

中国乡村旅游政策：基本特征、热点演变 与“十四五”展望*

姚 旻¹ 赵爱梅² 宁志中³

摘要：政策是贯彻国家社会经济发展战略的重要工具手段。本研究运用统计和质性研究方法，对2009—2019年中央及各部委发布的乡村旅游相关政策进行分析并发现：乡村旅游政策数量的快速增长与国家重大战略及经济社会发展“五年规划”的出台相关；乡村旅游政策的发文主体层级高、多部门联合发文比例高；乡村旅游政策的主要类型为环境型和供给型。随着国家战略的实施，乡村旅游政策热点相应变化：产业角色从局部发展提升到战略统筹，产品开发从资源导向转向市场导向，设施建设从基础设施转向服务设施，要素配置从行政主导转向社会支撑，产业组织从个体扶持转向多元培育。展望“十四五”乡村旅游政策供给，应以乡村振兴为总目标，政策目标应从单一产业发展转向与乡村振兴战略全面衔接，政策内容应从产业要素配置扩展到社会文化生态环境建设，政策工具应从环境型为主转向环境型与需求型相结合为主。

关键词：乡村旅游 旅游政策 政策演变 “十四五”展望 乡村振兴

中图分类号：F590 **文献标识码：**A

一、引言

乡村旅游是拓展农民就业增收渠道、提高村民素质、振兴乡村经济的重点产业，也是推进脱贫攻坚和乡村振兴战略的重要手段（何琼峰、宁志中，2019）。以珠海白藤湖农民度假村、深圳举办荔枝节为主要标志（刘德谦，2006），20世纪80年代中国乡村旅游兴起，2019年全国休闲农业接待游客32亿人次，经营收入超过8500亿元^①。乡村旅游有效地改善了乡村地区可流动要素类型少、要素流出难、要素流入难、要素留下更难的“一少三难”状态（宁志中、张琦，2020），促进了乡村地区社会、经济、文化等各方面的发展（蔡克信等，2018）。

* 本研究得到国家社会科学基金项目“西南民族地区旅游乡村内生发展机制研究”（项目编号：18XMZ068）的资助。
本文通讯作者：宁志中。

^① 参见农业农村部乡村产业发展司：《全国乡村产业发展规划（2020—2025年）》，http://www.moa.gov.cn/govpublic/XZQYJ/202007/t20200716_6348795.htm。

产业发展需要有适当的产业政策加以推动，乡村旅游是以农户为主体的乡村非农服务业，政策在其发展过程中一直发挥着重要作用（Fleischer and Felsenstein, 2000）。21世纪初，原农业部制定了《农业旅游发展指导规范》和《全国农业旅游示范点检查标准》；2007年、2008年的中央“一号文件”连续指出“乡村旅游是增加农民非农收入的重要途径”，奠定了乡村旅游发展的政策基础。2008年全球金融危机，当年的中央经济工作会议提出“把扩大内需作为保增长的根本途径”，旅游消费成为扩大居民消费的五大重点领域之一。2009年《全国乡村旅游发展纲要（2009—2015年）》发布，此后随着精准扶贫和乡村振兴战略的实施，乡村旅游成为扩大城乡消费、增加农民收入和乡村产业振兴的重要途径，产业政策文件数量急速增长。2012年原农业部制定了《关于加强农业行业扶贫工作的指导意见》，提出要发展乡村旅游，增强贫困地区内生动力；2017年，国家发展和改革委员会（以下简称国家发展改革委）联合十三个部门出台《促进乡村旅游发展提质升级行动方案（2017年）》；2018年，文化和旅游部联合十七个部门发布了《关于印发〈关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见〉的通知（文旅资源发〔2018〕98号）》，基本构建了中国乡村旅游的政策体系，乡村旅游政策研究也逐渐成为学者们关注的热点问题。

以王云才（2002）《国际乡村旅游发展的政策经验与借鉴》为代表，乡村旅游政策进入了研究视野。随着乡村旅游政策的密集出台，政策研究议题不断扩展，诸多学者从政策演进、评估与优化等方面对中国乡村旅游政策进行了探讨。一是政策演进阶段划分。周燕（2019）将2004年以来的乡村旅游政策历程划分为萌芽期、发展期和完善期等三个阶段；李剑锋等（2019）认为中国近30年来的乡村旅游政策可划分为政策依附期、政策萌芽期、大力发展期和转型提速期。二是政策工具分类。李玉新和吕群超（2018）从引导政策、支持政策、保障政策三方面对乡村旅游政策进行分类；舒伯阳和马静（2019）将乡村旅游政策归纳为引导型、支持型、保障型和规制型等四种类型。韦俊峰等（2019）在分析了2001—2018年相关部门发布的56个休闲农业和乡村旅游政策文件后，认为这一时期的乡村旅游政策由以结构式强制工具为主导转为了以互动式影响工具为主导，但契约式经济工具的使用相对不足。三是政策优化建议。李玉新和吕群超（2018）认为乡村旅游产业政策必须随着外界环境变化和现实发展不断完善和改进。舒伯阳和马静（2019）提出了乡村旅游政策制定系统化、政策运行标准化、政策落地绩效化、政策反馈双向化的建议；陈娟和胡丹丹（2019）基于史密斯的政策执行过程模型，从政策框架、执行机构、目标群体及政策环境四个维度，对湖北省乡村旅游扶贫政策的执行状况进行了分析，提出湖北省旅游扶贫政策执行的优化建议。

综上，已有文献对中国乡村旅游政策的演进阶段、工具分类以及优化建议等多方面做了大量的研究，但仍存在不足。一是研究样本多局限于乡村旅游产业专门文件，样本范围较窄；二是研究视角缺乏与国家战略层面的关联；三是研究内容偏重政策本身的结构演进，导致不能较完整地体现乡村旅游产业发展特征及其政策供给的系统性。政策是贯彻国家社会经济发展战略的重要工具手段。乡村旅游涉及农民生计、产业转型、人居环境、基础设施以及组织建设等乡村发展诸多方面，使得其不仅受自身产业政策影响，也对不同时期城乡发展相关的战略、规划与政策极为敏感。基于此，本研究选取2009—2019年中央及各部委发布的与乡村旅游发展相关的政策文件，结合国家战略，系统分析政策供给特

征及热点演化，以期作为“十四五”时期乡村旅游产业政策的制定提供参考。

二、研究方法 with 样本来源

(一) 研究思路

政策文献量化研究以政策为研究对象，既关注政策文献的内部信息，也关注政策文献的外部信息。（黄萃等，2015）。乡村旅游发展涉及乡村社会、经济、文化、生态等方面，其政策体现了一定时期内国家对乡村发展的宏观战略意图与微观措施。本研究以舒伯阳和马静（2019）的“数量—结构—主体—内容—体系”政策分析框架为基础，建立“政策结构—政策内容—政策体系”三维分析框架（见图 1），以政策发布的数量与政策制定主体的结构考量乡村旅游发展的重要性及其影响程度；通过分析政策工具与政策功能的关系，判别政策体系的完善程度；利用政策文本中出现的高频词汇，研判乡村旅游聚焦的热点及其演进趋势。

