

全域旅游背景下张家界乡村旅游创新发展研究

——解决“三农”问题的有益探索

葛 林 全 华

[摘 要] 乡村旅游是农村地区经济发展的重要战略，是实现农业增效、农民增收、农村增绿的有效模式，有利于促进农村三产融合发展和农民向产业工人转变，长效推动“三农”问题解决。全域旅游作为区域协调发展模式，要求乡村旅游更具规范性和协调性，更具基础性和网络性，更具效益性和包容性。总体而言，张家界乡村旅游存在整体规划缺乏、特色不够鲜明，特色农副产品供给不足、销售模式单一，利益分配失衡、扶贫效果欠佳，基础设施欠缺、游客体验不足以及人才队伍薄弱、服务水平不高等问题。对此，张家界首先要保

作者简介：葛林（1974—），男，土家族，湖南桑植人，张家界市旅游学会乡村旅游规划设计研究院执行院长，主要从事乡村旅游与“三农”问题研究；全华（1972—），男，土家族，湖南永顺人，湘西州农业科学研究院研究员，张家界市旅游学会乡村旅游规划设计研究院常务副院长，主要从事农业问题研究。

证资金的充足，遵循“政府配置扶持资金、市场配置社会资本”的基本原则，让政府资金做到“资金跟扶贫走、扶贫跟能人走、能人跟项目走、项目跟市场走”，并采取以下措施：一是要创新规划理念，构建乡村旅游综合服务中心体系；二是要创新产品形式，构建乡村旅游特色商品集聚基地；三是要创新发展模式，构建乡村旅游精准扶贫体制机制；四是要创新营销手段，构建乡村旅游线上线下融合平台；五是要创新学习机制，构建乡村旅游从业人员培训体系。

[关键词] 全域旅游；乡村旅游；创新发展；“三农”问题；张家界

一、引言

农业丰则基础强，农民富则国家盛，农村稳则社会安。在 2017 年中央一号文件中，“推进农业供给侧结构性改革，培育农业农村发展新动能”成为主线，这是自 2004 年以来，中央一号文件连续十四次聚焦农业、农民和农村（以下简称“三农”）问题，可见党和国家对“三农”问题的重视程度。“三农”问题对于我国这样一个农村人口约占总人口半数的农业大国而言，显得特别重要。它不仅是一个民生和社会问题，也是一个经济和政治问题，事关我国农业现代化、工业化、城镇化、共同富裕、可持续发展等一系列党和

国家发展的重大问题，是扶贫攻坚和全面建成小康社会进程中的关键问题，需要一如既往地加以关注和重视，并予以妥善处理和解决。

作为农业和旅游业融合发展的产物，乡村旅游已经成为后现代社会人们回归自然的载体和农村地区经济发展的重要战略，且被众多国家和地区普遍接受。^[1-3]在许多国家，乡村旅游被认为是一种阻止农业衰退和增加农村收入的有效手段，对推动农村地区经济发展起到了不可替代的作用。^[4]国家旅游局局长李金早在2015年全国乡村旅游提升与旅游扶贫推进会上系统地指出：“乡村旅游是推动农村迈向现代化进程的重要力量，是促进农村经济增长和农业结构调整的重要渠道，是消除城乡二元结构、促进城乡一体化发展的有效途径，是推进新一轮农村扶贫开发攻坚的中坚力量。”将乡村旅游作为解决“三农”问题的重要途径已经成为国家及相关部门政策措施中不可或缺的内容之一。比如，国发〔2009〕41号文件提出要“实施乡村旅游富民工程”，国发〔2014〕31号文件明确指出要“大力发展乡村旅游”，国发〔2016〕70号文件提出要“实施乡村旅游扶贫工程”等；而近两年的中央一号文件也明确提出要大力发展乡村旅游或乡村休闲旅游产业，以推进农村产业融合、壮大新产业新业态、拓展农业产业链价值链，促进农民收入持续

