

白银市人民政府办公室文件

市政办发〔2018〕43号

白银市人民政府办公室 关于印发加快乡村旅游发展 实施意见的通知

各县、区人民政府，市直有关部门，中央省在银有关单位：

为认真贯彻落实《甘肃省人民政府办公厅关于加快乡村旅游发展意见》（甘政办发〔2018〕23号）精神，充分发挥乡村旅游在乡村振兴战略和旅游强市战略中的重要作用，有效推动我市旅游业和经济社会发展，经市政府同意，现就加快推进乡村旅游发展提出如下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想

全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，牢固树立新发展理念，抢抓国家实施乡村振

兴战略机遇，认真贯彻省政府办公厅关于加快发展乡村旅游意见精神，深入挖掘乡村旅游资源，大力发展以农耕文化为魂、田园风光为韵、村落民宅为形、生态农业为本的乡村旅游，推进乡村旅游由观光型为主向乡村休闲度假和生活体验转型升级，以游兴村、以游强镇、以游富民，全面提升乡村旅游发展质量和服务水平，把乡村旅游培育成为全市旅游产业支柱业态和最重要的增长极，为推进旅游强市战略和发展优质旅游作出积极贡献。

（二）基本原则

1. 政府引导，市场运作。建立完善市级指导、县乡统筹主抓、以县为主、市场化运作的乡村旅游发展机制，加强统筹协调和引导扶持，创新发展模式和经营机制，完善投融资体制和分配机制，实现社会各方力量共同参与、互利共赢。

2. 产业融合，互动发展。加强乡村旅游与农业、商业、文化产业、地产业、娱乐业等相关产业之间的融合，用建设景区的理念来建设农村，用经营农业的思路来发展旅游，丰富乡村旅游产品内容，拓展乡村旅游产业领域，拉长乡村经济链条，推动农村一二三产业实现深度融合、互动发展。

3. 因地制宜，突出特色。充分挖掘各县区自然禀赋、民俗风情和文化特性，强化顶层设计，选择适宜模式，打好田园牌、民俗牌、生态牌，培育具有浓郁地方特色的乡村旅游产品，做

到“一县一品牌、一镇一特色、一村一风韵”，防止一哄而起、大拆大建、千村一面和城市化翻版、简单化复制，实现特色化、精品化、差异化发展。

4. 保护生态，绿色发展。正确处理资源开发与生态保护、经济效益与社会效益、当前利益与长远利益的关系，注重乡村绿色生态、乡土文化和遗产保护，营造良好的乡村生态和文化环境，推动乡村旅游持续健康有序发展。

5. 示范带动，整体推进。加强乡村旅游示范创建，发挥典型引领带动作用，打造乡村旅游和旅游扶贫样板，以点带面，促进全市乡村旅游整体发展。

（三）发展目标

到 2020 年，全市乡村旅游基础设施有较大显著改善，业态产品更加丰富，服务品质进一步提升，游客满意度进一步提高，形成产品特色鲜明、空间布局合理、产业体系完善的乡村旅游发展格局，将我市建设成为黄河上游乃至全国一流的乡村旅游目的地。全市创建 1 个全国休闲农业与乡村旅游示范县（区）、1 个达到国家 4A 级景区标准的田园综合体、5 个达到国家 3A 级景区标准的乡村旅游景区或度假区，全市累计建设 60 个乡村旅游专业村、农家乐 1000 户。乡村旅游接待人数年增长 25%以上，超过 500 万人次；乡村旅游综合收入年增长 30%以上，力争超过 8 亿元。

二、重点任务

为支撑全市乡村旅游发展目标，按照加快推进旅游强市的总体要求，重点实施乡村旅游“八大行动”。

（一）规划引领行动。坚持先规划后建设，根据资源禀赋、产业基础和市场需求以及区位、交通等条件确定发展方向、重点和时序，优化空间布局，防止一哄而起，确保乡村旅游高效有序发展。修订完善全市乡村旅游发展规划，各县区要高标准制定和修编本县区乡村旅游发展规划和乡村旅游专业村实施方案，提高规划的科学性、权威性和可操作性。要科学布局全市乡村旅游发展，按照“环城”“绕景”“沿河”“沿路”的思路，构建“两带三极八区”全市乡村旅游发展空间布局，“两带”即沿黄 258 公里乡村旅游发展带和金沟郊野段生态乡村旅游发展带，“三极”即龙湾、顾家善、月河湾三个乡村旅游发展极，“八区”即剪金山、环靖远县城、宝积、哈思山、五佛、疃庄、中川、大沟等八大乡村旅游集群区。（责任单位：市委农工办、市发展改革委、市国土资源局、市交通运输局、市旅游发展委、市住建局、市环保局、市卫生计生委，各县区政府）

