



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成 果 要 报 》

2017 年第 40 期

（ 总第 110 期 ）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2017年10月02日

聚焦精准扶贫

推进乡村旅游深入发展的建议

刘洪银

【 内容简介 】 扶贫攻坚关键阶段要求乡村旅游对焦精准扶贫融合发展。但实践中旅游扶贫受到贫困人口参与动力不足、扶贫对象识别不精准、规划编制缺乏个性、“乡村旅游+”融合不深、贫困人口素质低和开发设计人才短缺等多重约束，乡村旅游扶贫开发的精准度不高。建议确定贫困地区、扶贫项目和扶贫人口识别标准，遵循村民意愿和“外俗内洋”原则制定乡村特色旅游规划，改善乡村环境促进“乡村旅游+”深度融合，加强乡村旅游管理组织和产业组织创新，集聚社会精英和返乡农民工，充分释放旅游扶贫外溢效应。

据统计，2010-2014年，全国通过发展乡村旅游带动了10%以上贫困人口脱贫，旅游脱贫人数达1000万人以上。但实践中乡村旅游精准扶贫偏离了贫困人口利益诉求，贫困居民利益受损，导致假扶贫、扶假贫现象，这表明乡村旅游没有对标扶贫目标，扶贫开发的精准度不高。

一、乡村旅游精准扶贫存在的问题

1. 贫困人口参与乡村旅游内生动力不足

贫困人口大多经济条件差、人力资本低和社会资源少。在政策吸引下，部分贫困村、贫困户争相列入扶贫对象，期望获得政策利好，出现争扶贫现象。但国家财政资金有限，扶贫政策初衷是通过输血提高贫困户造血能力。贫困人口自身的脱贫动力才是实现永久脱贫的关键。但贫困人口思想观念落后，乡村旅游参与意识不强，参与积极性不高，乡村旅游没有被农村居民广泛接受。即使部分人愿意从事乡村旅游工作，也因自身知识技能约束，被乡村旅游企业拒之门外，挫伤了参与积极性。

2. 扶贫对象识别不够精准

精准扶贫需要精准识别贫困地区和贫困人群。扶贫对象精准识别是通过合规、有效的程序和方法确定具有乡村旅游参与意愿、参与能力，能够借助帮扶实现脱贫的贫困地区和贫困人群。但扶贫工作中人口信息采集制度的不健全，难以准确了解贫困人口基本信息，出现真正贫困的农户得不到帮扶，同一扶贫对象得到反复扶持。部门沟通协调和统计口径的偏差导致旅游扶贫开发资源配置效率低，扶贫效果不明显。

3. 乡村旅游规划编制不精准

富有个性化的规划是乡村旅游精准扶贫的基础和前提，精准扶贫需要秉承“一村一规”理念，精准规划每一个村庄。乡村旅游规划编制需要针对区域资源的差异，科学研判乡村旅游主要吸引物、发展模式、发展定位、营销策略等内容。但实践中，乡村旅游规划要么千篇一律、整齐划一，开发项目大同小异、毫无特色，没有彰显乡村差异化、特色性；要么高大上，以城市生活理念主观臆断村庄规划，偏离了乡村生活、文化环境，偏离了村民需求，这样的规划失去适宜性、特色性，自然难以落地。

4. “乡村旅游+”没有达到深度融合

旅游业依托性和关联性强，乡村旅游业与相关产业资源共享、融合发展是必然趋势。“乡村旅游+”能够拓展乡村旅游扶贫功能，释放贫困人口增收潜力。如乡村旅游与休闲农业、康养产业、文化创意等产业的融合发展。但实践中，由于受资金和人才约束，乡村旅游与相关产业融合发展不足。如乡村交通不畅、网络通信和生态环境差约束休闲旅游和健康养生产业发展，旅游产品开发设计水平差，产品缺乏特色，不能满足顾客需求。乡村旅游与关联产业尚存在较大的融合空间。

5. 乡村旅游精准扶贫受贫困人口素质和设计人才双重约束

一方面，近几年持续扶贫后，剩余的贫困户多是存在一定脱贫困难的罹患疾病、残疾或劳动力短缺的农户，这部门贫困人口知识技能低且再培训效率不高，乡村旅游参与能力较低，给乡村旅游精准扶贫带来困难。另一方面，乡村缺乏旅游项目开发人才

和旅游产品设计人才。有些适合发展乡村旅游的偏远地区，本土人才外流，外部人才吸纳困难，难以形成乡村旅游核心竞争力，旅游扶贫困难重重。

二、聚焦精准扶贫，推进乡村旅游融合发展的对策

1. 确定标准，精准识别旅游扶贫地区、旅游开发项目和旅游扶贫人群

由于各地资源禀赋差异，并非所有农村都适合发展乡村旅游，并非所有村庄都适合开发同一旅游项目。

第一、确定旅游扶贫地区识别标准。适合发展乡村旅游的地区应该具备一定比较优势，如拥有颇具特色的旅游资源，交通通达，具备满足游客基本需求的接待设施，旅游扶贫开发机会成本低等。根据这个标准，各省市扶贫办确定适合旅游开发扶贫的贫困村，并建档立卡。

