
浙江省大力推进乡村景区化

陈柳媛 郑燕伟

乡村景区化是指在乡村地域范围内，以乡村资源环境和生产生活方式为主要吸引物，经过某种形式的开发和经营管理，逐渐形成具备一定公共服务设施及旅游配套服务的空间过程。其核心在于将乡村环境资源要素转变为资产要素，更加突出乡村产业、社会治理和农民收入的综合型改善。

改革开放后，浙江通过加快推进农村工业化、农业现代化，实现乡村经济社会的快速发展。进入 21 世纪后，浙江历届省委、省政府始终坚持一张蓝图绘到底、一任接着一任干，先后推进“千万工程”“美丽乡村”建设等重大战略，使浙江成为全国美丽乡村建设的先行示范区。2017 年 6 月，浙江省第十四次党代会提出“新千万工程”建设，推动村落景区化，促进浙江美丽乡村由局部扩展到全域。农村变景区，美丽乡村升级美丽经济，乡村景区化成为撬动浙江经济社会发展的新杠杆。乡村景区化是美丽乡村从“宜居”“宜业”到“宜游”升华的过程，是“两山”理念的生动实践。

一、浙江省乡村景区化历程

在农村经济社会与生态发展不协调问题逐渐暴露的背景下，浙江省率先开启乡村振兴的新篇章。从“千万工程”到“美丽乡村”再到“万村景区化”，浙江省紧跟乡村发展诉求不断丰富乡村建设的内涵，探索景区村庄的建设之路，以提升乡村建设整体水平，促进乡村经济发展与文化传承。

（一）“千万工程”奠定乡村景区化基础

1. “三农”形势要求浙江创新乡村发展理念和抓手。改革开放后，浙江以农村工业化起步，在推进乡村经济社会发展上成效显著，却无法扭转城乡差距扩大的趋势，导致农村生态环境遭受破坏、村庄布局缺乏规划、建筑设计不够科学等现象，进而制约浙江农业农村现代化。有鉴于此，浙江省开启生态文明建设的探索，寻求经济发展与环境保护“双赢”之路，提高农村居民生活质量。2003 年，浙江省以改善农村生态环境、提高农民生活质量为核心启动“千村示范、万村整治”工程。

2. “千万工程”的实施成效。从 2003 年至 2007 年末，浙江全省共整治 10303 个建制村，建成 1181 个示范村。2008 年至 2012 年全面推进人居环境改善，并制定实施“美丽乡村建设行动计划”，推动环境优势向经济优势转化。至 2017 年底，浙江省累计有 2.7 万个建制村完成村庄整治建设，占全省建制村总数的 97%；74% 的农户厕所污水、厨房污水、洗涤污水得到有效治理。同时，农村文化礼堂建成 7916 个、村庄书屋 25335 个、文化广场 26109 个，实现村级文化活动室实现全覆盖。浙江省农村生产生活生态环境基本改善，为具有农村特色的景区化发展奠定了基础。

（二）乡村景区化建设由点及面

1. “万村景区化”建设提出与行动计划。2017 年，浙江省以“两山理论”和“八八战略”为引领，进一步推进“千万工程”和“美丽乡村”建设，出台了《浙江省万村景区化五年行动计划（2017—2021 年）》，着眼于农民增收致富，均衡城乡协调发展。以全域旅游理念，全面推进农村“三产”融合，推动“美丽环境”向“美丽经济”转型。计划用 5 年时间，建成一万个景区村庄（包括一千个 3A 级），并建成乡村旅游产业集聚区 10 个。

2. 乡村景区化建设注重生态环境和本地文化保护的乡村旅游资源开发。在美丽乡村建设的基础上，2017 年浙江省文化旅游厅

联合相关部门研究制定了《浙江省 A 级景区村庄服务与管理指南》《浙江省 A 级景区村庄服务质量等级评价细则及说明》《浙江省 A 级景区村庄等级评定管理办法》等一系列规范性文件，明确了景区村庄建设要遵循乡村自身发展规律，要体现农村特色。同时，浙江旅游职业学院成立“百个师生服务团”，免费指导和帮助乡村创建景区村庄，有效推进万村景区化工作。截至 2019 年底，浙江省 A 级景区村庄已达 7236 家，其中 AAA 级景区村庄 1174 家，并有 14 个村入选全国第一批乡村旅游重点村名录，数量位居各省市第一。

二、浙江省乡村景区化模式

（一）股份合作制模式

以股份合作制为基础推进乡村景区化。主要是通过外来工商资本、当地村民和村集体联合成立并占股的股份制公司，公司对村庄景区可独立进行开发和经营，村民成为公司职员参与公司运营，村集体负责村庄内部的基础设施建设。村集体和村民入股的方式主要有两种：一是将拥有的资源要素进行评估并折算入股，二是直接投入资金或劳动来占有公司股份。这种乡村景区化模式将乡村社区居民吸引到景区开发与运营的过程中，作为公司的股东和员工，他们直接参与当地社区景区的开发决策、生产经营和利益分配的过程中，真正成为社区管理与发展的主人。

股份合作制模式的主要特征表现在：一是各利益相关主体职责明确，利益分配均衡；二是通过各主体的相互制约，保证了经营机会的公平；三是实现景区经营管理的标准化与规范化，发挥规模效应。

例如，浙江安吉鲁家村在股份合作制模式下进行乡村景区化建设。鲁家村以集体出资方式，聘请专业团队对村庄进行规划设计。引进工商资本，与安吉浙北灵峰旅游有限公司共同投资成立安吉乡土农业发展有限公司、安吉浙北灵峰旅游有限公司鲁家分公司，分别负责产业链设计和营销宣传工作。成立安吉乡土职业技能培训有限公司提供相关培训工作。三家公司的占股情况均为鲁家村集体 49%，外来企业 51%。据统计，2011 年至 2016 年，鲁家村集体资产从不足 30 万元跃至近 1.4 亿元，农民人均纯收入由 1.95 万元增至 3.29 万元，实现了乡村经济的快速发展。