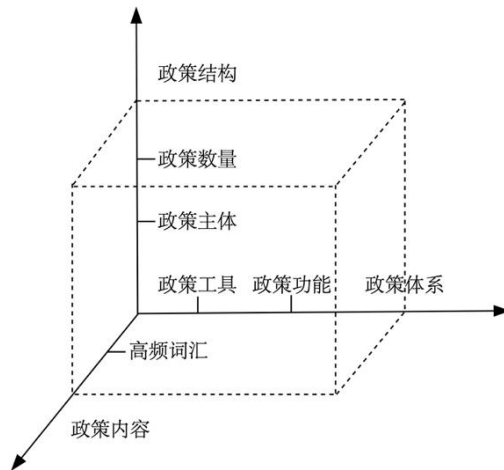


图 1 乡村旅游政策三维分析框架

(二) 样本来源

1. 研究时点的选择

2008 年全球金融危机爆发，同年 12 月中央经济工作会议提出“把扩大内需作为保增长的根本途径”，旅游消费成为扩大居民消费的五大重点领域之一，乡村旅游在国家战略中的地位与角色发生了巨大变化。2009 年《全国乡村旅游发展纲要（2009—2015 年）》发布实施，这是中国首次对乡村旅游产业发展作出全局和系统的政策指导。此后，乡村旅游作为拓展农民就业增收渠道、提高村民素质、振兴乡村经济的重点产业，成为推进扶贫攻坚战略和美丽乡村的重要手段，乡村旅游发展进入到了快速发展阶段。因此，将 2009—2019 年作为政策研究期，既能较完整地回顾和检视乡村旅游快速发展时期的政策供给特征与演变规律，同时也可作为“十四五”时期乡村旅游高质量发展的政策制定提供参考。

2. 政策文本的筛选

乡村旅游不仅是一个产业发展议题，也与乡村地区的居民就业增收、人居环境建设、生态与环境保护、乡村治理、城乡融合发展等诸多国家战略所关注的重要领域密切相关，故本文有关乡村旅游规

范性文件的样本筛选过程为：①收集范围与对象：以“乡村”“农村”为关键词，通过网站内的检索工具，收集中央人民政府及国家发展改革委、原国务院扶贫开发领导小组办公室（以下简称原国务院扶贫办）、财政部、农业农村部、住房和城乡建设部、商务部、科学技术部、文化和旅游部、生态环境部、国家林业和草原局（国家公园管理局）、自然资源部、水利部等中央政府部门官方网站公布的与乡村（农村）发展相关的政策文件。②有效样本的筛选：利用分析软件 Nvivo12，分别以“乡村旅游”“农业休闲”为关键词，对收集的全部政策文本内容进行检索，最终确定政策中含有“乡村旅游”“农业休闲”内容的有效样本共 273 份。③有效样本的分类：将标题中含有“乡村旅游”或“农业休闲”的政策文本划分为“专门文件”，如国家发展改革委、财政部等 13 个部门在 2018 年联合发布的《促进乡村旅游发展提质升级行动方案（2018 年—2020 年）》；将标题中含有“旅游”（但非“乡村旅游”）的政策文本划分为“行业文件”，如国务院在 2014 年出台的《关于促进旅游业改革发展的若干意见》；将其他政策文本划分为“相关文件”，如农业农村部在 2019 年制定的《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》（见表 1）。

表 1 乡村旅游三类政策文件例举

类型	文件名称	发布单位	发布时间
专门文件	关于开展中国美丽休闲乡村推介活动的通知（农办产〔2019〕9号）	农业农村部办公厅	2019-09-02
	关于印发《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》的通知（文旅资源发〔2018〕98号）	文化和旅游部、国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、人力资源社会保障部、自然资源部、生态环境部、住房和城乡建设部、交通运输部、农业农村部、国家卫生健康委、中国人民银行、国家体育总局、中国银行保险监督管理委员会、原国家林业和草原局、国家文物局、原国务院扶贫办	2018-11-15
	关于大力发展休闲农业的指导意见（农加发〔2016〕3号）	原农业部	2016-09-01
行业文件	关于促进全域旅游发展的指导意见（国办发〔2018〕15号）	国务院办公厅	2018-03-22
	关于进一步做好当前旅游扶贫工作的通知（旅发〔2018〕27号）	原国家旅游局	2018-02-28
	关于实施旅游休闲重大工程的通知（发改社会〔2016〕2550号）	国家发展改革委、原国家旅游局	2016-12-05
相关文件	关于扎实有序推进贫困地区农村人居环境整治的通知（农办社〔2019〕8号）	农业农村部办公厅、原国务院扶贫办综合司、生态环境部办公厅、住房城乡建设部办公厅、卫生健康委办公厅	2019-11-04
	关于切实加强中国传统村落保护的指导意见（建村〔2014〕61号）	住房和城乡建设部、原文化部、国家文物局、财政部	2014-04-25
	关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见（中发〔2010〕1号）	中共中央、国务院	2009-12-31

（三）分析方法

首先，在整理政策的发布时间、发布主体的基础上，将政策文本划分为乡村旅游“专门文件”“行业文件”及“相关文件”三种类型，运用统计学相关方法，分析政策文本数量和发布主体结构等特征。其次，运用质性分析软件 Nvivo12，采用“开放编码—主轴编码—选择编码”的方法，对政策文本统一编码，以提取政策文本的主题、内容及其关联，展开对乡村旅游政策体系的分析。最后，借助 Nvivo12 软件对三种类型的政策文本内容进行高频词查询，在对初步检索的高频词进行统计后，邀请 3 位乡村旅游研究领域的专家按照“与乡村旅游发展密切相关”的原则，对高频词进行识别、归类，最终确定 30 个高频词内容、115 个检索词（内容参考点）后，再从年度和类型两个视角对所有政策文本精确检索统计，以分析政策内容的演变。