较快增长。与此同时，全国各地也掀起了“乡村旅游热潮”，各种规划、会议以及示范点建设频频出现。2014年，我国乡村旅游新增收入400亿元，新增就业岗位约20万个，带动超过3300万农民受益，为农民脱贫致富和全面建成小康社会等做出了重要贡献。由此也可以看出，将乡村旅游作为实现农业增效、农民增收、农村增绿的有效方式已经被社会各界普遍接受和认可。

作为以旅游建市、旅游兴市的新兴旅游城市，张家界不仅拥有绝版的自然旅游资源，还拥有各具特色的乡村自然风光、丰富多彩的乡村民俗民情、充满情趣的乡土文化艺术、风格迥异的乡村民居建筑、富有特色的乡村传统劳作、琳琅满目的土特旅游产品等乡村旅游资源。同时，截至2016年年底，全市有星级休闲农业企业和“农家乐”超过696家、农产品加工企业超过815家、农民专业合作经济组织超过825个、入社农户超过7.5万户。可以说，在张家界，农业和旅游业融合、发展乡村旅游具有得天独厚的条件。然而数据显示，乡村旅游产业对全市旅游人次贡献率不足5%，对旅游收入贡献率不足2%，乡村旅游的潜力并未得到充分开发，其作用并未得到充分体现。2016年2月，张家界成功入选首批“国家全域旅游示范区”创建

单位，这为张家界乡村旅游的发展提供了重大契机，也为其带来了巨大挑战，为其提出了更高要求。与此同时，大农业时代已经来临，现代科学技术、现代工业提供的生产资料和科学管理方法被频繁地应用到农业的生产与运作中，农业变得越来越社会化和现代化，解决“三农”问题的方式和方法也应该更先进、更人性、更契合。在全域旅游背景下，基于大农业的视角，以解决“三农”问题为根本出发点，探索乡村旅游面临的机遇和挑战，重新审视张家界乡村旅游发展存在的问题，并提出针对性强、有效性高、创新性大的对策建议，成为迫切而必要的重大课题。

二、推进张家界乡村旅游发展的现实意义

乡村旅游与“三农”问题有着必然的联系，其在促进“三农”问题解决的同时，对全域旅游、旅游和农业供给侧改革、精准扶贫、新型城镇化等战略的实施具有推动作用，而这些战略的顺利实施又将进一步推动“三农”问题的有效解决。

（一）乡村旅游是“三农”问题得以解决的有效模式和途径

实现农业增效、农民增收、农村增绿一直以来都是党和国家的重要工作，也是张家界市委、市政府重点解决的问题。《中共中央国务院关于深入

推进农业供给侧结构性改革，加快培育农业农村发展新动能的若干意见》《张家界市关于加快培育发展家庭农场的实施意见》等文件的颁布与实施，充分表达了中央和张家界市委市政府彻底解决“三农”问题的决心。受农业基础设施薄弱、农业整合功能不强、农技推广力量欠缺、农业投入数量不足、农村教育力度不够等因素的制约，张家界市的农业现代化程度较低，效益总体不高，农民收入水平也相对较低，这些又直接影响了农村社会经济的繁荣和可持续发展。乡村旅游的开展，可以使农业生产规范化、规模化和产业化，充分促进农村三产的融合，提高农业附加值和竞争力，完善农村产业链和价值链，提升农业生产的效益；可以使农民在家门口就轻松实现就业，转变为乡村旅游产业从业人员甚至是产业工人，大幅提高收入；可以使农村环境更加美观，在改善农民居住条件的同时，提高农村生活质量、激活农村经济，真正推动农村绿色、繁荣发展。因此，乡村旅游是解决“三农”问题的重要模式和途径。

