

赵仕红. 休闲农业旅游市场制度环境分析[J]. 江苏农业科学, 2018, 46(16): 345-349.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.16.079

# 休闲农业旅游市场制度环境分析

赵仕红

(金陵科技学院商学院, 江苏南京 211169)

**摘要:**从市场环境的角度分析了休闲农业旅游市场制度环境的构成和演进。研究结果显示:完善的法律法规体系、顺畅的管理体制等制度环境是休闲农业旅游市场健康发展的重要保障。目前我国休闲农业旅游市场制度环境在制度体制及制度体系上都有比较大的改进和完善。但同时制度体制方面还存在着平行管理、职责间缺乏协调配合、权威性的综合协调管理机构的缺失、职能未能有效发挥的现象;制度体系方面也还存在着相关政策法规不够健全、尚未形成完善的体系,不够具体、缺乏可操作性。最后提出了相应的对策建议。

**关键词:**休闲农业旅游;市场制度环境;制度体制

**中图分类号:** F323.4 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2018)16-0345-05

作为一种新兴的旅游形态,休闲农业旅游近年来在我国快速发展,并对解决“三农”问题具有重要意义<sup>[1]</sup>。制度环境是一系列用来建立生产、交换与分配基础的基本政治、社会和法律的基础规则<sup>[2]</sup>,实践证明拥有良好的市场制度环境是很多国家和地区休闲农业旅游较发达的共有特征<sup>[3-6]</sup>,这些国家和地区的政府主要通过制定标准、资金扶持和规范管理,制定法律法规来帮助休闲农业旅游健康有序发展。那么,目前我国休闲农业旅游市场受到的制度影响和约束主要表现在哪些方面?休闲农业旅游市场制度环境如何?对休闲农业旅游的发展有着怎样影响?本研究主要对上述问题展开分析。

## 1 休闲农业旅游市场制度体制与制度体系

制度对休闲农业旅游市场的影响和约束主要由2个方面决定,一是制度体制,即对休闲农业旅游市场进行管理的行政管理机构。二是对休闲农业旅游市场进行约束的法律、法规、条例、规定、执行办法和其他有关行政措施等政策法规形成的制度体系。各行政管理机构或部门依据相关的政策法规等对休闲农业旅游市场主体及活动进行规范和约束,对它们展开宏观和微观的管理(图1)。

休闲农业旅游市场受到宏观管理。一是受到国家中央部门出台的相关政策引导和控制,如2007年中央一号文件《关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》,就有对休闲农业旅游发展的提倡,中央一号文件明确提出要积极发展休闲农业;二是国家管理机关对休闲农业旅游市场的行政管理,这些管理机关主要通过发布法令、命令、条例、规定、制度、法规和其他有关行政措施的办法,来对中国休闲农业旅游市场的经营活动进行有组织的监督、管理和控制。如中国颁布《关于大力推进全国乡村旅游发展的通知》等,有