三、基本特征

（一）政策数量：随国家战略和“五年规划”的出台而快速增长

研究期内国家共发布了与乡村旅游相关的政策文件 273 份，如图 2 所示，政策文本数量呈现出三个特征。

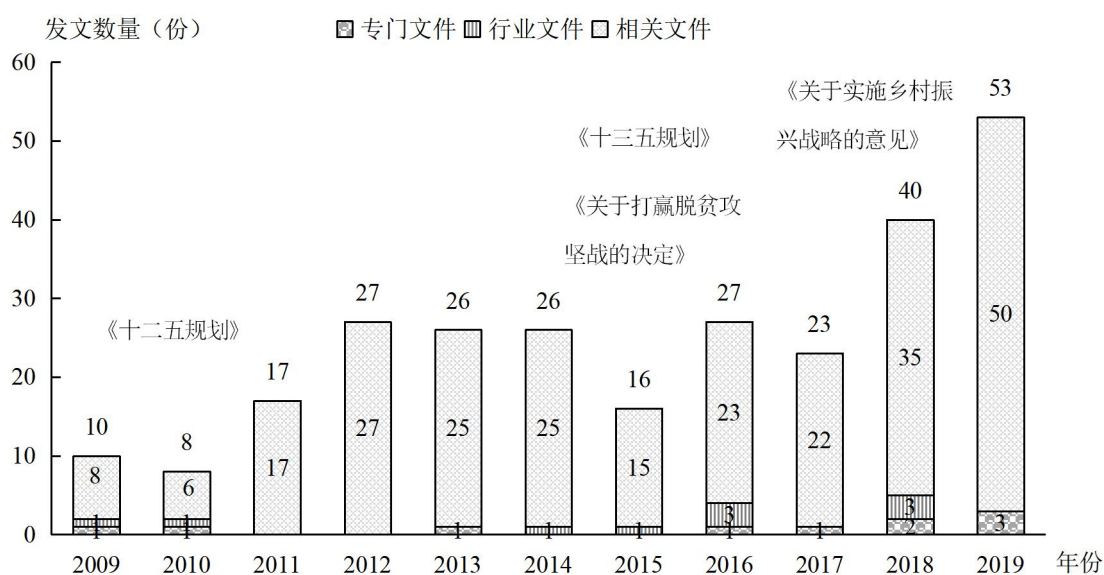


图2 2009—2019年中国乡村旅游政策文件发布数量分布

一是发文数量快速增长，2009年政策文件仅为10份，但2019年增加到53份，年均增长达18.15%，包括乡村旅游在内的乡村发展议题在国家政策体系中的重要性不断凸显。二是相关文件占比高，达全部273份文件的92.67%，乡村旅游专门文件仅占3.66%。这既反映了相关部门对乡村旅游发展的重视，也反映出政策对乡村旅游所具有的涉及面广、带动性强这一特征的响应。不难看出，各部门强化了“+旅游”的产业融合和行业协同，推动了农业休闲（农业农村部门）、乡村风景道（交通部门）、特色景观村（住房与建设部门）、森林人家（林业部门）等一批乡村旅游新业态的快速发展。三是政策文

本数量明显增长的时间节点与重大国家战略及“经济社会五年规划”的出台直接相关。2010—2012年、2015—2016年以及2017—2019年这三个时间段是乡村旅游政策文本数量的快速增长时期，其中2010年是“十二五”规划编制之年；2015年既是“十三五”规划编制之年，也是中共中央国务院发布《关于打赢脱贫攻坚战的决定》之年；2017年乡村振兴战略提出。

（二）政策主体：随联合发文比例提高而大幅增多

从图3的政策文本发布主体看，273份文件共涉及中共中央（办公厅）、国务院（办公厅）和相关部门等17个主体^①，其中65.4%的国务院组成部门单独或联合出台了有关乡村旅游的文件。研究期乡村旅游政策主体主要呈现三个特征，一是发文主体层级高。2009—2019年期间，中共中央（办公厅）、国务院（办公厅）单独和联合发文达80份，占同期政策文本量的29.3%；每年的中央“一号文件”均提及乡村旅游，并先后从“拓展农村非农就业空间”“示范县和示范点创建”“培育农民收入新的增长点”“产业融合”和“规划指导”等方面做出要求。二是农业农村部和国家发展改革委发文量最多，财政部、住房和城乡建设部、原国务院扶贫办、文化和旅游部等部门发文数量在10份以上。三是多部门联合发文比例高。两部门及多部门联合发布的乡村旅游政策文件从2009年的2份增至2019年的28份，联合发文数量年度占比从20%上升为52.83%。这一变化充分反映出乡村旅游发展的重要性和复杂性，乡村旅游发展涉及乡村产业、人居环境建设和社会治理等方方面面，需要农业农村、文化和旅游、自然资源、城乡建设等多部门的政策协同。

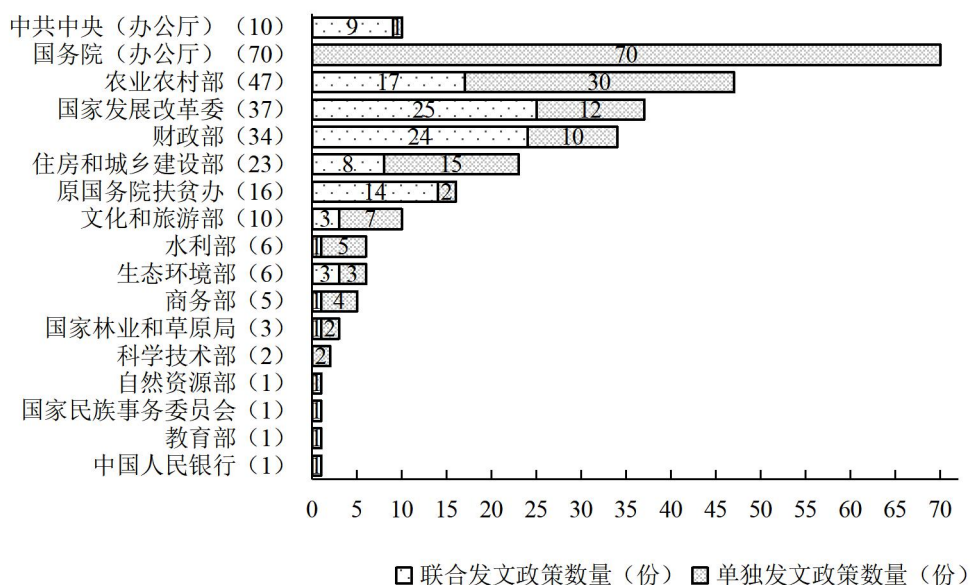


图3 2009—2019年中国乡村旅游政策文件发布主体及数量分布

注：①括号内数字是单独和联合发文政策总数量。②联合发布的文件按牵头单位统计。

^① 以2018年党和国家机构改革后的部门设置为准。

（三）政策体系：围绕产业组织的环境型工具占比高

在扩大内需、脱贫攻坚和乡村振兴等战略指引下，中共中央办公厅、国务院办公厅等 17 个部门按照中央“一号文件”的要求，从资金投入、用地供给、基础设施建设等要素供给，产业规划、文化传承、生态保护等环境制度，以及鼓励消费、市场培育、试点示范等市场需求三个方面，对乡村旅游发展进行有序引导、扶持、调节和保障，基本构建了乡村旅游政策体系。

从政策工具视角来看，如表 2 所示，环境型和供给型是主要的政策工具类型，政策样本占比达到 86%，其中金融支持、发展模式、人居环境、教育支持等经济环境、公共服务是环境型政策的重点，在总样本量中占比高达 52.9%，而需求型政策内容参考点占比较少，这反映了乡村旅游政策遵循了中国经济工作中政府与市场的关系原则，在强调政府主导的同时，尊重市场的资源配置作用。