（二）产品创新行动。依托不同地区的区位条件、特色资源和市场需求，打造景区依托型、城市郊野型、田园观光型、休闲度假型、康体养生型、特色民宿型、古镇古村落型、民俗体验型等类型的乡村旅游产品，扶持建设一批生态良好、基础

完善、特色鲜明的旅游示范村和专业村，引导发展以“吃农家饭、住农家院、摘农家果、干农家活”为主要内容的农（牧）家乐。到 2020 年，力争新建旅游专业村 30 个，累计达到 60 个；新建农家乐 300 户，累计达到 1000 户。积极推进现有旅游专业村和农家乐转型升级，鼓励乡村旅游专业村创建国家 A 级景区和旅游度假区，培育发展一批休闲农业观光园、家庭农场和休闲农庄。以创建休闲农业和乡村旅游示范县（点）、特色小镇、现代农业示范园区、田园综合体为契机，打造一批集科技示范、农业创意、田园观光、休闲度假、民俗体验为一体的旅游特色名镇和旅游休闲度假区，并按照 3A 级及以上景区标准加快旅游要素聚集和服务设施配套。围绕高端、生态、精致、特色的休闲度假发展方向，集中打造 10 家主题突出、内涵丰富、类型多样，具有示范带动作用的乡村精品民宿，满足城乡居民新型旅游消费需求。（责任单位：市旅游发展委、市农牧局、市文广新局、市商务局、市交通运输局、市住建局，各县区政府）

（三）基础和服务设施提升行动。按照“乡村旅游环境景区化”要求，结合美丽乡村建设、新型城镇化建设、移民搬迁等工作，大力整治村容镇貌，深入开展乡村改厨、改厕、改院落、整治周边环境等“三改一整”工程，纵深推进全域旅游无垃圾行动和厕所革命行动，着力改善乡村旅游环境条件。结合实施“厕所革命”新三年计划，推进旅游厕所从城市、景区向

旅游村镇拓展，2018—2020 年，新、改建标准化乡村旅游厕所 60 座。加快交通干道、重点旅游景区到乡村旅游景区(点)的道路交通建设，提高乡村公路等级标准，改善重点乡村旅游景区(点)的交通条件，提升乡村旅游可进入性。引导自驾车房车营地、交通驿站建设向特色村镇、风景廊道等重要节点延伸布点，逐步形成乡村旅游自驾游精品线路产品和服务体系。加快乡村旅游标识体系建设，完善旅游道路沿线导游导览图、旅游形象标识、景点解说牌、旅游区标志牌等乡村旅游标识体系，提高标识标牌布局密度，促进乡村旅游便利化。加强乡村旅游服务体系建设，改善游客接待、停车、环卫、通讯等基础条件，配套建设餐饮住宿、休闲娱乐、户外运动、互动体验等服务设施，不断满足游客的多样化需求。(责任单位：市委农工办、市发展改革委、市交通运输局、市旅游发展委、市住建局、市环保局、市卫生计生委、市规划局，各县区政府)

(四) 精准扶贫行动。按照决胜全面建成小康社会战略部署，把发展乡村旅游与脱贫攻坚有效结合，精准发力，精准施策，切实提高乡村旅游扶贫脱贫工作成效。支持指导会宁、靖远两个深度贫困县和景泰、白银、平川三个片区和插花型贫困县区制定旅游扶贫实施方案，整合旅游扶贫专项资金集中支持 15 个贫困村发展乡村旅游，切实加强乡村旅游扶贫培训工作，3 年力争培训贫困人口 1000 人次。经过 3 年努力，使乡村旅游成