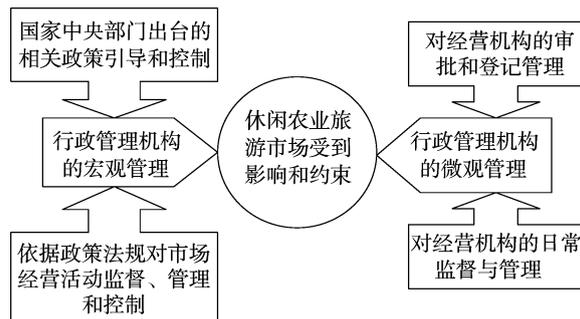


图1 休闲农业旅游市场的制度约束

些地方政府也颁布了有关休闲农业旅游市场管理的法令。

休闲农业旅游市场受到的微观管理。一是对开办休闲农业旅游经营机构的审批和登记管理;二是对休闲农业旅游经营机构的日常监督与管理。

### 1.1 中国休闲农业旅游市场的制度体制

休闲农业旅游市场的制度结构见图2,从行政管理机构的性质来看,因休闲农业旅游作为农业和旅游业的交叉产业,目前对其进行管理的主要行政机构主要表现为:一是农业部门的行政管理机构;二是旅游部门的行政管理机构。从行政管理机构的级别来看,目前对休闲农业旅游市场进行管理的行政机构由全国性的和地方性的2级构成。目前全国性管理机构主要有中华人民共和国国家旅游局和中华人民共和国农业部。各地方性的主要行政管理机构,以江苏省为例,江苏省级管理机构主要有江苏省旅游局和江苏省农业委员会(简称江苏省农委),地方一级的,如南京市管理机构主要有南京市农业委员会(简称南京市农委)和南京市旅游园林局。目前,江苏全省的13个地级市也都明确了休闲农业旅游管理机构和工作职能。此外,如果从某一具体的休闲农业旅游项目来看,对其市场经营活动进行直接监督和管理的行政管理机构还包括了工商部门、卫生部门、环保部门、税务部门等。具体来说从休闲农业旅游项目的初期申报开办阶段到正常化的日常经营阶段,这些部门连同上述2个主要行政管理部门共同对休闲农业旅游实施管理,相互间的关系见图3。