表 2 中国乡村旅游政策工具类型

选择编码	主轴编码	开放编码
供给型政策 (208)	资源要素 (208)	基础设施建设 (130)、专业人才培养 (23)、村镇建设 (22)、住宿建设 (15)、用地供给 (10)、资金投入 (5)、技术供给 (3)
环境型政策 (515)	体制机制 (71)	土地承包制度(28)、集体产权制度 (27)、投融资机制 (5)、征地制度(4)、宅基地管理制度(3)、公共基础设施管护体制 (2)、利益联结机制 (2)
	经济环境 (238)	发展模式(67)、目标规划(19)、发展保障 (13)、行业管理 (4)； 专业合作社 (16)、乡村旅游合作社 (4)、农民合作社 (2)、家庭农场 (1)、龙头企业 (1)； 金融支持(70)、财政政策 (6)、税收政策 (1)；传统文化保护(26)、生态建设(8)
	公共服务 (206)	人居环境(133)、教育支持(73)
需求型政策 (117)	鼓励消费 (52)	旅游产品开发 (40)、旅游商品开发 (9)、后备箱工程(2)、引导消费(1)
	市场培育 (33)	宣传推介(12)、品牌体系(9)、电子商务应用(6)、消费市场培育(4)、市场体系 (2)
	试点示范 (32)	示范建设(13)、提质升级 (10)、遴选推介(5)、项目建设(4)

注：括号内数字是与该主题相关的内容参考点个数。

从政策功能视角看，在产业结构、产业组织、产业技术和产业布局这四类政策功能定位(苏东水, 2015)中，乡村旅游政策在产业布局方面偏向明显。如图 4 所示，产业规划、资源利用、设施配套等产业布局政策占比最高，在总样本量中占比高达 42.3%；产业组织、产业结构政策占比分别为 34.6%和 19.6%，产业技术政策最少。也就是说，配套设施落后、产业要素稀缺所导致的产业结构低端化是乡村旅游这一新兴乡村服务业面临的主要困境，是同期乡村旅游政策的关注重点。

回顾近十年来的乡村旅游发展政策供给后发现，政策数量增长快，发文主体不断增多，政策工具不断丰富，乡村旅游发展成效显著。据农业农村部、文化和旅游部、住房和城乡建设部等部门官方网站的相关信息统计，截至 2020 年，中国先后创建和认定全国休闲农业与乡村旅游示范县 388 个、全国休闲农业与乡村旅游示范点 436 个、全国乡村旅游重点村 1000 个、中国乡村旅游创客示范基地 100 个、中国美丽休闲乡村 1216 个、中国重要农业文化遗产 118 个、中国传统村落 6819 个，有效引导和促进了乡村旅游产业的发展。

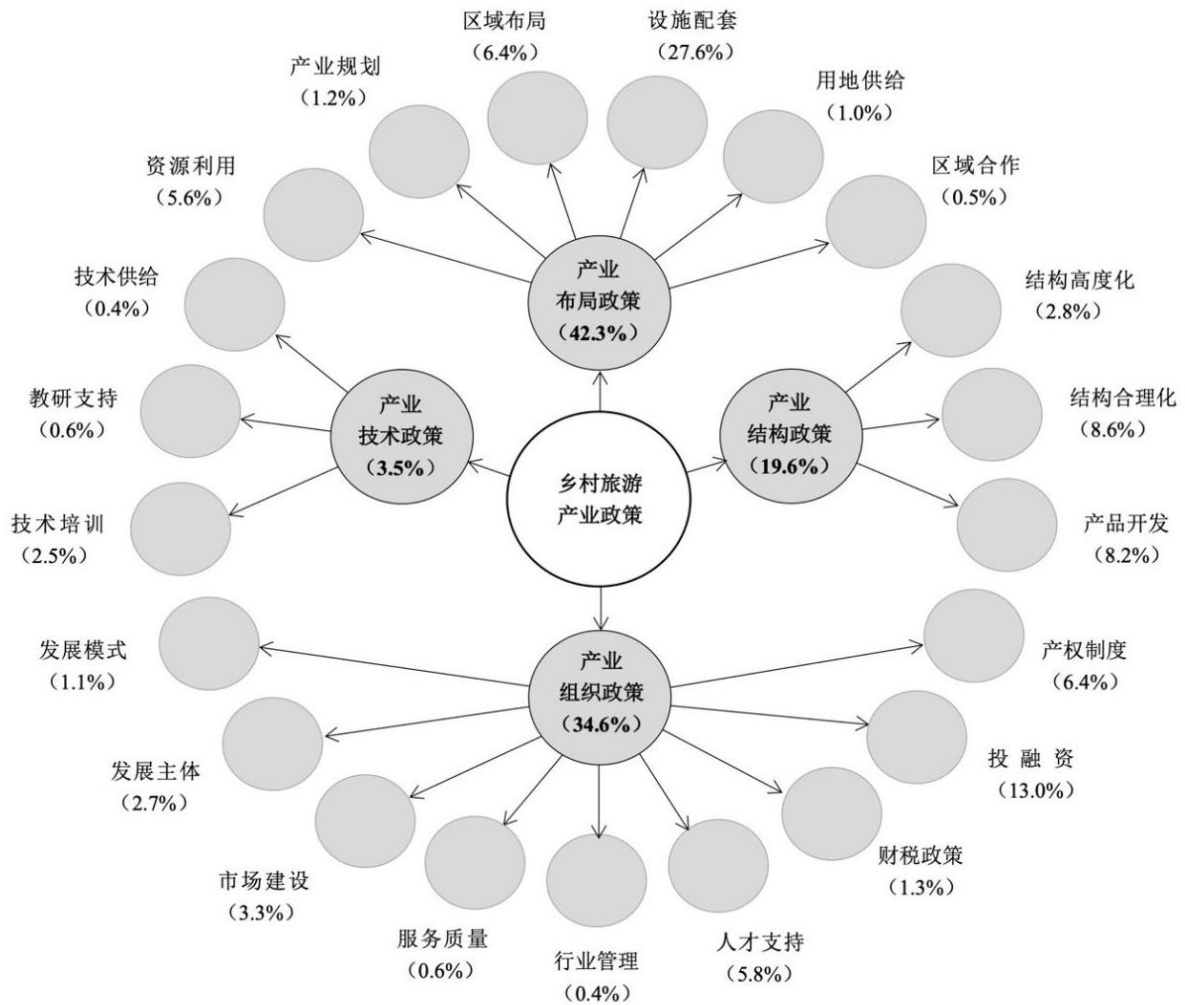


图4 乡村旅游政策功能类型

注：括号内数字是该类型政策在乡村旅游政策内容参考点中所占的比例。

四、热点演变

乡村旅游具有空间广泛性和功能综合性的特点，是二十一世纪以来推动中国乡村社会发展的一支重要力量。从产业内部看，随着城镇化水平和城镇居民收入的提升，乡村旅游需求不断增长；但一些乡村地区产业基础薄弱、基础设施落后、技能人才缺失，制约了乡村旅游的供给。从国家战略层面看，乡村是发展最不充分的地区，乡村旅游必然要纳入到国家相关战略体系之中，并受到乡村建设方方面面的影响。中国十年来的乡村旅游大致经历了从规模化发展到转型提质发展的历程，从表3可以看出，随着国家战略和产业供需关系的变化，政策对乡村旅游的产业角色、产品结构、设施配套、要素配置以及组织形式等方面的关注与响应也呈现出了相应变化。