为带动脱贫致富的重要富民产业之一。（责任单位：市旅游发展委、市扶贫办、市人社局、市农牧局，各县区政府）

（五）品牌创建行动。大力实施乡村旅游品牌发展战略，丰富品牌内涵，提升品牌形象，增强乡村旅游品牌的影响力和竞争力。大力推进全域旅游示范区、生态旅游示范区、休闲农业和乡村旅游示范县、传统村落、美丽乡村、乡村特色旅游镇（村）、乡村旅游创客示范基地、现代农业庄园、星级农家乐、精品民宿、A级乡村旅游景区、农家旅馆、特色乡村旅游商品、特色餐馆和省市县级乡村旅游示范镇、示范村、示范户等品牌创建。开展乡村旅游精品线路建设，以点连线，形成各具特色的乡村旅游精品线路。集中打造1—2个达到国家4A级景区标准的田园综合体和乡村旅游度假区，打造3条乡村旅游精品线路、1个乡村旅游节会、3个全国最美旅游村镇、10个具有一定影响力的特色品牌乡村旅游专业村（其中5个达到国家3A级景区标准的乡村旅游景区或度假区）、10家精品民宿、50名乡村旅游带头人、20类特色旅游商品、百家品牌农家乐。（责任单位：市旅游发展委、市农牧局、市住建局、市文广新局、市商务局、市工商局，各县区政府）

（六）周末休闲行动。充分发挥我市毗邻兰州等大城市的区位优势，推进乡村旅游与城市休闲有机对接，设计周末乡村旅游线路产品和营销主题，丰富提升城市周边、公路沿线、景

区附近以及与周边省区交界地带乡村旅游产品，有针对性地编排2天周末短假乡村旅游线路产品，集中在客源市场投放宣传。全面落实职工带薪休假制度，将带薪休假与地方特色活动、民族传统节日相结合，安排错峰休假。鼓励弹性作息，有条件的地方和单位可根据自身实际，在遵守标准工时的前提下，灵活调整作息安排，形成多个旅游“周假期”，为城乡居民周末外出休闲度假创造条件。（责任单位：市旅游发展委、市人社局、市农牧局、市文广新局、市商务局，各县区政府）

（七）商品开发行动。大力开发乡村旅游商品，引导农民和旅游合作社将自产农产品进行加工包装，转化为旅游纪念品、特色食品等乡村旅游商品。积极推进乡村旅游“后备箱”工程，支持乡村旅游重点村在临近的景区景点、高速公路服务区、主要交通干道旅客集散点等设立旅游商品销售专区，开办旅游商品网店，开展旅游商品线上线下一体化销售，扩大乡村旅游消费。到2020年，乡村旅游商品销售收入占乡村旅游总收入的比例达到20%以上。（责任单位：市旅游发展委、市农牧局、市卫生计生委、市文广新局、市交通运输局、市商务局，各县区政府）

（八）宣传营销行动。把乡村旅游纳入全市整体旅游宣传计划，在白银旅游网开设“白银乡村旅游”专栏，实现与乡村旅游重点地区链接。通过以奖代补等方式，鼓励社会力量参与

乡村旅游的宣传推广和中介服务，支持建设专业化、品牌化的乡村旅游网站。充分发挥旅游景区(点)、企业特别是旅行社的促销作用，形成宣传推广的合力。各县区要有计划、有重点、有步骤地做好乡村旅游产品和线路的宣传营销工作，制作乡村旅游宣传片、歌曲、地图等宣传品，充分利用电台、电视、报刊、网站、微信、微博、手机APP等多种手段，加大乡村旅游产品宣传营销力度，不断提高知名度、增强吸引力。推动智慧乡村旅游建设，建立乡村旅游展示、体验平台，设立微信公众号，推动知名线上旅行商与乡村旅游企业合作，建设乡村旅游电商平台，完善导游、导航、导厕、导览、导购等智慧旅游服务，引导智慧乡村旅游健康有序发展。策划举办乡村旅游节、美食节、采摘节、民俗文化展等乡风民俗和节会活动，吸引游客，聚集人气，拉动消费，实现“以节促销、以节促游、以节富民”。（责任单位：市旅游发展委、市文广新局、市商务局、白银日报社，各县区政府）