收稿日期:2017-02-13

基金项目:江苏省社会科学基金(编号:14GLB006);金陵科技学院博士科研启动项目(编号:JIT-B-201421)。

作者简介:赵仕红(1981—),女,安徽定远人,博士,副教授,主要从事休闲农业旅游及营销管理研究。E-mail:zsh5109@sina.com。

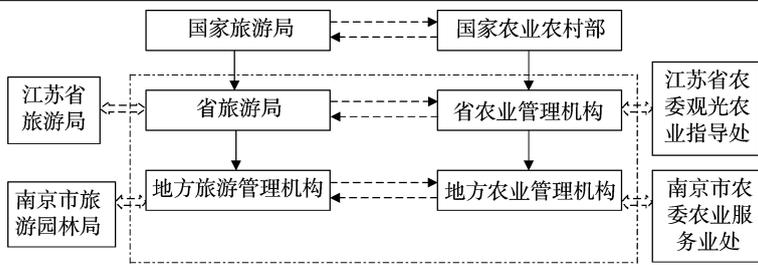


图2 休闲农业旅游市场主要行政管理机构

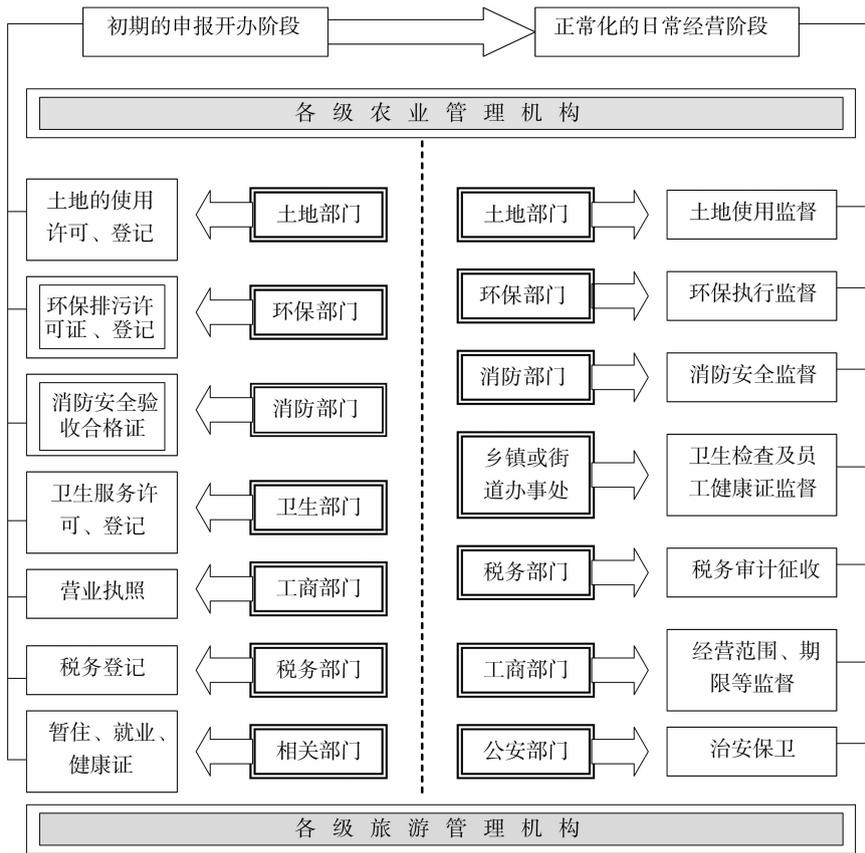


图3 休闲农业旅游项目的外部管理机构组成

### 1.2 中国休闲农业旅游市场的制度体系

休闲农业旅游市场制度体系主要指有关休闲农业旅游的法律、法规、执行办法等政策法规。它们是国家鼓励休闲农业旅游的发展、协调休闲农业旅游经营者及消费者的各种经济关系而规定的一系列行为准则。目前,休闲农业旅游市场的政策法规可以分为对市场进行调节的和对市场进行控制的2个方面,其构成情况见图4。

1.2.1 调节休闲农业旅游市场方面的政策法规 一是促进休闲农业发展,刺激休闲农业旅游产品供给数量及供给品质的政策法规。表现为:(1)资金扶植方面的政策法规,涉及到休闲农业项目的投资、筹资、融资等,如农业部制定《全国休闲农业发展“十二五”规划》中提到在休闲农业项目的融资和利率上要给予优惠等一系列政策,鼓励民间资本采取独资、合资、合伙等多种形式参与休闲农业开发和经营等。(2)税收方面的政策法规,在休闲农业项目经营过程中涉及到的相关

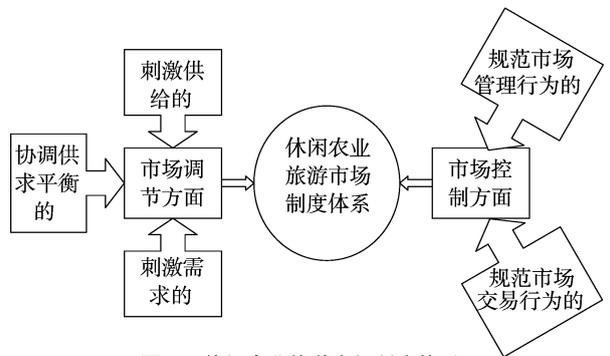


图4 休闲农业旅游市场制度体系

税费等,如《全国休闲农业发展“十二五”规划》中提出对农家乐经营户减免营业税政策,对休闲农业经营者向游客出售的自产农产品(包括经过初级加工的)可以免征营业税,并提出要在土地使用税、房产税、排污费、垃圾处理费等方面出台优

惠政策,以保障休闲农业旅游的快速发展。(3)改善休闲农业旅游项目周边基础设施的政策法规,如各级政府为加强农村路、水、电、通讯等基础设施出台的相关政策。2008年江苏省旅游局为促进休闲农业旅游的发展争取了省财政资金1500万元,专项用于乡村旅游点游客接待中心、厕所、指示牌、停车场等功能配套建设。(4)其他方面。一是对休闲农业旅游的经营者的经营者展开相关的经营指导培训,提高他们的经营和管理水平。如江苏省编辑出版了《如何开发乡村旅游》培训教材,并针对休闲农业旅游经营者举办了专题培训班。二是刺激消费者对休闲农业旅游需求的政策法规。主要有:(1)为规范休闲农业旅游的发展、扩大休闲农业旅游的社会影响,进而刺激消费需求政策法规,如全国农业旅游示范点、全国休闲农业与乡村旅游示范点、江苏最具魅力休闲乡村、南京市休闲农业星级景区(点)等这些全国或地方性的政策。(2)给游客消费补贴的政策法规。如2009年南京市通过摇号的方式拿出2000万元,分4个月向市民派发乡村旅游消费券。三是协调休闲农业旅游供求均衡的政策。随着人们收入水平的不断提高,人们对休闲农业旅游的需求发生了变化,向更高层次的需求发展,不仅仅只满足于观光的层面,更加注重休闲农业旅游的文化内涵和淳朴的传统文化氛围等更高层次的需求,而从休闲农业旅游项目开发上来看,虽然总