表3 2009—2019年乡村旅游政策文本高频词汇及频次

高频词	2009			2010			2011	2012	2013		2014		2015		2016			2017		2018			2019		小计
	专门文件	行业文件	其他文件	专门文件	行业文件	其他文件	其他文件	其他文件	专门文件	其他文件	行业文件	其他文件	行业文件	其他文件	专门文件	行业文件	其他文件	专门文件	其他文件	专门文件	行业文件	其他文件	专门文件	其他文件	
城乡融合	13	0	2	4	0	8	2	15	0	2	0	4	0	6	2	0	15	0	3	3	0	13	0	9	101
民族地区	0	1	1	0	1	1	11	6	0	3	0	2	1	8	0	2	216	0	6	0	0	5	0	0	264
贫困地区	0	0	1	0	0	4	76	48	0	2	3	97	0	109	5	3	235	0	52	8	12	122	0	89	866
边境地区	0	0	0	0	0	0	5	2	0	1	0	0	0	2	0	0	18	0	198	0	0	0	0	1	227
产业发展	6	0	3	72	0	4	12	36	66	16	1	19	4	71	84	8	294	9	39	13	3	132	6	133	1031
农民就业	9	2	18	18	1	26	44	61	3	19	2	17	2	84	6	5	163	0	36	3	3	98	1	40	661
农民增收	4	0	5	2	0	5	9	16	1	8	0	11	0	10	0	1	45	3	5	2	0	26	0	9	162
旅游创业	2	0	1	0	0	1	2	4	0	0	0	0	0	16	0	0	7	2	2	2	0	2	0	1	42
脱贫攻坚	3	0	1	1	0	12	339	127	0	38	7	55	6	226	10	44	633	6	199	11	58	352	0	234	2362
旅游规划	4	0	0	1	0	0	2	2	0	0	5	5	1	7	2	6	2	0	2	1	1	4	0	1	46
旅游资源	20	6	0	4	4	0	31	7	4	4	3	7	1	9	9	18	72	1	27	8	7	31	4	29	306
特色发展	10	2	1	2	1	1	15	9	2	48	2	9	5	8	2	13	61	1	27	2	2	12	1	16	252
旅游产品	12	13	2	2	12	2	20	9	2	8	9	9	21	23	10	55	91	10	18	23	18	29	2	19	419
旅游商品	10	2	3	0	2	0	1	2	0	1	5	3	9	1	0	9	7	1	1	1	2	0	0	2	62
旅游合作社	1	0	34	0	0	20	21	64	0	25	0	52	0	27	0	1	64	2	12	1	0	15	0	106	445
旅游企业	11	15	0	0	13	2	3	10	0	2	5	11	8	12	0	13	25	0	11	6	8	19	0	13	187

中国乡村旅游政策：基本特征、热点演变与“十四五”展望

基础设施	15	9	5	11	10	10	105	67	15	46	7	46	25	65	9	70	246	7	133	46	13	146	0	238	1344				
服务环境	17	3	4	3	3	5	66	32	3	29	6	78	2	89	5	27	185	6	59	19	3	192	6	120	962				
旅游消费	9	7	0	1	5	0	0	0	0	3	1	0	6	1	0	11	0	2	0	1	1	1	0	1	50				
市场推介	1	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	7	2	11	0	0	1	0	6	8	7	47				
市场监管	10	6	11	9	6	23	52	165	9	54	4	78	3	73	4	14	232	2	70	18	2	122	1	128	1096				
文化保护	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	5	0	0	4	0	2	0	0	3	0	0	19				
生态保护	1	0	0	0	0	3	12	16	0	14	3	12	0	15	1	7	73	1	21	2	0	25	0	13	219				
用地	4	0	2	0	0	30	4	8	0	14	3	16	1	28	3	3	78	2	24	11	2	24	0	60	317				
房屋	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	0	0	1	0	1	0	7				
财税扶持	14	3	8	2	3	39	45	88	0	103	0	243	0	95	2	2	197	2	149	1	0	90	0	166	1252				
投融资	6	4	6	1	5	10	38	36	0	44	0	155	4	115	7	8	234	7	106	18	0	137	0	57	998				
技能培训	5	2	1	0	2	0	7	7	0	3	0	6	0	3	0	2	6	0	2	1	1	8	0	7	63				
人才技术	16	4	28	1	4	9	200	271	1	117	8	151	2	102	1	18	425	2	80	16	13	234	0	125	1828				
试点示范	4	1	4	40	1	57	49	41	43	121	0	153	2	142	5	2	251	0	111	1	2	79	0	105	1214				
合计	431			519			1173	1149	876			1315			1455			4412			1462			2298			1759		16849

（一）产业角色：从局部发展提升到战略统筹

随着产业规模的扩大，乡村旅游的产业角色与地位发生了从局部发展提升到战略统筹的深刻转变。2009年《全国乡村旅游发展纲要（2009—2015年）》强调“大力发展乡村旅游业是破解当前经济发展难题，扩大内需和刺激消费的重要手段”，因此同期的政策工具以供给型为主，侧重对“旅游资源”及“农家乐”“农业观光”等产品的开发扶持与乡村旅游点的示范。2015年脱贫攻坚战略实施，乡村旅游以其独特的产业扶贫功能和前期实践效果，成为中西部地区特别是集中连片贫困地区脱贫攻坚的重要手段，相关文件数量激增。乡村旅游政策在强调继续扩大基本要素供给的同时，重点运用环境型政策工具补齐乡村旅游开发配套设施与发展环境短板；结合脱贫攻坚“两不愁三保障”和改善农村人居环境等目标，推进乡村旅游综合体、名村名镇和全域旅游发展，着力培育贫困地区、民族地区和边疆地区的特色优势产业。随着产业规模的扩大，乡村旅游的经济、社会、生态、文化功能不断增强，

与此同时，乡村旅游产业发展质量与可持续发展问题开始显现。2017年、2018年多部门联合发布《促进乡村旅游发展提质升级行动方案（2017年）》《促进乡村旅游发展提质升级行动方案（2018年—2020年）》和《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》，强调要按照乡村振兴战略总体要求，从补齐乡村设施建设短板、推进人居环境整治、建立健全产品和服务标准、鼓励引导社会资本参与、加大配套政策支持五个方面作出系统部署，实施乡村旅游精品工程，培育农村发展新动能，并强调东中西部地区乡村旅游发展政策要实行差异化引导，促进乡村旅游区域协同发展。

