业区

四川省成都市在三圣乡举办“中国成都首届花博会”之际，集中财力，借势造势，将“花博会”周边的5个村庄在原来经营花卉的基础上，由政府统一规划，因地制宜，错位发展，在12平方千米的土地上，分别打造成了红砂村的“花乡农居”、幸福村的“幸福梅林”、驸马村的“东篱花园”、万福村的“荷塘月色”、江家村的“江家菜地”等著名休闲农业和乡村旅游景点，人们称其为“五朵金花”。该区域的农户依托特色民居，推出休闲观光、赏花品果、农事体验等多样化的休闲农业和乡村旅游项目，已成为国内外享誉盛名的休闲旅游娱乐度假区，被评定为国家4星级风景旅游区。

“五朵金花”不仅整合了成都市城郊区域的农村旅游资源，而且将乡村旅游与农业观光休闲、节庆活动等有机结合起来，形成了以农家乐、乡村酒店、国家农业旅游示范区等为主体的休闲农业和乡村旅游发展业态，在不断提升成都市旅游总体实力的同时，还丰富了乡村旅游的内涵，促进了观光休闲农业的可持续发展。2011年以来，年均接待游客900万人次左右，年产值达1.8亿元，村集体年收入达到3583万元。通过景区建设，在区域内从事多种开发经营的3000多户农民（11500多人）全部就地转为市民，解决了9790个农民的就业安置，加快了城乡一体化的步伐；带动了商贸业、服务业等相关产业和县域经济发展；“五朵金花”景区每年对地方财政收入的贡献达近千万元。

(<https://www.wenjiwu.com/doc/eguvni.html>)

休闲农业和乡村旅游利用农村的自然生态与环境资源，结合农林牧渔业、农业经营和农村民俗文化，促进了生产、生活、生态的融合，加快了第三产业特别是农村服务业的发展，促进了农村一二三产业的融合发展，促进了农业、农民、农村的发展，拓展了农业的功能，加快了城乡统筹的进程。发展休闲农业和乡村旅游具有重大战略意义和重要现实意义。

## 1. 发展休闲农业和乡村旅游是深入贯彻落实科学发展观的客观需要

科学发展观强调以人为本，发展休闲农业和乡村旅游，一方面能够延伸农业产业链条，带动相关配套产业发展，有效拓展农民就业增收空间，让农民发家致富；另一方面又能够为城市居民打造愉悦身心、休闲体验的优越环境，让居民快乐健康。科学发展观强调全面发展，发展休闲农业和乡村旅游，不仅促进经济的发展，通过完善服务设施还有助于社会的发展；挖掘乡土文化，也有助于文化的发展；更加注重生态的保护，有助于生态的发展。科学发展观强调协调发展，休闲农业和乡村旅游的发展，有助于正确处理生产、生活、生态的关系，促进“三生”的协调发展。科学发展观强调可持续发展，发展休闲农业和乡村旅游，更加注重有机农业、绿色农业、无公害农业的发展，更加注重节能减排和环境保护，实现平衡式发展。科学发展观强调统筹兼顾，发展休闲农业和乡村旅游，让市民到农村去，改变了农村人口单向流往城镇的格局；同时也促进了资本、土地等生产要素向农业农村的流动，加快了城乡统筹的进程。

## 2. 发展休闲农业和乡村旅游是促进经济发展方式转变的重要途径

发展休闲农业和乡村旅游，能够促进旅游消费。不仅能够扩大城镇居民的消费，也能增加农民的收入，为启动农民的消费奠定基础，促进我国经济发展方式主要由投资、出口两个轮子驱动向消费、

投资、出口“三驾马车”共同驱动转变。发展休闲农业和乡村旅游，在带动农业专业化、标准化、规模化、集约化生产，提高农业效益的同时，还可以带动观光、食宿、娱乐、购物等产业的发展，加快第三产业特别是农村服务业的发展，促进经济发展方式由主要依靠第二产业拉动，向依靠第一产业、第二产业和第三产业共同拉动转变。发展休闲农业和乡村旅游，可以促进现代农业科技、现代管理和人员素质的发展，促进经济发展方式由以往的生产要素驱动为主向技术创新、管理创新和人员素质提高驱动为主转变。

