专家解读《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》

乡村旅游要提升品质

本报记者 张 雪

政策解读

为深入贯彻落实乡村振兴战略规划，推动乡村旅游提质增效，促进乡村旅游可持续发展，加快形成农业农村发展新动能，文化和旅游部、国家发展改革委等17部门日前印发了《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》。

《意见》提出乡村旅游可持续发展的主要目标是，到2022年，旅游基础设施和公共服务设施进一步完善，乡村旅游服务质量和水平全面提升，扶贫富民作用更加凸显，基本形成布局合理、类型多样、功能完善、特色突出的乡村旅游发展格局。

对此，上海财经大学旅游管理系主任何建民分析，世界旅游目的地发展的普遍规律就是加强基础设施与公共服务建设，再匹配当地独特的旅游吸引物。因此，旅游基础设施与公共服务设施的进一步完善，是全面提升乡村旅游服务质量和水平的前提。同时，旅游基础设施与公共服务设施具有居民和游客可共享的特点，因此，也是促进乡村基础设施、公共服务设施建设与城市均等化的重要内容。从中国旅游业40年的发展实践来看，乡村旅游对于扶贫富民的作用非常明显，应朝这一目标前进。

中国科学院旅游研究中心总规划师宁志中提出，随着我国城镇化水平的不断提高，乡村旅游市场规模将持续扩大。我国大约70%的旅游资源分布在乡村，特别是一些“老少边穷”地区，旅游资源丰富，但开发率较低，乡村旅游开发潜力巨大。以资源和市场为导向，优化乡村旅游区域布局，将乡村旅游纳入区域社会经济发展规划，促进乡村旅游规模化、集群化发展，对于乡村振兴具有重要意义。

在“丰富文化内涵，提升产品品质”方面，《意见》提出，突出乡村旅游文化特色，丰富乡村旅游产品类型，提高乡村旅游服务管理水平。

北京第二外国语学院旅游管理学院副教授唐承财认为，乡村文化是乡村旅游的灵魂，通过乡村文化资源有机融入乡村旅游产品开发，有助于增强乡村文化旅游的体验性，推动乡村地域文化的保护与传承，丰富乡村旅游产品体系，推动乡村旅游转型升级。

此外，《意见》在整合资金资源、强化要素保障方面，明确了4方面内容，即完善财政投入机制；加强用地保障；加强金融支持；加强人才队伍建设。

“资金、土地、人力是开展经济活动的3个要素，对于乡村旅游尤其如此。”北京第二外国语学院旅游管理学院副教授冯凌分析认为，由于乡村旅游资源相对分布零散，需要较大的投资进行整合和提升开发，在“最严格的土地管理制度”下需要一定的土地利用弹性指标配套服务设施，也需要一批有情怀、有能力、有经验的投资人下乡进行示范性开发，带动当地群众不断提高建设经营和管理服务水平。

甘肃平凉让资源变资产、资金变股金、农民变股东——

走活产业发展一盘棋

本报记者 李琛奇 陈发明

农村“三变”改革让凤凰村实现精彩转型。图为凤凰村新貌。 卢 姗摄

今年，对蒋怀贝的五口之家来说，是有“彻底变化”的一年。家住甘肃省平凉市泾川县城关镇凤凰村的他有了两个新身份：村里旅游公司的“保洁员”和股东，同时将告别“旧角色”——贫困户。

最让蒋怀贝高兴的是，前不久，村里旅游公司分红，他家的各种股份加起来分了900多元。“钱虽然不多，但是有意义，连院子里5棵老柿子树都能算股份，分了50块钱。农民变成了股东，以前哪想过这事？”

蒋怀贝家的变化源于村里的变化。曾经贫困发生率高达41%的凤凰村，近两年依托泾川城郊村的优势，招商引进甘肃锦绣凤凰文化旅游发展有限公司发展乡村旅游，将农户个人和村里凡是具有旅游开发价值的各类财产进行全面清查，确权登记入股企业，形成了一个集生态观光、休闲娱乐、民俗体验于一体的旅游景区和产业基地。今年前10个月，全村接待游客人数达46万人次，毛收入400多万元。经过分红和产业带动，预计到年底，村里的贫困发生率将下降至1.12%。

凤凰村是甘肃平凉市农村“三变”（资源变资产、资金变股金、农民变股东）改革的一个缩影。据统计，目前平凉市已有105个乡镇、1079个村陆续开展“三变”改革，其中贫困村607个。目前，已有2.7万农户获得入股分红3263万元，其中1.81万贫困户获益1719.39万元，118个村集体获益903.45万元。