（二）产品开发：从资源导向转向市场导向

产品开发是产业发展的核心任务，也是乡村旅游政策持续关注重点，但随着乡村旅游从规模发展进入到质量发展阶段，政策对乡村旅游产品开发的引导也从资源导向转向市场导向。研究期初，中国乡村旅游发展总体规模较小，发展任务是解决“有没有”“多不多”的问题。从2009年原国家旅游局出台的《全国乡村旅游发展纲要（2009—2015）》及此后几年的政策样本看，利用乡村自然环境和生态农产品，大力发展“农家乐”“渔家乐”等吃住初级产品是政策关注重点。随着乡村旅游发展规模扩大和城镇居民收入的提升，丰富乡村旅游产品结构成为解决供需关系的重点。乡村旅游政策鼓励自然教育、文化体验、旅游景区、民宿、度假、养老等市场化旅游产品开发，以及农副产品的旅游商品化加工，对接城镇居民旅游消费多元化转型。同时，品牌化建设被纳入到政策内容中，2013年原农业部和原国家旅游局共同发文对乡村旅游产业品牌化提出要求，2017年和2018年国家发展改革委、文化和旅游部分别联合多部门发布《促进乡村旅游发展提质升级行动方案（2017年）》《促进乡村旅游发展提质升级行动方案（2018年—2020年）》和《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》，明确提出要培育构建乡村旅游品牌体系，增强乡村旅游品牌的影响力和竞争力，2019年国务院《关于促进乡村产业振兴的指导意见》更是明确提出，要实施休闲农业和乡村旅游精品工程。这些政策沿革均显示了十年来乡村旅游从初级产品开发、丰富产品结构逐步转向促进产品结构高级化的政策脉络。

（三）设施建设：从基础设施转向服务设施

基础设施条件是乡村发展的短板，严重制约乡村旅游的发展，因而“基础设施”一直是乡村旅游政策的关注重点。从研究期初的《全国乡村旅游发展纲要（2009—2015年）》到2019年中央“一号文件”，道路交通、电力、饮用水、污水处理、卫生环境等基础设施建设始终是三类乡村旅游政策文件的高频词。随着《关于改善农村人居环境的指导意见》（2014）、《关于打赢脱贫攻坚战的决定》（2015）等政策的出台，包括贫困地区在内的乡村地区基础设施条件得到了较大的改善，乡村旅游地的交通进入性明显改善。与此同时，为加快游客中心、标识标牌、旅游购物、旅游公厕等乡村旅游公共服务设施建设，2018年17个部委联合发布《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》，强调完善公共服务体系是促进乡村旅游高质量可持续发展的重要任务，2019年中央“一号文件”提出“继续完善乡村旅游发展的基础设施及公共服务设施”。由此看出，基础设施和公共服务设施仍然是乡村旅游高质量发展的短板和政策关注的重点。

（四）要素配置：从行政主导转向社会支撑

资金、人才、土地是产业发展的基础要素，农户是乡村旅游的参与主体，吸纳资金和提高技能是

乡村旅游发展的难点。早期政策主要运用财政奖补、小额贷款、信用担保等财政手段，以解决乡村旅游农户发展的资金问题；随着脱贫攻坚、乡村振兴等战略的实施，近年来的乡村旅游政策更多地运用综合手段，在继续整合涉农资金、加大基础设施与服务设施的财政扶持力度的同时，鼓励在产业投资基金设立、土地入股、项目融资等方面的乡村旅游投融资政策创新，畅通社会资本进入乡村旅游领域的投资渠道。“人才技术”“技能培训”一直是乡村旅游政策文本中的高频词，但政策措施从初期的干部挂职、科普读物编制、培训站设立等，转向技术下乡、产学研结合、返（回）乡创新创业扶持以及“互联网+旅游”等社会与市场手段。土地既是乡村旅游设施建设的基本条件，也是产业发展的资源要素。随着“三块地”改革进程的加快和乡村规划制度的实施，土地的资本属性逐渐显现，但用地规模不足、产权不清晰及其导致的抵押物缺乏、资产流动性差等问题，是乡村旅游发展的薄弱环节。

（五）产业组织：从个体扶持转向多元培育

农户是乡村旅游的参与主体，以农户为单位自发发展农家乐是乡村旅游发展初期的基本组织形态，“农户”成为政策扶持的重点。随着局部地区乡村旅游产业规模的扩大和项目投资的多样化，家庭式组织方式已经不能满足发展需要。星级农家乐、星级民宿、旅游景区、示范项目、示范县等不同类型、不同层级和不同空间尺度的乡村旅游生产组织方式成为政策选项。“企业”“企业+农户”“企业+社区+农户”以及“政府+企业+农户”“政府+企业+旅行社”等组织模式受到政策的鼓励与支持。近年来，随着农村综合改革的推进，“农民专业合作社”“家庭农场”等新型兼业经营主体成为政策扶持重点，各类乡村旅游协会、志愿者组织等非营利性服务组织不断发育，乡村旅游产业组织多元化、专业化和市场化趋势加快，推动了乡村旅游重点村、全域旅游示范区（县）等区域性乡村旅游产业组织形态与模式的发展，但农户与社会资本的合作模式与利益分配机制尚处于政策探索阶段。

五、“十四五”政策展望

自2009年发布《全国乡村旅游发展纲要（2009—2015）》以来，中央及各部委共发布了273份涉及乡村旅游发展的政策文件，基本形成了乡村旅游政策体系。乡村旅游是利用“乡、土、农”资源，实现“望得见山、看得见水、记得住乡愁”和“绿水青山就是金山银山”的中国特色乡村振兴重要路径。“十四五”时期乡村旅游的发展，必须全面融入乡村振兴和扩大内需总战略，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，以高质量发展为主线，扩大城乡旅游消费，促进农业农村优先发展。因此，乡村旅游政策应构建如图5所示的供给框架，发挥乡村旅游的多功能性优势，加强乡村旅游与乡村振兴战略的衔接；以改善城乡旅游供需关系为前提，精准运用政策工具，优化政策供给内容，巩固和扩大脱贫攻坚成果，助力乡村振兴。