量规模较大,但与游客需求间却存在着一定的结构性失衡。针对类似此类的供求失衡,协调的政策主要是引导投资结构政策,对开发能够满足人们更高需求的休闲农业旅游项目给予一定的政策倾斜等。

1.2.2 控制休闲农业旅游市场方面的政策法规 主要表现为规范休闲农业旅游市场行为的规则和规定。一是有关休闲农业旅游市场交易行为的规则和规定。休闲农业旅游的经营者的进入市场的规定:包括经营者的资格审查、登记、实行经营许可、相关从业人员等方面的规定,如2010年7月1日起施行《旅游投诉处理办法》。二是对休闲农业旅游市场管理者的行为和规定。主要有对休闲农业旅游市场管理机构的设置、管理的权限、管理的程序和方式的规定等。如2009年江苏省政府机构改革对设立省农业委员会观光农业指导处的规定。

1.2.3 对中国休闲农业旅游市场政策法规的考察 对中国休闲农业旅游市场具体政策法规进行考察,其主要构成情况见表1和表2。休闲农业旅游20世纪80年代开始在中国兴起,经过30年多年的发展历程,市场日益繁荣。有关休闲农业旅游市场的政策法规在2000年以前主要还是体现为针对整个旅游市场的,专门针对休闲农业旅游方面的政策法规出现在2000年以后。

表1 2000年以前颁布或出台的与休闲农业旅游相关的主要政策法规

政策法规名	适用范围
1981年《关于加强旅游工作的决定》	全国性
1985年《关于当前旅游体制改革几个问题的报告》	全国性
1985年《旅行社管理暂行条例》	全国性
1987年《导游人员管理暂行条例》	全国性
1988年《旅行社管理暂行条例施行办法》	全国性
1991年《关于加强旅游行业管理若干问题的请示》	全国性
1992年《旅游行业对客人服务的基本标准》	全国性
1993年《关于发展国内旅游业的意见》	全国性
1996年《旅行社管理条例》,同时废止《旅行社管理暂行条例》	全国性
1996年江苏《省政府关于加快发展旅游业的通知》	地方性
1999年《导游人员管理条例》,同时废止《导游人员管理暂行条例》	全国性

## 2 中国休闲农业旅游市场制度的演进

著名的经济学家亚当·斯密在《国富论》中提到了分工与市场范围的关系,认为需求及市场范围的扩大让分工和专业化不断提高。诺斯认为专业化的提高虽然降低了生产成本,却带来了交易成本的提高,而合理的制度安排可以减少交易成本,故制度的存在就有了必要性。交易成本无法消除,以及随着专业化程度不断上升的递增特征,迫使人们要不断地对制度做出创新。随着休闲农业旅游市场范围的不断扩大,其制度也必然发生着演变,以适应市场的要求。表3展现了国内休闲农业旅游市场制度体制结构的变化情况,随着休闲农业旅游市场的发展壮大,其主要管理机构和职能部门不断明确,管理缺位、职能交叉重叠、职责不清、责权分离的现象在不断减弱,管理体制不顺的现象在不断改善。在休闲农业旅游市场制度体系方面,表1和表2表明国内休闲农业旅游市场专门性的政策法规呈现出从无到有、不断健全、体系不断完善、可操作性不断加强的变化特点。