第二、确定旅游开发项目识别标准。乡村旅游扶贫项目选择不但要紧紧围绕农村自然风貌、民俗文化、民宿、稀缺产品等特色资源，还要与旅游市场相衔接，旅游开发项目既要能够满足游客群需求，还要能够带动当地贫困人口脱贫，具备一定的顾客吸引力和市场竞争力。

第三、确定旅游扶贫人群。制定贫困人口信息采集制度，按照统一的统计口径，由县级政府民政部门承担信息采集和核对工作，并统一向旅游扶贫相关部门通报信息。除要求达到贫困标准外，旅游扶贫人口应具有一定参与意愿和参与能力，或经过培训能够达到参与要求。

2. 因地制宜，加强乡村旅游规划扶贫

第一、各省市扶贫办与旅游局应组织动员具有旅游规划资质单位对适合发展旅游业的建档立卡贫困村开展旅游规划扶贫公益活动，扶贫办给予规划成本补助。

第二、建议成立乡村旅游规划委员会。从农业、林业、水利、文物、城建、宗教等部门中抽调相关专业人员组成旅游规划委员会，专门负责对乡村旅游扶贫规划和旅游开发项目的审核、协调和管理工作。乡村旅游规划编制必须经过村委会和村民代表同意，方可提交规划委员会审核实施。

3. 集聚要素，促进“乡村旅游+”产业深度融合

集聚资本和人才需要营造有吸引力的农村环境。国家和地方政府应不断加大贫困村道路交通、网络、通信和生态等基础设施建设，构建宜人宜居的农村环境，优先吸纳旅游项目开发人才和旅游产品设计人才入住。第一、财税金融政策支持发展乡村特色旅游产品开发和生产，通过旅游产品生产加工带动贫困人口就业。赋予贫困人口旅游业就业的优先权利，如就业岗位优先、旅游商品生产优先、经营服务许可优先等，促进贫困人口就业。第二、规范发展乡村民宿产业。政府给予贫困村民宿建设一定的财政补贴。村庄规划要求“外俗内洋”，即民居外部设计要符合村庄村域风貌和乡村文化，内部装饰要在遵从农村生活习俗基础上注入现代生活文明。第三、加快发展乡村众创空间，通过乡村众创空间集聚创意设计人才到乡村工作和生活。

4. 统筹协调，加强乡村旅游组织创新

除人力资本约束外，缺乏强有力的政治、经济组织保障也是贫困村脱贫难的原因所在。

第一、健全乡村旅游管理组织。将分散于旅游、发改、扶贫、财政、民政等部门的旅游扶贫相关职能统一起来，建立乡村旅游管理委员会，整合各方旅游扶贫资源，统筹制定本地区产业、财税、投资、金融等政策，形成旅游扶贫政策合力。

第二、加快乡村旅游产业组织发展。为激发贫困村乡村旅游发展的内生动力，乡村旅游扶贫政策应从关注龙头企业向扶持农民专业合作社组织延伸。采取“一个龙头企业+多个专业合作社+一批致富能人+一批贫困人口”模式，政策鼓励龙头企业与专业合作社联动发展“乡村旅游+”产业，形成旅游扶贫利益共同体。

5. 多措并举，促进乡村旅游人才集聚与培训

第一、吸纳社会精英参与乡村旅游扶贫开发。从农村走出来的城市文化精英、政界精英和商界精英有着与家乡割舍不断的乡愁和乡情，地方政府应牵线搭桥，吸纳各方乡贤参与乡村旅游开发和乡村贫困治理。可借鉴日本“故乡纳税”经验，通过鼓励乡贤对家乡或贫困地区捐款的方式来抵消一定比率的个人纳税额。

第二、政策引导返乡农民工乡村旅游创业。农民工返乡创业政策和大学生村官政策应鼓励新下乡知识青年到贫困村创业，创办农村电子商务、健康养生、文化创意等“乡村旅游+”产业。

第三、有组织地开展贫困人口培训活动。一是针对贫困户的实际情况，按照“分类、分批、分级”的原则，有针对性地举办乡村旅游经营管理专题培训班，对贫困人口进行经营管理、食宿

服务、接待礼仪、传统技艺、导游解说、文艺表演、产品创意、旅游商品设计生产、市场营销等方面的精准培训，提升贫困人群旅游从业整体素质和参与能力。二是鼓励各类旅游院校、规划机构和宾馆饭店、景点景区、旅行社、行业协会等组织与适合发展乡村旅游的贫困村结对帮扶。

第四、充分利用乡村旅游扶贫开发的外溢效应。乡村旅游扶贫开发吸引了大量游客进入，贫困地区政府可通过旅游网站、旅游景区、游客集散地等发布贫困户信息，游客可根据贫困人口的需求自愿选择帮扶对象和帮扶方式，实现精准帮扶。

【作者简介】

刘洪银，天津农学院人文学院教授，经济学博士，南开大学滨海开发研究院研究员。