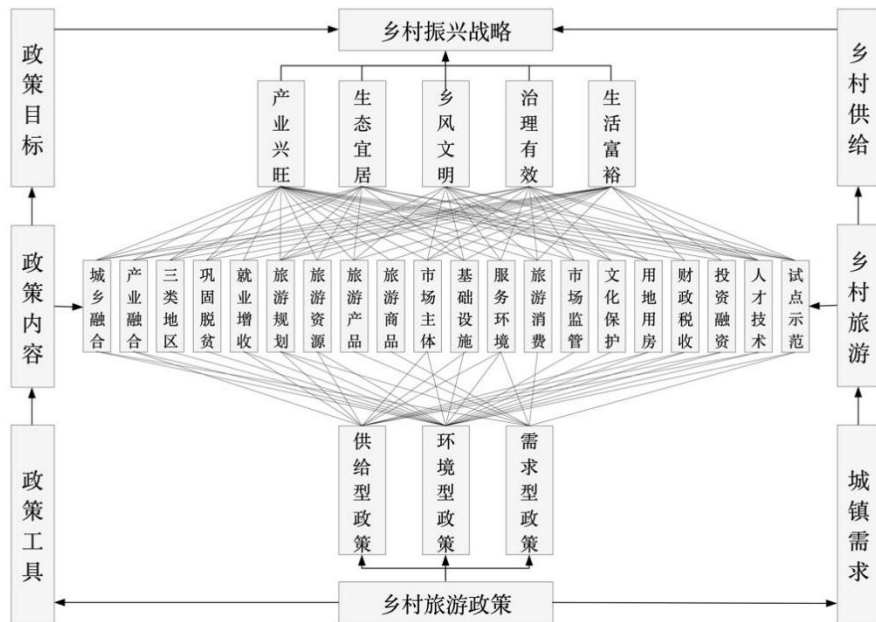


图5 “十四五”乡村旅游政策供给框架与内容重点

（一）政策目标：应从单一产业发展转向与乡村振兴战略全面衔接

实施乡村振兴战略是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，农业农村优先发展是实现乡村振兴战略的前提。乡村旅游连接了城乡两个市场，在通过扩大内需、带动城乡要素流动、促进农业农村优先发展和改善城乡关系方面具有独特的作用。因此，“十四五”时期乡村旅游政策供给应坚持乡村振兴战略总目标导向，一是围绕高质量发展主线，继续开展乡村旅游发展提质升级行动，全面提升乡村旅游产品、服务和环境质量，满足居民日益增长的高品质生活需求，扩大旅游消费，为乡村产业振兴提供可持续发展动能。二是围绕巩固和扩大脱贫攻坚成果任务，继续加强对集中连片特困区、民族地区和边疆地区的乡村旅游政策倾斜，发挥三类地区红色文化、少数民族文化、地理地貌与生态环境等资源优势，继续保持基础设施、人才技术、市场开发等政策的扶持力度。三是围绕城乡融合发展目标，加强供给侧结构性改革和旅游需求管理，发挥乡村旅游在城乡要素流动和配置优化中的独特作用，从供需两端发力，着力破解乡村旅游领域的要素流动机制障碍和政策堵点，全面衔接乡村振兴战略。

（二）政策内容：应从产业要素配置扩展到社会文化生态环境建设

乡村旅游是以农民为主体，利用集体所有土地及其赋存生产、生活、生态等资源开展的综合服务业，乡村旅游发展不是孤立的，在产业链的不同节点与其他产业紧密关联、相互依存、相互促进（于法稳等，2020）。因此，乡村旅游政策内容应按照产业振兴、文化振兴、生态振兴、人才振兴、组织振兴等乡村振兴战略“四梁八柱”的要求，围绕构建复合型、集约化的现代乡村旅游产业体系、生产体系和经营体系（陆林等，2019）的发展目标，重点从乡村旅游产业体系构建、生态保护、文化传承、人才技术和组织模式等方面加大供给侧改革的政策创新，推动乡村旅游高质量发展，助推农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。

一是加强影响乡村旅游产业体系壮大的政策创新。当前中国已完成农村土地、房屋确权工作，农村产权制度、宅基地制度、集体经营性资产股份合作制度以及集体经营性建设用地入市等新一轮农村改革持续深化，为完善现代乡村旅游产业体系提供了法律和制度基础。“十四五”时期乡村旅游政策应在旅游资源调查与评价、产业规划与设施建设用地、农业与旅游业融合发展、旅游新业态扶持和产权与投融资等方面，加快制度创新与政策供给，发挥乡村旅游在扩大国内消费、连接城乡两个市场等方面的独特作用，激活乡村资源活力和发展动力，促进城乡要素流动与配置优化，助推乡村产业振兴。

二是加强“绿水青山”保护和“金山银山”旅游转化。乡村是空间最大的生态载体，乡村生态是乡村旅游发展的重要资源。要按照生态文明建设的总体要求，重点加强不同权属生态资源的保护要求、乡村生态环境整治与修复、乡村生态资源分类与旅游利用评价、生态研学旅游产品开发以及居民生态保护意识教育等方面的政策引导与规范，鼓励发展多种经营，以加强乡村生态保护和生态服务价值转化，把生态效益更好转化为经济效益、社会效益，助推乡村生态振兴。

三是加强乡村文化遗产与旅游活化利用。乡村孕育和积淀着中华民族五千多年来的优秀传统文化，兴盛乡村文化不仅是社会主义先进文化建设的重点，也是乡村旅游发展的基础。要按照建设社会主义文化强国的总体要求，推动乡村传统文化创造性转化、创新性发展。重点建立乡村历史文化保护制度。通过划定乡村建设的历史文化保护线、提供维护资金支持等多种途径，使文物古迹、传统村落、民族村寨、传统建筑、农业遗迹、灌溉工程遗产等得到切实保护（叶兴庆，2020）；创新乡村文化和旅游融合发展机制，鼓励乡土文化展示形式创新，推动文化资源的旅游产品转化；支持传统工艺模式创新，发展特色工艺品；加大乡村文化保护传承的财政保障力度，完善文化资源在旅游利用过程中的利益机制，以更好地保护乡村风貌、传承乡村文脉、留住乡村记忆，助推乡村文化振兴。

四是加强乡村旅游人才技术的资源配置。人才技术是乡村发展最紧缺的要素，乡村旅游不仅是农民不熟悉的新服务业，同时，通过与农业生产、乡土文化、生态景观的融合，乡村旅游发展出教育研学、文化体验、养老度假等新业态，更需要新的理念、技术、信息、经营和管理等。因此，加大人才技术资源配置力度是“十四五”时期乡村旅游的政策重点。一是要继续加大农民旅游技能培训、技术服务下乡、互联网+旅游、结对帮扶等政府主导性政策力度，加快设立乡村旅游实训基地，探索对乡村旅游重点地区实施大学生旅游村官制度；二是要出台针对返乡农民、回乡大学生和归乡乡贤旅游创业创新的扶持性政策；三是要发挥市场配置资源的作用，出台社会投资乡村旅游企业人才扎根乡村、服务乡村的鼓励性政策，形成政府与市场共同配置乡村旅游人才技术的局面，助推乡村人才振兴。