人钱物皆能入股

年轻人长期外出务工，让村里陆续形成了1000亩左右的撂荒地，一度让平凉市庄浪县岳堡镇南岔村党支部书记郑耀峰痛惜不已。

“种地不挣钱，咱也不能强迫村民种，但总不能让地一直荒着。”就在郑耀峰琢磨怎么利用这些撂荒地时，乡镇干部给他说了“三变”改革的思路，让郑耀峰眼前一亮：“这是个好办法！”

2017年，南岔村注册成立培培种植专业合作社，吸纳172户村民用撂荒地入股，并根据庄浪县大力发展养殖产业对饲草的需求，在今年种上了青贮玉米。

“9月份饲草全部卖完，1000亩地有140万元的收入，除去成本，产生50万元纯利润。”郑耀峰告诉经济日报记者，合作社、村集体和农户根据1:2:7的比例分红，贫困户户均分红2000多元，“这一变，让颗粒无收的撂荒地一下成了‘聚宝盆’，村里有10户贫困户靠分红的收入加上其他收入，一下子就实现脱贫了”。

在平凉市，通过摸清家底、确权入股，很多像南岔村撂荒地一样的资源要素得到有效盘活。记者了解到，目前平凉市基本完成了村级集体资源、资产、资金清查核实工作，共清查核实村集体资金、资产33.19亿元。鼓励引导村集体和农户将可变资本评估折价后入股经营主体，按股比获得收益，初步形成了耕地林地、资金、劳动力、特色产业、技术技艺、机具设施、房屋窑洞、民俗工艺、文化遗址、自然资源10类入股要素。

可喜的变化正在平凉各县区悄然发生，庄浪县、崇信县探索推广了土地股、资金股、劳务股、设备股等10种股权形式；泾川县在凤凰村、白家村等村将古树名木、手工艺品、古遗址等资源纳入折股量化范围，最大限度盘活了农村闲置资源；静宁县对一批熟练掌握果园生产管理技术、养殖技术等具备无形资产入股的“土专家”“田秀才”进行排摸列入资源库，着力打造“股份果农”和“三变”产业工人。

户社企结为一体

将农户、合作社和龙头企业以股权形式结成利益共同体，通过市场主体的发展带动农民增收，是“三变”改革的基础模式。在这一理念带动下，平凉各地因地制宜，探索出了多种“三变”+产业发展模式。

在崇信县锦屏镇冉李村，当地依托甘肃名翔牧业公司，按照“公司+基地+农户”的模式，探索走出了一条“三变”+生猪养殖的产业扶贫新路子，已实现首次分红32万元，其中10户贫困户分红2.2万元。

“今年以来，周边的种猪场都不景气，而我们的种猪却供不应求，已经出售1万多头。”在名翔牧业公司总经理杨世晓看来，参与“三变”改革，是企业与农户双赢的好事，“农户增加了收入，企业一方面扩大了养殖规模，另一方面也树立了品牌”。

在冉李村，名翔牧业成立了种猪养殖专业合作社，吸纳60户农户（其中贫困户3户）将125亩土地入股企业，户均每亩年分红不少于800元。同时，以村集体2眼机井、3公里道路、2公里水渠等集体资源折价入股，村集体每年实现分红1万元。

为破解融资难题，名翔牧业与甘肃银行建立了银企战略合作平台，采取“三变+金融”模式。“我们选了30户个人征信记录良好的农户，每户从甘肃银行贷款10万元入股企业，用于扩大生产规模，由企业负责还款结息，农户每年保底分红5000元。”杨世晓说。

目前，平凉市参与“三变”改革的龙头企业已有119户、合作社1065家、专业大户327户、电商平台192个、家庭农场112个，随着产业的发展壮大，农民增收渠道进一步拓宽。经济日报记者了解到，平凉各地通过发展畜禽养殖、中药材、马铃薯、苹果等特色产业，形成了“三变”+特色产业、“三变”+乡村旅游、“三变”+商贸服务等多种改革路径，带动农民收入向土地保底分红+土地收益分红、务工收入+工资入股分红、自有资金入股+财政资金配股以及技术股、机具设备股等多元收益转变。

用活留守劳力

在泾川县泾明乡白家村村民白小红看来，村里开展“三变”改革，村民增收最多的来源并不是分红，而是通过发展产业，让村民在家门口就能挣钱。

“我以前种两个大棚的蔬菜，要靠自己骑自行车带到乡上的集市去卖，有时候还卖不完。”白小红说，现在自己种6个大棚和12个小拱棚的瓜菜，不出村就全卖完了，“说到底是村里现在人气旺了，不仅游客多，经销蔬菜的客商也愿意来”。