（二）村办企业模式

“村办企业”的乡村景区化模式是通过社区村集体投资进行景区开发经营，社区居民参与决策和利益分配（实际上往往是由村委会主持），并直接从事旅游服务和管理工作。项目资金的来源主要有两种方式：一是财政拨款或者申请专项基金，二是村民集资或入股。项目建成后一般性服务主要以当地村民为工作人员，部分管理或技术人才采用外聘方式。这种乡村景区化模式与股份合作制模式类似，不同之处在于村集体和村民占有全部股份。

村办企业模式的主要特征表现在：一是有一定的村集体经济和资金基础，乡村景区项目规模的扩大和水平的提升对村集体的经济实力有要求；二是村办企业的运行与管理对村庄领导班子能力有要求；三是有良好的人员配备，景区项目的发展对人员素质有着越来越高的要求。

浙江奉化滕头村原是穷困村，为摆脱贫困，从上世纪 60 年代起，滕头先后进行改土造田、旧村改造；到 80 年代，成立了第一家村办企业，走上工业化道路；90 年代后，确立“工业兴村”战略，并将生态环境保护摆在第一位。截至 2011 年底，滕头集团公司（村集体性质）旗下有 74 家企业，有 15 家子公司由村集体控股或参控股，总资产达到 15.6 亿元，村集体经济的不断壮大，为乡村景区化建设提供了雄厚的资金基础。在生态文明建设的背景下，滕头从乡村旅游着手，外聘专家整合规划村域生态资源，并斥巨资建设旅游景观。2018 年，滕头实现社会生产总值 97.43 亿元，人均纯收入 6.5 万元，接待游客 117 万人次，旅游综合收入 1.7 亿元。

（三）整体租赁模式

整体租赁的乡村景区化模式是通过将乡村景区资源的所有权和经营权分离，授权给外来企业或个人进行长期的控制和经营管理，并按照合同约定收入分配方式与所有者进行利益分配。整体租赁模式的前提是产权实现了所有权和经营权的有效分离，在遵循资源国家或集体所有的法规下，转让经营权，进行租赁经营。

整体租赁模式的主要特征表现在：一是外来投资企业可以充分发挥专业优势，将乡村景区较快地推向旅游市场；二是乡村景区资源所有权和经营权的分离，使得政府、当地社区和企业相互配合、相互制约。

浙江德清洋家乐是这一模式的典型代表。莫干山风景秀美，但是社区经济基础差，村民收入水平低，而景区开发建设需要投入巨资，当地社区无力投资与旅游开发。“洋家乐”主要是由外商通过租赁或买入当地农房，基于西方的经营管理理念，以高端消费群体为目标客源，拓展高品质乡村度假旅游市场。凭借优越的区位条件和高质量的休闲服务基础，逐步形成良好口碑并获得持续的客源。当地社区居民主要以“管家”的身份参与“洋家乐”的基础工作，促进了就业和增收。

三、乡村景区化建设的关键举措

（一）坚持规划先行

为维持乡村景区持续稳定的发展，需要对景区村庄建设进行合理规划和布局。

一是从乡村发展的全局出发，按照村庄建设发展的需求，对村庄进行针对性、阶段性的开发，实现乡村资源效益最大化，而不是盲目引进旅游项目，导致景区资源的浪费和同质化恶性竞争。

二是从乡村的实际情况出发，综合考量村庄现有生态环境资源、人文景观资源、地理区位条件等要素，进行合理规划和开发。以浙江诸暨八卦村为例，村内以“八阵图”样式布列建筑，保存有大量且完好的明清古民居，是国内少有的古文化村。村庄分为内外两个八卦景区，内八卦景区自主经营重在历史文化建筑的保护，外八卦景区通过招商引资进行新项目的扩展和开发。

三是乡村景区的规划要注重前瞻性和持续性。在前期规划过程中需要预见乡村景区项目未来开发中可能碰到的问题及其原因，并制定好相关的规定或制度来规避这些问题，若无法规避则要权衡利弊并提供相应的解决措施，以此来保证景区开发与运营的可持续性。

（二）健全管理体系

为解决乡村景区建设过程可能出现的监管机制不完善、管理混乱的现象，需要健全景区村庄管理机制，提升管理水平。

首先，需要建立权责明晰的管理体制，村集体成立专门的乡村景区开发管理部门，统一协调和管理相关事宜。一方面协调乡村景区化建设过程中与政府部门、外来投资企业之间的关系和冲突；另一方面对乡村景区化项目的开发和规划进行严格审批，并对准入项目的落地进行跟踪监督。

其次，及时完善相关管理机制，避免因乡村景区化发展需求的调整而发生寻租行为，给各利益主体带来损失。

最后，加大相关政策的执行力度，对于发生扰乱旅游市场的现象，不仅要积极开展相关执法部门的合作加强执法力度，还

要扩大相关法律和政策的宣传。

（三）完善产权制度

为提高乡村资源利用效率和乡村景区化成效,需要加快完善农村资源产权制度,包括农村承包地制度、宅基地制度等。

第一,改革农村承包地制度,完善农村承包地“三权分置”制度。乡村景区化建设需要平等保护并进一步放活农村土地经营权,以激发市场活力。同时,完善土地流转管理制度,促进乡村景区规模经营。

第二,改革农村宅基地制度,对宅基地和农民房屋使用权适度放活以盘活农村闲置住房,从而优化村庄景区布局,提高零散建筑用地的效用。

（作者单位：中共浙江省委党校）