
上海农业旅游配套设施用地

矛盾及解决对策

詹水芳¹

（上海市发展改革研究院 200032）

【摘要】：农业旅游是把农业与旅游业结合在一起，利用农业景观和农村空间吸引游客前来观赏、游览、品尝、休闲、体验、购物的一种农业经营形态，是都市现代农业的重要组成部分，对促进农业增效、农民增收、农村添美、市民添乐等方面成效显著，作用巨大。近年来，从中央到地方各级政府都大力推进农业旅游这项“接二连三”的产业，但是农业旅游景点配套设施用地矛盾，一直是近年来困扰农业旅游经济又好又快发展的“老大难”问题。2014年，《关于进一步支持设施农业健康发展的通知》（国土资发〔2014〕127号）明确了设施农用地管理的有关要求和扶持政策，特别提到要严格确定配套设施用地，以农家乐为代表的各类农业旅游项目必须依法依规按建设用地进行管理。为此，上海市规土部门对违规的农业旅游项目开展了“整治”、“拆违”活动，进一步加剧了农业旅游配套设施的用地矛盾。在此背景下，妥善解决上海农业旅游配套设施用地的矛盾，有效推进农业旅游规范、健康、有序和可持续发展，已迫在眉睫。

【关键词】：农业旅游 配套设施用地 上海

一、上海农业旅游发展形势

（一）发展农业旅游意义重大

在当前上海加快发展现代都市农业、建设美丽乡村的进程中，农业旅游作为促进农村三次产业联动发展和经济、社会、生态协调的有效载体，在促进农业增效、农民增收和推动城乡统筹协调发展方面，发挥着十分重要的作用。

1、发展农业旅游是推进农业功能拓展的重要举措。发展农业旅游，能够将农业从单一的食品保障功能向原料供给、生态涵养、观光休闲、文化传承等多功能拓展，满足城乡居民走进自然、认识农业、体验农趣、陶冶情操、休闲娱乐的需要，使农业成为传承中华农业文明、对青少年进行优良传统教育的载体。

2、发展农业旅游是促进农村产业结构调整的重要抓手。发展农村旅游，把农业发展与休闲娱乐结合起来，集“吃、住、行、游、购、娱”于一体，能够打破一、二、三产业的界限，带动农产品加工业、服务业、交通运输、建筑、文化等相关产业的发展，促进农村产业结构的调整和优化。

3、发展农业旅游是建设美丽乡村的重要载体。发展农业旅游可以有效配置农村资源，带动农村基础设施发展，改善农村发展环境和村容村貌。同时，引导广大农民主动学习和掌握知识，培养一大批有文化、懂经营、会管理的新型农民，从而带动农

¹作者简介：詹水芳，上海市发展改革研究院城市区域研究所副所长。

业生产水平、农民生活水平和乡风文明水平的提高。

4、发展农业旅游是推进城乡统筹发展的重要途径。农业旅游以农业为依托、以农村为空间、以农民为主体、以城市居民为客源，直接对接城市需求和现代消费，有利于加快城乡经济文化融合和三次产业的联动发展，形成城乡融合互动、经济社会一体化发展新格局。

5、发展农业旅游是促进农业就业增收的重要渠道。发展农业旅游能够延伸农业产业链条，带动相关配套产业发展，有效拓展农业就业增收的空间。实践证明，农业旅游每增加 1 个就业机会，就能带动整个产业链增加 5 个就业机会。

（二）农业旅游发展机遇难得

当前，政府的高度重视、城乡居民收入的提高、消费方式的转变、农村基础设施的改善以及农业生产方式的变革，都为上海农业旅游提供了难得的发展机遇。

1、各级政府高度重视。从国家层面看，中央已连续 12 年以“三农”为主题发布了一号文件，提出要“积极开发农业多种功能，挖掘乡村生态休闲、旅游观光、文化教育价值”。