（二）乡村旅游是全域旅游得以实现的重要前提和保障

全域旅游是一项综合性的系统工程。按照国家全域旅游示范区创建检查验收的指标体系，全域旅游需要在“推进旅游改革创新的工作力度”对全域

旅游创建工作的重视程度与举措”旅游业的地位与综合贡献”旅游产品特色吸引力、覆盖度、丰富度”旅游基础设施与公共服务体系”旅游服务要素的配套水平”旅游的安全文明有序和游客满意状况”以及“旅游资源与生态环境保护”等八个方面做出成绩，并且对农村居民增收、对脱贫的贡献以及“旅游+农业”融合发展、基础设施覆盖度等有专门要求，这些内容与“三农”问题紧密相连，这些要求需要通过乡村旅游的全面升级才能更好地实现。毫不夸张地说，没有“整产业链、全绿色化、多功能化、高附加值、强竞争力”的大农业的强力支撑，就没有乡村旅游的未来。而没有乡村旅游的全域旅游是不完善、不健全、不到位的。没有大农业和乡村旅游业的发展，就不可能实现全域旅游的发展。因此，以大农业为基础、推进乡村旅游的发展，是张家界创建国家全域旅游示范区的重要内容，是全域旅游真正得以实现的重要前提和重要保障。

（三）乡村旅游是旅游和农业供给侧改革的突破口和重点领域

供给侧结构性改革注重激发经济增长动力，主要通过优化要素配置和调整生产结构来提高供给体系质量和效率，进而推动经济增长。其重点是解放和发展社会生产力，用改革的办法推进结构调整，减少无效和低端供

给，扩大有效和中高端供给，增强供给结构对需求变化的适应性和灵活性，提高全要素生产率。^[5]具体到旅游领域，供给侧结构性改革的核心就是如何增加有效供给，优化“吃、住、行、游、购、娱”六大要素之间的结构比例。对此，拓展旅游市场空间、完善旅游产品体系成为关键环节。张家界作为知名的旅游目的地，核心景区经常出现拥堵，特别是在黄金周、寒暑假等节假日，“人满为患”的现象时有发生。但是，张家界的旅游仍以观光为主，休闲和度假旅游发展相对较缓，这不利于拉动旅游消费。乡村旅游作为城市旅游的有益补充，其农村地区的广阔空间、农业产品的多样化以及农民生活和耕作的“原始性”，正好能起到分流游客、丰富旅游产品、提升游客体验的作用。因此，乡村旅游将有效地推动农业供给侧结构性改革，并将成为张家界推进旅游供给侧结构性改革的重要突破口和重点领域。

（四）乡村旅游是精准扶贫、精准脱贫的有效载体和方式

消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕，不仅是个战略性问题，也是个政治性问题，更是全面建成小康社会的必然要求。“十三五”时期是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的决胜阶段，也是打赢脱贫攻坚战的决胜阶段。在这一阶段中，要将“精准扶贫、精准脱贫”作为基本方略和

重要原则，坚持以“扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准”统领贫困地区的脱贫攻坚工作，真正做到“真扶贫、扶真贫、真脱贫”。张家界作为集中连片特困地区武陵山片区的重要区域，肩负着减贫、脱贫的重要任务。根据“五个一批”脱贫思路，发展生产是实现脱贫的第一要务。张家界拥有丰富且独特的乡村旅游资源，大力发展乡村旅游、推动农业和旅游业的深度融合，是发展农村地区生产的切实之举，符合“精准扶贫、精准脱贫”的思想和要求。将乡村旅游与扶贫工作相结合，通过乡村旅游发展来推动“三农”问题的有效解决，必将成为我国农村地区经济社会发展的重要路径，也必将成为张家界乡村旅游发展的一大亮点。

（五）乡村旅游是新型城镇化建设的重要助推器和路径

2014年3月，国务院印发了《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，由此，我国新型城镇化建设进入到改革攻坚的关键时期。相应地，张家界也制定了《张家界市新型城镇化规划（2014—2020年）》。新型城镇化贵在“新”，核心在“人的城镇化”。“新”不仅体现在新常态下城镇化新的发展模式和发展要求，还体现在新的思维、新的观念、新的举措；而“人的城镇化”不仅仅