白家村的人气变旺，是从村里开展“三变”改革发展乡村旅游开始。记者了解到，白家村的牛角沟曾出土距今约5万年前的古人类头骨化石，被中国科学院古人类研究所命名为“泾川人”。2013年，牛角沟遗址被国务院确定为全国重点文物保护单位。

怎样利用这块“文化招牌”做文章呢？早在2014年，白家村村党支部书记白宁安就有打算，但是村里基础设施太差，不具备发展旅游的条件。这几年，随着扶贫力度不断加大，村容村貌逐渐改善，白家村党支部在县上的扶持下发展群众入股，共筹资480万元注册成立泾川县牛角沟文化旅游开发有限责任公司，并对农户和村集体的资源性资产、经营性资产和非经营性资产全面清理核查，进行价值评估，明晰产权归属。

今年前10个月，白家村接待游客6万多人次，村里旅游公司收入90多万元，同时带动村里的留守老人、妇女开展旅游服务，全村旅游收入可达160万元。

从卖产品转向卖风景

本报记者 吴陆牧

从重庆主城驱车往南，约50分钟就到达重庆江津区广兴镇。这是一个典型的小镇：面积38平方公里，人口1.6万人。虽说面积不大、人口不多，但广兴的名气可不小：境内有綦河古盐道、抗战遗址等诸多历史遗存，同时还是道地中药材“江津枳壳”、知名水果“江津广柑”和中国名菜“北渡鱼”的发源地。

尽管是深冬时节，但走进广兴镇沿河村，满山遍野的广柑树依然枝繁叶茂，金灿灿的橘子挂满枝头。“广柑可是广兴人的骄傲。”沿河村村民刘成祥正在自家屋后的柑橘树下剪摘柑橘，他告诉记者，现在村里家家户户都种广柑，镇上最老的广柑树树龄有100多年。

记者了解到，广兴镇柑橘种植面积目前已超过3500亩，广兴镇党委、政府不仅从科技、品种、品质、品牌等方面入手，加快柑橘产业提档，而且结合乡村旅游，推动柑橘产业由卖产品向卖风景、卖文化转变。

“以乡村旅游引领三产融合，助推乡村振兴。”广兴镇党委书记敖国介绍，广兴镇有厚重的人文历史和良好的农业生产基础，当前，广兴正不断挖掘、整合本地一二三产业的优势资源，推进农旅、文旅、工旅融合发展。

2017年，作为“北渡鱼”饮食发源地的广兴举办了首届北渡鱼美食季活动。如今，在广兴镇彭桥村沿210国道旁，10多家“北渡鱼”餐饮门店的招牌焕然一新，食客络绎不绝。“300平方米，8张桌子，一年营业额约有30万元。”何开会和家人经营着一家名为“春兰北渡鱼”的餐饮店，她告诉记者，得益于最近两年广兴镇宜居环境建设以及餐饮旅游业的发展，以北渡鱼为代表的餐饮经济风生水起，自家生意也越做越红火。

在广兴镇，300米长的历史老街依然保存其特有的古韵，街的尽头就是风景秀美的綦河。站在河边，清澈缓流的河水和两岸的绿色景观尽收眼底。广兴镇镇长李林峰介绍，围绕丰富的生态、文化等资源，广兴镇正在谋划建设“一河两岸”观光长廊，通过在綦河两岸建设观光绿道、休闲公园，带动沿线乡村旅游发展。

乡间故事

乡村变舞台 农民成演员

本报记者 张 毅

“陕北的山来，陕北的沟，好婆姨好汉子，就出在这沟里头，哎……”隆冬时节，日暖风寒。在四山环抱的陕西省榆林市佳县赤牛坬村，随着高音喇叭里一曲开场民歌的奏响，刚刚还在各自家里忙活的120多位村民瞬间变成了“演员”。他们扛着锄头，牵着黄牛，走出家门。劳作、祈雨、丰收、嫁娶，喜怒哀乐……这里，没有华丽的舞台，也没有炫目的光影，但是，洋溢在真山真水真情境之间的浓郁民风，却深深地感动着每一位观众。

农民变演员，农具变道具，乡村变舞台。这台由当地村民首创的黄土高原乡村原生态实景剧，名为“高高山上一头牛”。全部由村民出演，演员最大年龄近80岁，最小的只有7岁。近3年来演出近300场，累计吸引游客20多万人次。