（九）服务优化行动。制定和贯彻实施乡村旅游专业村、农家乐、特色民宿建设规范和服务等级标准，促进乡村旅游规范化、标准化建设。加强餐饮、住宿、卫生、购物等环节指导监管，不断提升乡村旅游服务质量与品质。加强旅游从业人员的专业知识教育和技能培训，提高乡村旅游发展带头人、经营户和从业人员的整体素质，提升发展乡村旅游的管理服务水平。

引导建立乡村旅游协会，制订《诚信经营公约》，健全行业自律和动态管理机制，规范乡村旅游市场秩序，确保诚信经营和公平竞争。把乡村旅游市场整治列入全市旅游市场综合监管范围，开展多部门联合执法，探索构建良好市场秩序的长效机制。建立农家乐评星定级和摘星退出机制，促进农家乐标准化、规范化发展，有效发挥农家乐在乡村旅游发展中的主体作用。加强乡村旅游安全管理，将乡村旅游安全纳入地方综合治理体系，定期对乡村旅游景区（点）的食品生产、餐饮服务等开展监督检查，确保乡村旅游交通安全、食品安全、消防安全、旅游安全。（责任单位：市旅游发展委、市农牧局、市商务局、市工商局、市安监局、市食品药品监督管理局，各县区政府）

（十）人才培训行动。各级农业、人社、旅游、扶贫等部门要将乡村旅游人才培育纳入培训计划，加大对乡村旅游管理人员、服务人员的培训力度，造就一支结构合理、素质较高的乡村旅游从业人员队伍。实施乡村旅游创客行动，创建乡村旅游创客示范基地，组织引导大学生、返乡农民工、艺术人才、专业技术人员、青年创业团队等各类“创客”投身乡村旅游发展，促进人才资本向乡村流动，改善乡村旅游人才结构。到 2020 年，全市共组织培训乡村旅游从业人员 2000 人次以上，旅游专业村培训实现全覆盖。（责任单位：市旅游发展委、市人社局、市教育局、市农牧局、市扶贫办，各县区政府）

三、保障措施

（一）加强组织领导。各级政府要从稳增长、促消费、调结构、减贫困、惠民生的战略高度出发，切实把发展乡村旅游摆上议事日程，切实加强组织领导。市旅游产业发展领导小组要统筹和协调全市乡村旅游开发工作，及时研究解决乡村旅游工作中存在的问题。各级党委政府要建立与发展乡村旅游相适应的管理协调机制，切实做到乡村旅游有人管、有人抓、有人干，形成市、县、镇、村齐抓共管的工作格局，合力推动乡村旅游发展。各级要建立乡村旅游指标体系和统计制度，定期分析乡村旅游发展形势和运行质量，强化目标考核管理，促进乡村旅游持续健康发展。（责任单位：市旅游产业发展领导小组各成员单位，各县区政府）

（二）加大资金投入力度。统筹整合使用财政涉农扶贫资金，支持乡村旅游发展。农村基础设施和生态建设、新农村建设、生态农业发展等项目要向符合条件的乡村旅游项目倾斜。对乡村旅游发展相对集中区域，要优先安排土地整治专项资金、农业综合开发资金，积极开展田、水、路、林、村综合整治。充分利用好市级旅游产业发展专项资金，加大乡村旅游发展投入，重点对乡村旅游市场主体培育、新业态发展、宣传营销、脱贫攻坚、项目建设等予以奖补。鼓励有条件的县区采取直接补助、贷款贴息、以奖代补等办法，为乡村旅游发展提供资金

支持。（责任单位：市财政局、市旅游发展委、市政府金融办、人行白银支行、白银银监局，各县区政府）

（三）加强政策扶持。市直相关部门要按照国家有关政策要求，在土地、税费、资金、行政审批等要素环节上扶持乡村旅游发展。加快建立以政府投入为引导，企业和社会投入为主体的多元化投入机制，引导和鼓励社会资本及各类经济实体投资乡村旅游业。建立健全乡村旅游奖励激励机制，构建多层次乡村旅游发展支持政策。对省、市重点支持发展的乡村旅游度假区、特色小镇、精品民宿等新产品、新业态通过以奖代补给予支持。对作用发挥明显的乡村旅游小微企业等经营实体和旅游专业合作社等组织给予适当奖励。