在于让更多的农民转移就业、转化为市民，更在于人的素质的全面提升，就地城镇化也成为重要的城镇化取向。受历史、自然、经济、社会等多方面的影响，总体上，张家界人民的思想意识不够开放、文明开化程度不够高，这成为新型城镇化建设的重要障碍。发展乡村旅游，不仅需要完善的配套设施作为配套，更需要有优质的服务作为保障，这就需要村民们解放思想，转变经营理念，并不断提高自身素养，加强服务意识，实现“人的城镇化”。唯有“人的城镇化”才能给农业的增效、农民的增收，以及农村的增绿提供持续发展的新动力和新动能；也唯有“人的城镇化”才能真正将农民转变为旅游从业人员和产业工人，提升城乡一体化的水平和质量，并协调推进农业现代化与新型城镇化。

三、全域旅游背景下乡村旅游面临的机遇与挑战

经过多年的发展，“三农”问题得到了一定程度的解决，乡村旅游也得到了快速的发展。然而，在全域旅游背景下，乡村旅游发展既面临机遇，也面临挑战，这些机遇和挑战也同样对“三农”发展产生了重要影响。

（一）全域旅游的内涵与特征

全域旅游是指在一定区域内，以旅游业为优势产业，通过对区域内经济社会资源尤其是旅游资源、相关产业、生态环境、公共服务、体制机制、政策法规、文明素质等进行全方位、系统化的优化提升，实现区域资源有机整合、产业融合发展、社会共建共享，以旅游业带动和促进经济社会协调发展的一种新的区域协调发展理念和模式。发展全域旅游是旅游业贯彻落实新发展理念的重要体现，是促进旅游业转型升级和可持续发展的必然选择，是推进我国新型城镇化和新农村建设的有效载体，有助于全面提升我国旅游业的国际竞争力。^[6]

对于全域旅游的内涵和特征，需要正确认识和理解五个“新”、五个“全”和五个“不”。^[7]

(1) 五个“新”。第一，全域旅游是一种发展的新模式新战略；第二，全域旅游是一种旅游目的地的新形态新品牌；第三，全域旅游是一种新的综合改革平台和载体；第四，全域旅游构建一种新的复合型空间；第五，全域旅游是新的发展趋势和方向。

(2) 五个“全”。第一，旅游景观全域优化，形成处处是景；第二，是旅游服务全域配套，构建随处可见的温馨便捷服务；第三，旅游治理全域覆

盖，构建大旅游综合管理治理体制机制；第四，旅游产业全域联动，构建新的产业生态系统；第五，旅游成果全民共享，形成共建共享的旅游发展大格局。

(3) 五个“不”。第一，全域旅游不是全域开发，不是到处搞旅游开发、到处建设项目；第二，全域旅游不是全域景区，不是到处建设景区景点；第三，全域旅游不是全域同质同步发展，要避免恶性竞争；第四，全域旅游不是全一模式，要因地制宜；第五，全域旅游不是全面开花，要分步推进。

(二) 全域旅游给乡村旅游带来的机遇

(1) 全域旅游为乡村旅游全面发展提供了政策支持。正如前文所说，全域旅游是一项综合性的系统工程，其建设内容涉及8个主类、41个亚类，内容涵盖面广，且要求较高，这为乡村旅游的全面发展以及农业的转型升级提供了方向、提出了要求。与此同时，国家旅游局于2015年8月发布了《关于开展“国家全域旅游示范区”创建工作的通知》(旅发〔2015〕182号)，并于2016年2月公布了首批262个“国家全域旅游示范区”创建单位。全国各地也出台了全域旅游发展的相关规划或政策，如张家界于2016年6月印发了《张家界市全域旅游示范区创建行动方案》(张旅委〔2016〕17号)。