国务院《关于促进旅游业改革发展的若干意见》（国发〔2014〕31 号）中，提出要“推动旅游产品多样化发展，实施乡村旅游富民工程”。

李克强总理在国务院常务会议上指出，要“发展个性化、特色化乡村旅游”。从上海层面看，市委、市政府也把发展旅游农业作为破解“三农”问题的有效途径，加大政策资金扶持，引导其快速发展。

2009 年，上海市政府就农业旅游召开专题会议，同年，上海市农委等六部门联合出台了《关于加快推进上海农业旅游发展的若干政策意见》（即 167 号文）。

2、农村基础设施改善为休闲农业发展创造了条件。近年来，上海农村地区落实各级财政支持“三农”发展资金呈逐年扩大趋势，财政支农资金主要用于加强农村基础设施建设，农村路、水、电、通讯等基础设施明显改善，这为农业旅游发展提供了基础支撑。

3、国民经济快速发展为休闲农业发展提供了需求动力。当前上海人均国民生产总值已接近 1.5 万美元，城乡居民消费水平大幅提升，对生活的追求从数量增加型转为质量提高型、从物质消耗型转为精神消费型、从户内安居型转为户外活动型，人们对旅游休闲的价值认同已由工业化时代的摩天大楼转向亲和自然的农业旅游，更加注重追求回归自然、放松心情的休闲生活乐趣。

4、休假增多为休闲农业发展提供了现实机遇。随着国民旅游休闲纲要、带薪休假制度以及法定节假日的调整优化，居民休闲时间明显增多，市民为了缓解城市快节奏的工作压力，内心不断激发回归乡村自然的渴望，这正是上海发展农业旅游的强大市场动力。

5、农业生产方式变革为休闲农业发展提供了条件保障。随着科学技术进步和农业服务体系的健全，农业生产机械化、规模化势头强劲，大量农民已经从繁重的农业劳作中解脱出来，这为农民依托农业产业、依靠农村资源发展农业旅游，走创业就业发展道路提供了条件保障。

（三）农业旅游发展态势良好

当前，上海农业旅游蓬勃发展，规模逐年扩大，功能日益拓展，模式丰富多样，内涵不断丰富，发展方式逐步转变，呈现出良好的发展态势。

1、产业规模逐年壮大。截至 2014 年 12 月底，上海已建成各类农业旅游景点 249 个，接待游客 1799.5 万人次，直接带动各类涉农旅游总收入 13.75 亿元，其中农副产品销售收入 4.8 亿元，解决当地农民就业 26761 人。

2、产业类型丰富多样。各地根据自然特色、区位优势、文化底蕴、生态环境和经济发展水平，先后发展形成了形式多样、功能多元、特色各异的模式和类型。从类型上划分，上海农业旅游可划分为以下 6 种类型：

一是农家乐型。主要以住农家屋、吃农家饭、享农家乐、体验采摘垂钓等农事活动为主，较为典型的有崇明县前卫村、浦东新区书院人家、金山区廊下新天地。

二是休闲农庄型。主要以农业生产过程、农村风貌、农村劳动生活场景为主要内容，具有休闲、餐饮、娱乐、求知、教育功能的综合性休闲农业庄园，较为典型的有松江区浦江源温泉农庄、闵行区陶家湾休闲农庄等。

三是观光农园型。主要是利用特色种植、养殖业资源，开展农园观光。较为典型的有位于浦东新区的上海鲜花港、宝山区假日田园、奉贤区都市菜园等。

四是农业园区型。主要利用原有市区两级农业园区，开发融休闲、观光、采摘、科普推广展示等于一体发展的体验活动，较为典型的有上海孙桥现代农业开发区、金山区廊下现代农业园区、松江五库现代农业园区等。