## 3 休闲农业旅游市场制度环境存在的主要问题

从动态的角度去考察我国休闲农业旅游市场制度环境,虽然在体制和体系方面都在向着适应市场发展的方向演变,但目前来看无论是体制和体系都存在着一定的问题和局限性。

### 3.1 休闲农业旅游市场制度体制方面

通过对中国休闲农业旅游市场行政管理机构的考察和分析,在制度结构方面目前已初步形成了自上而下的管理体系,随着近几年来中央对休闲农业旅游的重视(中央一号文件多次提到推动休闲农业的快速发展),各地方政府积极响应国家的号召,相继成立了地方管理部门,进一步加强了对休闲农业旅游的监督和管理,促进休闲农业旅游市场健康有序快速发展。但同时也暴露出一些问题,主要体现在以下几个方面:

(1)存在着平行管理,职责交叉、相互间缺乏协调配合现象。图2显示目前休闲农业旅游市场无论在国家、省或是地方都存在着平行的管理机构共存的现象,而各层面平行管理

表2 2000年以后颁布或出台的与休闲农业旅游相关的主要政策法规

政策法规名	适用范围
2000年《旅游发展规划管理办法》	全国性
2000年《江苏省旅游管理条例》	地方性
2001年《导游人员管理实施办法》	全国性
2001年《农业旅游发展指导规范》	全国性
2002年《全国农业旅游示范点检查标准(试行)》	全国性
2005年《农村土地承包经营权流转管理办法》	全国性
2005年《旅游景区质量等级评定管理办法》	全国性
2005年《农家乐经营服务规范》	全国性
2005年《全省加快发展休闲观光农业的意见》和《江苏省休闲观光农业发展“十一五”规划》	地方性
2006年《“十一五”国民经济和社会发展规划纲要》(发展休闲观光农业)	全国性
2006年《国家旅游局行政许可实施暂行办法》	全国性
2006年《江苏省省级观光农业园评选办法》	地方性
2006年江苏省《农家乐旅游服务质量等级划分与评定》标准	地方性
2006年江苏省《农业旅游服务规范》	地方性
2007年《关于大力推进全国乡村旅游发展的通知》	全国性
2007年和2010年中央一号文件提出了发展休闲农业的具体要求	全国性
2007年《南京市休闲农业景区(点)星级评定标准》	地方性
2009年《旅行社条例》,同时废止《旅行社管理条例》	全国性
2010年《关于开展全国休闲农业与乡村旅游示范县和全国休闲农业示范点创建活动的意见》	全国性
2011年《全国休闲农业发展“十二五规划”》	全国性
2012年《旅游景区质量等级管理办法》	全国性
2012年《江苏省旅游业发展专项引导资金管理暂行办法》	地方性
2012年《南京市休闲农业与乡村旅游发展工程实施意见》	地方性
2013年《旅游行政处罚办法》	全国性
2013年《中华人民共和国旅游法》	全国性
2013年《南京市休闲农业建设专项扶持资金项目申报指南》	地方性
2013年《南京市政府关于引导农村土地承包经营权有序流转的意见》	地方性

表3 休闲农业旅游市场主要行政管理机构的演进情况

国家级		省级(以江苏为例)		地级(以南京为例)	
现机构	演进情况	现机构	演进情况	现机构	演进情况
国家旅游局	旅游游览事业管理局 1964年成立,1978年直属国务院,1982年更名为国家旅游局。	江苏省旅游局	省旅游局 2009年成立,直属属于省政府。	南京市旅游委	原归属 2010年成立的市旅游园林局,2013年成立了市旅游委。
国家农业部乡镇企业局	国家农业部 1988年成立,2008年农业部把休闲农业行政管理和行业指导的职能专门调整到乡镇企业局	江苏省农业委员会	原归属于省农林厅和省农业资源开发局。2009年成立了江苏省农业委员会,下设观光农业指导处。	南京市农业委员会	原归属于市农林局和市农业资源开发办公室。2010年成立了南京市农业委员会,下设农业服务业处。