五是加强乡村旅游组织模式的政策引导。乡村旅游涉及资源、土地、资金等多要素和农户、集体、企业、政府等多主体，不断探索和优化组织模式是乡村旅游高质量发展的重要议题。乡村旅游发展必须坚持农村土地集体所有、家庭经营基础性地位的原则，突出三个层次组织模式的政策引导，一是乡村旅游项目的经营组织模式，重点是规范和优化农户、合作社、集体与企业等主体的产权与利益分配机制和经营管理机制，鼓励和扶持农旅融合型经营主体；二是乡村旅游产业的治理模式，应尊重土地集体所有、景观资源共创、基础设施共建、服务环境共享和族群性社会关系等乡村旅游发展特征，引导形成多主体共生发展模式（姚旻等，2019），从政策层面将乡村旅游纳入乡村治理范畴；三是乡村

旅游发展的区域典型模式，中国幅员辽阔，乡村区位交通、自然条件、人文习俗、发展水平等差异较大，同时，产业政策有效性具有时间和空间的差异性，特别是政策对欠发达地区的适度干预，能有效调控市场时滞性的失灵，有助于促进物质、信息、人员等生产要素的流入(姚旻等，2020)。因此不断探索和总结不同类型地区乡村旅游发展模式，有利于丰富和发展乡村旅游的政策供给。

(三) 政策工具：应从环境型为主转向环境型与需求型相结合为主

扩大经济内循环是中国今后一段时期经济发展的总战略，乡村旅游政策应“牢牢把握扩大内需这个战略基点”，按照“形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡”要求，灵活运用政策工具，扩大乡村旅游消费，促进乡村旅游高质量发展。一是继续重视运用环境型政策工具，着力解决乡村旅游发展的产业融合规划、要素流动机制、产品服务质量等基础性问题；二是加大需求型政策工具运用力度，推动带薪休假制度的执行，推广2.5日周末假日做法，支持乡村研学、度假、养老等新业态发展，全面对接和释放居民的乡村旅游消费需求；三是总结多主体联合制定政策的经验，着力推动规划用地、设施建设、产业融合、投融资、市场监管等交叉综合领域的机制联动，提升乡村旅游发展政策的协同水平；四是将政策评估纳入乡村旅游政策供给体系，加强政策评估理论及方法研究，科学开展政策评估工作，提升政策供给效率，优化公共资源配置，推进乡村旅游政策的高质量供给。

参考文献

- 1.蔡克信、杨红、马作珍莫，2018：《乡村旅游：实现乡村振兴战略的一种路径选择》，《农村经济》第9期。
- 2.陈娟、胡丹丹，2019：《湖北省乡村旅游扶贫政策执行分析——基于史密斯模型》，《决策与信息》第10期。
- 3.何琼峰、宁志中，2019：《旅游精准扶贫助推贫困地区乡村振兴的思考》，《农业现代化研究》第5期。
- 4.黄萃、任弢、张剑，2015：《政策文献量化研究：公共政策研究的新方向》，《公共管理学报》第2期。
- 5.李剑锋、黄泰圭、屈学书，2019：《近30年来我国乡村旅游政策演进与前瞻》，《资源开发与市场》第7期。
- 6.李玉新、吕群超，2018：《乡村旅游产业政策演进与优化路径——基于国家层面政策文本分析》，《现代经济探讨》第10期。
- 7.刘德谦，2006：《关于乡村旅游、农业旅游与民俗旅游的几点辨析》，《旅游学刊》第3期。
- 8.陆林、任以胜、朱道才、程久苗、杨兴柱、杨钊、姚国荣，2019：《乡村旅游引导乡村振兴的研究框架与展望》，《地理研究》第1期。
- 9.宁志中、张琦，2020：《乡村优先发展背景下城乡要素流动与优化配置》，《地理研究》第10期。
- 10.舒伯阳、马静，2019：《中国乡村旅游政策体系的演进历程及趋势研究——基于30年数据的实证分析》，《农业经济问题》第11期。
- 11.苏东水，2015：《产业经济学（第四版）》，北京：高等教育出版社。
- 12.王云才，2002：《国际乡村旅游发展的政策经验与借鉴》，《旅游学刊》第4期。
- 13.韦俊峰、何瀚林、明庆忠，2019：《中国休闲农业和乡村旅游政策的演进特征(2001—2018)——基于政策文本量化分析》，《社会科学家》第3期。
- 14.姚旻、王婷、宁志中，2020：《贵州省黔东南州民族村寨旅游集聚空间演变特征与驱动机制》，《广西民族大学

学报(哲学社会科学版)》第3期。

15.姚旻、赵爱梅、宁志中, 2019: 《散居型村寨旅游“共生”发展机制与培育路径》, 《贵州民族研究》第12期。

16.叶兴庆, 2020: 《为实施乡村振兴战略提供制度保障》, 《中国农村经济》第6期。

17.于法稳、黄鑫、岳会, 2020: 《乡村旅游高质量发展: 内涵特征、关键问题及对策建议》, 《中国农村经济》第8期。

18.周燕, 2019: 《我国乡村旅游发展的政策回顾与趋势前瞻——基于2004年以来国家层面政策文本分析》, 《云南行政学院学报》第4期。

19.Fleischer, A., and D. Felsenstein, 2000, "Support for Rural Tourism: Does It Make A Difference?", *Annals of Tourism Research*, 27(4): 1007-1024.

(作者单位: ¹贵州财经大学欠发达地区经济发展研究中心;

²贵州财经大学大数据应用与经济学院;

³中国科学院地理科学与资源研究所)

(责任编辑: 初心)

China's Rural Tourism Policies: Basic Characteristics, Hot Topics Evolution and Prospect for the 14th Five-year Plan

YAO Min ZHAO Aimei NING Zhizhong

Abstract: Policy is an important tool to implement the national social and economic development strategy. This study selects the rural tourism-related policies issued by the central government and various ministries from 2009 to 2019 and uses the methods of statistical analysis and qualitative analysis. It finds that the rapid growth of rural tourism policies is related to the issuance of national major strategies and the five-year economic and social plan. The level of the main body of rural tourism policies is high, and the policies issued jointly by multiple departments account for a high proportion. The main types of rural tourism policies are environment-oriented and supply-oriented. With the implementation of the national strategy, hot topics of rural tourism policies have changed accordingly. The role of industry has been upgraded from local development to strategic planning, product development has been changed from resource-oriented to market-oriented, infrastructure construction has been changed to service facilities, factors allocation has been changed from administrative guidance to social support, and industrial organization has been changed from individual support to diversified cultivation. Looking forward to the supply of rural tourism policies during the 14th Five-year Plan period, we should take rural revitalization as the overall goal. The policy goal should shift from the single-industry development to full integration with rural revitalization strategy, the policy content should expand from the allocation of industrial elements to the construction of social, cultural and ecological environment, and the policy tools should change from the environment-oriented to the combination of environment-oriented and demand-oriented.

Keywords: Rural Tourism; Tourism Policy; Policy Evolution; Prospect for the 14th Five-year Plan; Rural Revitalization