五是人工生态林公园型。利用水源涵养林、人工片林、环线绿地等林地资源开发的生态休闲场所，如崇明县东平国家森林公园、奉贤区海湾国家森林公园和中隆生态园等。

六是民俗文化村型。具有乡村民俗、民风、民族文化元素的特色村庄，较为典型的有宝山区卫斯嘉闻道园、崇明县三民文化村。

3、发展方式逐步转变。农业旅游逐步从零星分布向规模集约，从单一功能向休闲教育体验多功能，从单一产业向多产业一体化经营，从农民自发发展向政府规划引导转变。

4、产业品牌影响扩大。围绕“高、新、特、优、雅、奇”努力打造特色休闲品牌，一批服务能力好、休闲功能强、顾客认同度高的农业旅游品牌初步形成。

5、产业效益初步显现。仅以青浦区联怡枇杷乐园为例，实现了四个方面的显著效益：

一是农业明显增效。2013 年接待游客数量近 70 万人次，累计产值达 6900 万元，平均每亩产出达 18 万元。

二是农民明显增收。2009 年枇杷乐园发展之初，园内近 400 亩地每年的土地流转费用为 30 万元，2013 年提升到近 100 万元，流转土地的农民收益增长 3 倍多。同时园区还为当地近 300 位农民提供就业岗位，年人均收入近 4 万元。

三是农村环境明显改善。枇杷乐园先后投资了近 3000 万元用于基础配套设施建设、改造园区及周边区域的环境卫生，使其

成为美丽乡村的重要载体。

四是社会效益明显扩大。联怡枇杷乐园为广大市民休闲提供了场所,丰富了市民生活。

表 1 近年上海农业旅游发展基本情况

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
建成各类农业旅游景点 (个)	161	211	235	245	249
年接待游客(万人)	1333	1640	1854	2019	1799.5
涉农旅游总收入(亿元)	19.84	10.9	10.86	13.63	13.75
农副产品销售收入(亿元)	/	5.4	4.6	6.2	4.8
解决农民就业(万人)	4.01	2.4	2.9	3.3	2.7

(四) 农业旅游发展任重道远

1、缺乏统一的规划引导和协调。在全市层面,农业旅游缺乏统一的发展规划指导,容易造成项目雷同与恶性竞争、发展目标不明确、重点不突出、布局不合理、难以发挥集聚效应和规模效应,不利于农业旅游发展。

同时,由于各部门分工管理和规划协同不够,农业旅游发展规划未能与土地利用总体规划、城乡总体规划、村庄规划等做好衔接,不利于农业旅游项目规划布局、建设用地指标分配、项目落地等。

大部分的农业旅游项目用地由于缺乏规划的统筹引导,存在用地规模小、分布零散、布局混乱、利用效率低等问题,亟需通过各项规划的编制与衔接进行优化。

2、用地需求扩张与耕地保护相矛盾。目前,郊区农村短期旅游已成为上海市民休闲的一种方式,旅游量的增加直接促进农村旅游的发展,由此加大对集体经营性建设用地指标的需求。在土地资源稀缺的背景下,相对低效利用的农村集体建设用地减量化是必然趋势。

与此同时,郊区县作为上海耕地保护主要基地,承担着保障粮食安全的重任,需要通过规划土地政策、产业发展政策及其他相关政策的协同配套,化解保障农村发展、保护耕地资源的“双保”难题。

3、土地粗放经营,集约用地水平不高。农业旅游项目大多位于远离城市的乡村、集镇,或依附于旅游景点,或依托特色农业、渔业等,很多都使用农村集体土地。由于目前集体建设用地管理制度尚未完善,市场体系尚未建立,特殊的区位决定了农业旅游项目建设用地的地价和土地租金都较低。

在缺乏用地政策监管和市场调节的背景下，农业旅游项目无法形成促进土地使用者提高节约集约利用土地资源的压力机制，土地利用相对粗放。

4、项目建设存在部分不合规现象。农业旅游为农民增收开辟了一条新路径，在经济利益的驱使下，许多农民利用农村宅基地或农用地开展农村旅游活动，但由于集体建设用地管理政策相对缺位、农村宅基地管理制度不完善等原因，农民利用农村集体经营性建设用地或宅基地开展农业旅游缺乏规范性政策引导，存在违法违规用地行为。

部分农业旅游项目投资者通过向农村集体经济组织租赁、承包和村民合作联营的方式取得土地后，擅自改变土地用途，建设永久性的建筑物，虚报、瞒报实际的经营内容，或私自搭建违建建筑用于经营，造成用地布局混乱等。