注:2007年农业部与国家旅游局组建了“全国乡村旅游工作领导小组”。

机构的共存,必然导致管理机构间的职责不清,对休闲农业旅游市场的某些问题平行的管理部门可能都作出规定,但可能又都相互推诿不管,而对已有利的事情又都抢着来办。对现实的考察发现,平行管理机构在相互间的协调配合方面还比较欠缺,如在推进休闲农业旅游市场发展的相关活动和政策上,虽然有相互配合的,但也有管理机构各自为阵的现象,活动之间存在着一定的重复(表4),其中江苏省农委组织发起的江苏最具魅力休闲乡村和江苏省旅游局组织的江苏十大乡村旅游精品景点之间就有一定的重复性。

(2)缺乏权威性的综合协调管理机构。休闲农业旅游市场的管理机构不仅存在着平行管理的现象,更为关键的是还没有很好协调这些平行管理机构相互关系的权威机构存在。

表4 相关管理机构举办的休闲农业旅游活动

活动名称	主办(组织)单位
全国农业旅游示范点	国家农业部和国家旅游局
全国休闲农业与乡村旅游示范点	国家农业部和国家旅游局
全国休闲农业与乡村旅游示范县	国家农业部和国家旅游局
中国最具魅力休闲乡村	国家农业部
全国休闲农业创意精品	国家农业部
江苏省观光农业园(省级)	江苏省农委
江苏省农家乐专业村(省级)	江苏省农委
江苏最具魅力休闲乡村	江苏省农委
江苏十大乡村旅游精品景点	江苏省旅游局
江苏休闲农业与乡村旅游精品线路	江苏省农委和江苏省旅游局
南京市休闲农业星级景区(点)	南京市农委和南京市旅游园林局

在国家层面上没有一个专门的部门来协调国家旅游局和国家农业农村部,在省级也没有一个专门的部门来有效协调省旅游局和省农业管理部门,这加重了管理机构间的推诿、职责不清的现象。

(3)管理机构的职能作用没有有效发挥。主要表现为对休闲农业旅游相关的规章制度宣传和执行不到位,市场管理职能没有充分发挥出来。伴随休闲农业旅游市场的发展,国家和地方都相继出台了一系列的保障和促进其健康有序发展的政策法规等。如2007年国家旅游局与农业部联合下发《关于大力推进全国乡村旅游发展的通知》,其中要求各省(自治区、直辖市)成立乡村旅游工作领导小组,要给予乡村旅游工作必要的经费支持和保障,但这样的政策在很多地方并没有得到很好的执行。对于《关于启动2011全国休闲农业与乡村旅游示范县、示范点创建工作的通知》,并没有在休闲农业旅游经营者中展开广泛的宣传,进而并不是每个经营者都能去积极地参与评选。再例如,江苏省2006年制定的《农家乐旅游服务质量等级划分与评定》《农业旅游服务规范》2个地方标准,由于相关管理部门没有针对休闲农业旅游的经营者展开广泛的宣传,据调查,许多休闲农业旅游的经营者根本不知晓这回事,甚至有些管理部门都不知晓,更别说执行了。对相关的规章制度宣传和执行不到位,直接影响了政府部门对休闲农业旅游支持和引导的效率。

### 3.2 中国休闲农业旅游市场制度体系方面

伴随着休闲农业旅游在我国的兴起和迅速成长,国家开始在政策等方面上给予了很多扶持和约束,相继出台了相关的法律法规、技术标准等,中国休闲农业旅游市场政策法规体系初步形成,并配以地方性的政策法规,使得休闲农业旅游市场得以快速健康发展,休闲农业旅游接待的人次和营业收入逐年增加。但同时现有的休闲农业旅游市场政策法规体系仍有一定的局限性。主要表现在以下2个方面。