加强用地保障，实行乡村旅游用地差别化管理，采用多种方式供应建设用地。用好土地流转、土地整治等政策，科学引导和鼓励农村集体经济组织利用集体土地，通过旧房收购、土地复垦等办法，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源，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权”分置，放活宅基地和农房使用权发展乡村旅游。在符合规划的前提下，农村集体经济组织可以依法使用建设用地自办或以土地使用权入股、联营等方式与其他经济组织共同举办住宿、餐饮、停车场等旅游接待服务企业，积极参与乡村旅游项目建设。

简化行政审批，放宽休闲农业与乡村旅游服务企业的经营范围，除涉及前置审批和法律明令禁止的外，允许企业自主选择经营项目，开展经营活动；支持优化休闲农业与乡村旅游产品结构，对新兴的特色乡村旅游产品，凡是与法律法规不相抵触的，鼓励先行先试。优化土地、消防、安全、卫生等各类许可证照办理程序，对新开办的乡村旅游项目，市场监管、卫生计生等部门免收办证费用。

强化金融支持，鼓励金融机构为乡村旅游发展提供信贷支持，创新金融产品，降低贷款门槛，简化贷款手续，加大信贷投放力度，扶持乡村旅游龙头企业发展。将乡村旅游纳入扶贫开发贷款扶持范围，积极为乡村旅游发展提供贷款担保，凡符合小额担保贷款政策支持对象的，均可申请小额担保贷款，并按规定给予贴息。稳妥推进农村居民住房财产权、林权和土地承包经营权“三权”抵押贷款业务，扩大乡村旅游融资规模，鼓励乡村旅游经营户通过小额贷款、保证保险实现融资。（责任单位：市财政局、市国土资源局、市农牧局、市地税局、市政府金融办、市国税局、人行白银支行、白银银监局、市旅游发展委、市扶贫办，各县区政府）

（四）凝聚发展合力。旅游产业领导小组各成员单位要各司其职，形成发展乡村旅游的强大合力。旅游部门要切实发挥牵头抓总职能作用，会同有关部门抓好乡村旅游产品开发、宣

传推广、人才培养、标准制定、旅游统计等有关基础性工作；发展改革部门要将乡村旅游发展纳入当地国民经济和社会发展规划，支持乡村旅游重点项目建设；农业部门要将乡村旅游纳入现代农业发展的整体布局，指导发展休闲农业，美化优化农村环境；国土资源部门要加大对乡村旅游用地的指导和保障，确保乡村旅游用地符合土地利用总体规划；住建部门要将乡村旅游基础设施建设、重点项目开发纳入城乡建设规划，持续开展全域无垃圾行动和厕所革命行动；交通运输部门要优先将乡村旅游交通建设项目列入相关建设规划，打通乡村旅游“最后一公里”；环保部门要加强乡村旅游景区（点）及周边环境保护和治理；文化部门要结合文化下乡、非遗宣传，促进文化事业、文化产业与乡村旅游的融合；人社部门要将乡村旅游人才培养纳入农民工就业培训体系，加强从业技能培训；扶贫部门要加大乡村旅游扶贫项目资金投入；林业、水利、电力、通信、广电等部门要着力改善乡村旅游景区（点）的生态环境、水电供给、广播电视、通信等条件；公安、市场监管等部门要协调改善乡村旅游治安、市场秩序和食品安全；其他部门要充分发挥各自职能作用，积极支持乡村旅游发展。（责任单位：市旅游发展委、市发展改革委、市财政局、市农牧局、市国土资源局、市水务局、市交通运输局、市林业局、市住建局、市环保局、市文广新局、市体育局、市卫生计生委、市食品药品监管局、

市安监局、市质监局，各县区政府）

各县区、各有关部门和单位要高度重视加快乡村旅游发展工作，根据本实施意见要求，结合各自实际，制定具体实施方案，并认真抓好贯彻落实。

白银市人民政府办公室

2018 年 3 月 23 日