二、上海农业旅游配套设施用地矛盾及其影响分析

（一）基本情况

建设农业旅游点，相关配套服务设施必不可少，如停车场、连接景点的主干道、接待中心和必要的会务设施、旅游点人员集散广场、土特产购物点、必要的娱乐活动设施、保绿、保洁工具间和公厕等。一些农业旅游项目因为进一步发展壮大，也需要更多的配套设施来提升景区的服务水平。

从功能的角度，农业旅游配套设施可以分为以下几种类型：一是接待服务设施，包括接待中心、餐厅（馆）、零售商店（小卖部、超市）、住宿客房、培训教育及科研设施等；二是娱乐服务设施，主要包括封闭半封闭的景观凉亭（垂钓亭等）、公共娱乐场所（棋牌室和KTV包房等）、农家体验场所等；三是公共服务设施，一般包括广场、停车场、洗手间等。

目前，上海农业旅游配套设施用地情况不一。有通过征用土地获得的，如浦东书院人家、宝山闻道园等。有利用设施粮田、设施菜田或林业管护设施指标，以临时用地方式取得的，但因改变了土地性质，被列入“整治拆违”对象，如宝山东方假日田园等。有临时租用农民或村集体经济组织土地的。有的原先有建设规划和建设工程许可证，但因种种原因，没按时开、竣工，造成许可证过期。有的由原先的园艺场或乡、村办企业改建而来，其中夹杂着有证和无证建筑。

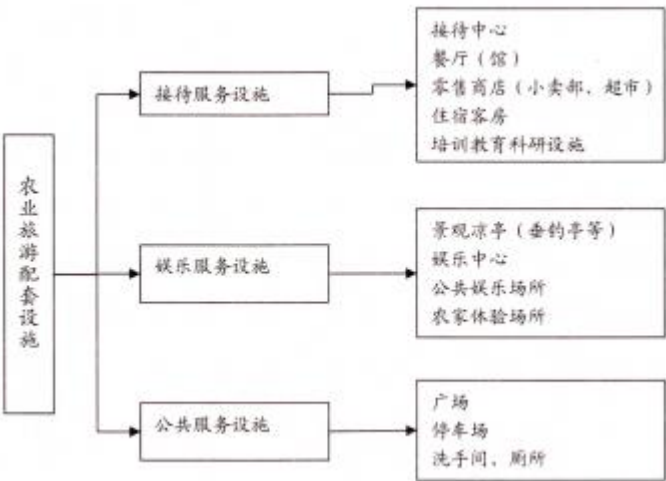


图 1 农业旅游配套设施类型

如占地面积 94 亩的闵行区海鲨生态农庄，原先是海鲨园艺场，建筑面积约 2500 平方米，其中有证面积 1300 平方米，产权属联胜村；利用旧厂房改建的餐厅约 900 平方米和其他约 300 平方米用房，均属无证建筑。

（二）主要矛盾

从前面的分析可以看出，虽然近年来上海农业旅游取得了较快发展，但是，在农业旅游发展过程中，也遇到了许多困难和问题。如景点个性化不够、管理和服务水平不高、硬件设施不够完善等。其中最困扰农业旅游发展的是配套设施用地的矛盾。主要体现在以下几个方面：

1、配套设施用地需求缺乏土地指标。目前上海绝大部分农业旅游景点的建筑物，包括办公接待用房、客房、餐厅、娱乐设施、购物场所等，都没有建筑用地证执照。有的只有“临时建筑执照”，有的连“临照”也没有。虽然其中的一部分是经乡镇乃至区县有关部门报批同意建造的，但都拿不出规土和建筑主管部门给出的建筑执照。

因为农业旅游用地绝大多数为农业用地，非建设用地，一方面因无法改变土地的农用地性质批不出建筑执照，另一方面农业旅游又不能没有相应的配套设施，故造成大量“违章建筑”的出现。