(1)政策法规不够健全,尚未形成完善的体系。目前在休闲农业旅游较发达的地区和国家都有针对休闲农业旅游的专门性法律法规,而我国目前还没有正式出台休闲农业旅游的“基本法”,专门性全国性的法律法规缺失。此外,目前政府已经出台和颁布的专门针对休闲农业旅游的政策法规,数量还非常有限,某些领域还有空白,专门针对休闲农业旅游的税收、贷款、用地、餐饮、住宿、卫生、环保、安全、服务等许多方面政策尚无明确规范,还缺乏系统的行业标准和良好的操作规范。缺乏协调农业、旅游、工商、国土、环保、税务、卫生、公安等多个部门联动管理的能力和规范管理的办法,尚未形成一个完善的体系来很好地指导休闲农业旅游市场的发展。

(2)相关的政策法规不够具体,缺乏可操作性。虽然有些政策法规出台后,国家随后即颁布了可操作性的实施细则,如《旅行社管理暂行条例》颁布后不久,便出台了《旅行社管

理暂行条例施行办法》,来提高政策法规的可操作性。但总体来看,更多的休闲农业旅游政策法规属于原则性的,如2011年的《全国休闲农业发展“十二五”规划》,其中提出了休闲农业发展的指导思想、原则、目标及保障措施等,但这些政策基本上都是原则性的,缺乏可操作性。对如何加强组织领导、完善政策体系、加大政府投入、拓宽融资渠道只是泛泛而谈,没有明确指出如何操作,进而影响了该项政策的执行力。故要发挥已出台的政策法规对休闲农业旅游市场的指导,还须要进一步制定实施细则。

## 4 结论及建议

### 4.1 结论

完善的法律、法规体系,顺畅的管理体制等制度环境是休闲农业旅游市场健康发展的重要保障,拥有良好的市场制度环境是很多国家和地区休闲农业旅游较发达的共有特征。制度对休闲农业旅游市场的影响和约束主要由制度体制和制度体系2个方面决定,随着我国休闲农业旅游的发展和市场规模的逐渐扩大,我国的休闲农业旅游市场制度环境无论在制度体制还是在制度体系上都有比较大的改进和完善,对现阶段我国休闲农业旅游市场的相对规范和全面发展起到了积极作用。但同时我国休闲农业旅游市场制度环境也存在着一系列问题,表现为制度体制方面存在着平行管理、职责交叉、相互间缺乏协调配合、权威性的综合协调管理机构缺失、职能未能有效发挥的现象;制度体系方面存在着相关政策法规不够健全,尚未形成完善的体系,缺乏可操作性。

### 4.2 建议

建议制定全国性的休闲农业旅游管理办法,通过制定全国性的休闲农业管理办法,来建立健全完善的法律法规、设置完善的管理部门,明确行政管理主体和行政管理程序,使各管理部门履行各自职责,提高相关法律法规的可操作性,发挥政府对休闲农业旅游市场的调控职能。

### 参考文献:

- [1]冀献民. 中国休闲农业的现状与趋势[J]. 中国农学通报,2007,23(12):456-560.
- [2]常向阳. 技术市场构建略论——一个理论框架及对中国农业技术推广体系的考察[D]. 南京:南京农业大学,1999.
- [3]李哈林,周琼. 台湾休闲农业法律法规体系特点分析与启示[J]. 台湾农业探索,2012(3):5-8.
- [4]尹义坤,刘国斌,胡胜德. 日本旅游休闲农业经验对吉林省的借鉴[J]. 现代日本经济,2008,158(2):55-59.
- [5]秦秀红. 发达国家和地区休闲农业的发展概况、类型与特点[J]. 世界农业,2010(5):54-56.
- [6]瞿兆赛,曹林奎. 世界旅游农业发展概况及其对中国的借鉴作用[J]. 中国农学通报,2006,22(5):468-472.