赤牛坬村位于佳县城南40公里的黄河近岸，过去是一个偏僻的小山村。“没有风景名胜，没有矿产资源，乡村振兴，咱只有靠‘脑子’。”在赤牛坬村党支部书记高建茂看来，丰富的陕北民俗文化是得天独厚的宝藏。作为民歌故乡，以表演再现农耕记忆，对赤牛坬人来说驾轻就熟。“家家都有演员，村民演一场获劳务费20元，旺季时，一周能演好多场。”

在赤牛坬村口，“陕北黄土地民俗文化基因库”的标语牌格外醒目。如何把文化基因“转”化为发展“基因”？“物化”民俗，是赤牛坬村人的另一绝招。

“前山高，后山长，我家就住在高坡上，拉着老牛扛着‘桨’，爷爷的爷爷就这样……”伴随着山坡上传来的悠扬吟唱，67岁的村民“讲解员”高思茂举着小旗子带领游客走进陕北民俗博物馆。灯具展室、工匠器械室、度量衡室、红枣博览室、传统饮食博览馆、五谷杂粮馆、婚丧嫁娶展览馆……每进入一个展区就仿佛步入一个记忆的时空，每一个老物件都在讲述着陕北农民坚强不屈奔“光景”的生活态度。

“还是那座山，还是那道梁……”山水格局依然，变化的是村民们脱贫致富干大事的心劲儿。赤牛坬乡村旅游的策划人、退休干部高永东告诉经济日报记者，就乡村振兴而言，特色乡村旅游带来的不仅是脱贫致富，更重要的是提升了乡村治理能力，过去让人诟病的村道路、饮水、养老院、垃圾污水处理等公共环境事务短板，如今都得到明显改善。“去年村集体收入首次达到50万元，农民人均总收入过万元”。

赤牛坬村村民实景演出《高高山上一头牛》。张 毅摄

江西信丰新田镇坪地山村

村美人和

本报记者 赖永峰 通讯员 刘 滨

来到江西省赣州市信丰县新田镇坪地山村，首先映入眼帘的是村口挂着的一张全村1080人的大型“全家福”，个个脸上都洋溢着幸福灿烂的笑容；儿童水上乐园里，处处欢声笑语；丛林漂流中，游人尽情享受漂流的刺激；错落有致的农家楼院掩映在群山环抱的林海中，呈现出一幅环境美、人气旺的乡村画卷。

“坪地山村作为信丰县最为偏远的山区村寨之一，过去产业发展落后，村民行路难、挣钱难，是有名的‘上访村’。”新田镇党委书记刘干介绍，近年来，当地选出了一个好的村党支部带头人——陈秋生，在他的带领下，乡村旅游风生水起、产业发展如火如荼、村美人和新风荡漾，成了远近闻名的美丽村、和谐村、富裕村。

2016年底，由村领导班子牵头，通过“支部引领+党员带头+乡村旅游”模式，鼓励村民以入股形式筹集建设资金，吸引了94户农户筹资420余万元，成立了美丽山村生态旅游有限公司，发展乡村生态旅游。经过一年多时间打造，已建成水上乐园、儿童乐园、丛林漂流等旅游项目，带动村民户均年增收5000元，让村民在家门口吃上“旅游饭”。

乡村旅游的兴旺，也吸引了外出人员纷纷返乡创业。“很多人回来以后，看到村里的变化，都想回村发展。”返乡青年龙丰鳞说。

走进坪地山村，“全市法治宣传教育先进单位”“文明信用村”等一块块奖牌格外引人注目。这是该村近年来始终坚持“法治、德治、自治”融合推进取得的成效。

陈秋生介绍，过去村民们只守着自己的一亩三分地和自己家的山林，难免有矛盾，自从村里成立了生态旅游发展公司，把过去单一的同村关系，转变为合作伙伴关系，村民凝聚力不断增强，村民自治作用得到充分发挥。

坪地山村还组建了村“五老顾问组”“乡村振兴促进会”“新乡贤会”等组织，团结各方力量，营造了向上、向善、向美的良好氛围，从以前的“结伴上访”到现在的团结做事、共同致富，乡里乡亲情更浓了，心更齐了，日子也越过越红火。

新田镇镇长郭小燕介绍：“坪地山村让能人变‘头雁’、让贤人唱主角、让村民变‘股民’，他们身上所展现出的自治自强、团结奋进的精神面貌，感动感染了社会各界。”

在推进村民自治的基础上，坪地山村还把乡村治理纳入法制轨道，实行综治网格信息化管理。同时，该村以德治为引领，把以规立德作为净化农村社会风气的治本之策，有效引导村民践行“讲文明、树新风、促和谐”的良好风尚。

本版编辑 王薇薇 秦文竹