### 3. 发展休闲农业和乡村旅游是促进“四化同步”的重大举措

同步推进工业化、信息化、城镇化和农业现代化是中共中央立足我国基本国情，科学把握现代化发展规律，着眼我国经济社会发展全局提出的重大战略任务。比较我国“四化”进程，可以发现农业现代化进程明显滞后于工业化、信息化和城镇化进程。因此，同步推进“四化”，关键是要加快农业现代化。休闲农业和乡村旅游的发展，有助于带动农业农村基础设施建设，改善农业生产条件，提高农业抗风险能力，为农业现代化奠定坚实的基础。休闲农业和乡村旅游的发展，有助于加强农产品生产基地建设，改变农业生产规模小、格局散的情况，实现适度规模经营，从而促进农业现代化发展。休闲农业和乡村旅游的发展，还有助于一二三产业的融合，促进产、加、销等环节的一体化，加快农业经营方式的创新，从而促进农业现代化发展。

### （三）近年来我国推动休闲农业和乡村旅游的重要举措

为贯彻落实中共中央、国务院大力发展乡村休闲旅游产业的决策部署，深入践行习近平总书记“绿水青山就是金山银山”的科学论断，扎实推进农业供给侧结构性改革，我国广大农村以推动休闲农业和乡村旅游大发展为载体，通过启动中国美丽乡村休

闲旅游行、组织专业论坛、开展推介对接活动、现场学习发展经验等途径，积极推进休闲农业和乡村旅游持续健康发展。回望过去，全国休闲农业和乡村旅游发展呈令人欣喜的态势。仅2016年，共接待游客近21亿人次，营业收入超过5700亿元，从业人员845万人，带动672万户农民受益。之所以如此，主要在于近年来采取了以下重要举措：

### 1. 定标准，强规范，创造良好发展环境

近年来，我国政府有关部门紧紧围绕农业供给侧结构性改革，积极壮大新产业新业态，拓展农业产业链价值链，实施休闲农业和乡村旅游提升工程，推进农业与旅游、教育、文化、康养等产业深度融合，有效地促进了休闲农业和乡村旅游的持续有序规范发展。

#### 典型案例

#### 红红火火的塞上春农业观光园

每逢周末，宁夏塞上春休闲农业观光园，人们纷至沓来，采摘草莓。在平罗县休闲农业和乡村旅游工作的引导推动下，塞上春休闲农业观光园负责人转变思维，从传统农业向休闲观光农业转变，在原有设施的基础上积极兴办休闲农庄，将果园变为采摘园，吸引客人体验农家生活，感受农家气息。反季节的无公害水果，吸引城里人前来采摘游玩，收入也随之翻了一番。

([http://jiuban.moa.gov.cn/zwllm/zwdt/201704/t20170406\\_5551097.htm](http://jiuban.moa.gov.cn/zwllm/zwdt/201704/t20170406_5551097.htm))

2015年，农业部会同国家发改委等11部门联合印发《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》，提出用地、财税、融资、公共服务等方面政策措施；2016年，农业部再次会同财政部、国家发改委等14部门印发《关于大力发展休

闲农业的指导意见》，积极开展政策研究，加快行业标准制定，推进管理规范化和服务标准化，夯实了政策创设基础。

在国家政策的指引下，各地也纷纷出台落实措施。安徽、山西等省已相继出台了推动休闲农业和乡村旅游发展意见，大部分省还编制了休闲农业和乡村旅游的“十三五”发展规划。湖北、山东、广东、四川、新疆等地还安排了专项财政资金支持休闲农业和乡村旅游产业的发展。

## 2. 育品牌，树典范，宣传推介农事节庆

截至2017年底，全国共创建休闲农业和乡村旅游示范县328个，推介中国美丽休闲乡村370个，认定中国重要农业文化遗产62项。在全国培育了一批生态环境优、产业优势大、发展势头好、示范带动能力强的发展典范。各地纷纷开展具有地方特色的品牌建设活动。

到2017年12月底，北京评定了星级民俗旅游村240个，星级民俗旅游户5588户；江苏培育了107个省级休闲观光农业示范村；贵州主打“美丽乡村贵州游”品牌。此外，各地还竞相举办不同类别、不同领域的农园美景、农家美食、农耕体验、民俗趣味的农事节庆活动，如菜花节、桃花节、葡萄节、草莓节、采茶节等。云南的“罗平油菜花节”“腾冲花海节”，江西的“农家菜大擂台活动”，湖北的“杜鹃花节”“小龙虾节”等，精彩纷呈。

### 典型案例

#### 首届中国巨鹿五彩杏花节在巨鹿盛大启幕

2017年3月25日，河北邢台巨鹿县鲁班路杏花园内，百年杏林花香四溢、仙乐飘飘，邢台乡村旅游暨首届中国巨鹿五彩杏花节在巨鹿盛大启幕。杏花节期间，游客不仅赏花踏春，还参加美食节盛宴、游览巨鹿特色小镇、购买当地特