这些均为乡村旅游的发展提供了政策上的支持。

(2) 全域旅游为乡村旅游提质升级提供了人才支撑。农村经济想要实现更长时期、更高水平、更高质量的发展，关键还在于人才。目前，农村地区绝大多数的适龄劳动者还是以外出打工为主，致使农村地区的人力资源存量相对较少，更不用说人才资源了。在新的时代背景下，乡村旅游所需的劳动者已不局限于餐饮服务人员、零售人员等低技能的人员，而是指向了设计、宣传、营销等高层次人才；农业人员也不再是单纯的农耕人员，而更强调农业科技人员。全域旅游要求资源实现共享，要求人才在全域范围内自由流动、互利合作，这就为乡村旅游和农业发展突破人才瓶颈提供了可能。

(3) 全域旅游为乡村旅游融入城市旅游提供了制度保障。长期以来，乡村旅游的客源地仅仅局限在乡村所在城市或临近城市，因此也很难融入城市旅游的发展中。同时，城市旅游的游客在游览了当地代表性景区(点)之后，很少会将行程延伸至城市下面的乡村。对于像张家界这样处在老、少、边、穷地区的自然景观型旅游城市，不少游客甚至反映：“到了张家界就如到了乡村，还有必要到乡村的乡村去？”也就是说，城市旅游对乡村旅

游的辐射带动效应较小。全域旅游要求整个区域的资源进行统筹规划，这就将乡村旅游与城市旅游有机结合在一起，为乡村旅游融入城市旅游提供了制度上的保障，也为城乡一体化的实现提供了条件。

（三）全域旅游给乡村旅游带来的挑战

（1）全域旅游要求乡村旅游更具规范性和协调性。在传统的发展模式下，农村地区的合作开发相对较少，乡村旅游更多是单点开发、各自为战，急功近利的心理较重。由于没有统一规划和统筹协调，乡村旅游项目存在重复建设的现象，项目之间的差异性较小，特色不够鲜明，导致严重的同质化竞争。同时，乡村与城市的一体化进程较慢，乡村旅游与城市旅游之间的衔接性较差，不能有效利用城市旅游的公共设施和游客资源。全域旅游作为一种新的区域协调发展模式，要求整个区域以旅游业为主体或优势产业，围绕既定的目标，对区域内的相关资源进行统一规划、合理部署，加强乡村旅游项目上马的规范性和协调性，实现全域旅游的规模经济效益和范围经济效应。

（2）全域旅游要求乡村旅游更具基础性和网络性。传统的乡村旅游，特别是欠发达地方的乡村旅游很难获得市场的认可、融入城市旅游，其重

要原因之一便是农村地区的交通、服务站点等基础设施建设落后，即通达性较低、服务性较差。全域旅游对农村地区旅游交通、旅游厕所、旅游集散体系、旅游信息与咨询服务、旅游标示体系等基础设施和公共服务体系的建设提出了明确的要求，旅游的基础性更强。同时，全域旅游要实现区域内资源的有机整合与共享，并将乡村旅游产品输送至外界，就必须要有互联网思维和电商思维，通过交通等实体网络实现与外界的物质交换，通过互联网等虚拟网络实现与外界的信息交流。

(3) 全域旅游要求乡村旅游更具效益性和包容性。农家乐等传统乡村旅游项目的出发点和关注点都在个体的经济效益上，很少主动关注社会效益和生态效益。全域旅游要求乡村旅游在实现就业、保护环境以及带动扶贫脱贫、推动“三农”问题解决等方面发挥更大的作用，取得更大的绩效，在取得经济效益的同时系统考虑社会效益和生态效益，实现综合效益的最大化。同时，全域旅游要求乡村旅游更具开放性和包容性，一方面要敞开怀抱，让更多的人体验到旅游的乡村性和自然性，体会到人与人、人与社会、人与自然的和谐性；另一方面要寻求农村地区社会和经济的协调发展、可持续发展，体现乡村的发展空间和可持续发展能力。