2、盘活存量用地没有土地使用权证。近年来，一些地方改造利用当地按政策关停转弃的养殖场棚舍等来建设农业旅游项目，如青浦区凯博农庄、四季百果园以及松江的涵养林旅游点等，然而这部分废弃的养殖场棚舍没有相关土地使用权证，改造利用这部分闲置养殖场棚舍建立农业旅游的相关配套设施同样被视为违规用地。

这个问题在松江的旅游项目中表现比较突出。如松江洲港内的一个 36 亩的养猪场，为了达到涵养林生态环境的保护要求，已经被要求关闭，但是现在养猪场设施一直被闲置，即使有项目意向，由于土地无法转性，养猪场也无法利用起来。

3、配套服务设施用地结构配比没有标准。一般的农业旅游项目都需要停车场、连接景点的主干道、接待中心（包括餐饮、住宿）、会务设施、旅游点人员集散广场、购物中心、必要的娱乐活动设施、绿地、保洁工具间和公厕等等。

一些特色的农业文化旅游项目可能还需要展览展示中心等等。但是不同的旅游项目各种设施如餐饮、公厕等，应该有一个合理的面积配比，而目前并没有相关规定。用地标准、配比标准不明确直接导致了农业旅游项目用地的不规范和不合理。

（三）负面影响

由于农业旅游配套设施用地没有合理的解决通道，部分景点投资者迫于建设需要不得不违规操作，由此成为规土部门“整治拆违”的对象，也导致部分具有一定规模和社会影响力的农家乐发展举步维艰，甚至面临破产边缘。与此同时，由“整治拆违”引发的后续问题和社会矛盾不容小觑。

1、大量投资化为乌有。如总投资约 7000 万元的上海富岛农家乐有限公司，是 2009 年根据有关部门文件，利用闵行区华漕镇鹫山村张家桥生产队 227 亩湿地、荒地、鱼塘（土地属于租赁性质）投资建成，由于农业用地不能搞农家乐项目而被列入整治拆违名单，农业旅游配套设施属于违建，这让投资者痛不欲生。

2、员工失业诱发社会不稳定。农业旅游产业在为农业增效、农民增收、农村添美、市民添乐的同时，也为当地农民和外来打工者提供了大量非农就业岗位。据不完全统计，目前上海农业旅游景点用工约为 3 万人。一旦被列为“整治拆违”对象，不仅投资者损失了大量资产，也造成农业旅游企业员工丢掉饭碗，极易诱发社会的不稳定。

3、政府公信力收到质疑。被列入“拆违”对象的有些农业旅游景点，是近年来各有关区县、乡镇领导根据有关文件和政策精神发展起来的，其中包括列入长三角休闲农业与乡村旅游博览会《农业旅游护照》的 50 家景点。如今一声“叫停”，使政府的公信力大受影响，尤其是行政部门的政策延续性受到了质疑。

4、发展农业旅游的积极性受到影响。目前，上海农业旅游产业还处于相对脆弱的转型发展时期。一方面，农业旅游产业对带动农民就业、促进农业增效和农民增收的社会效应十分明显，另一方面，经济效益却并不乐观。

据不完全统计，上海农业旅游景点半数以上是亏损的，30%左右可基本持平，只有不到 20%的景点有微薄盈利。受整治拆违的影响，不少投资和经营者已萌生退意，这对上海经济效益本不乐观的农业旅游产业无疑是雪上加霜。

三、合理解决景点设施建设用地矛盾的对策和建议

（一）提高对农业旅游的统一认识

目前，从中央到地方各级政府，都已明确认定农业旅游为都市现代农业产业的一部分，是传统农业转型升级的重要途径，是需要大力扶持、加快发展的一个产业，且因农业旅游具有一定的特殊性，应享有比一般农业产业更多的政策扶持力度。但有关职能部门对此并不十分认同，亟需统一认识，协调一致。只有及早解决农业旅游配套设施用地矛盾，才能从根本上杜绝“违规”、“违法”用地现象的产生。

（二）解决农业旅游用地指标并严格规范用地手续

解决农业旅游用地指标并严格规范用地手续，使景点配套设施建设用地规范化、合法化，是杜绝“违规”、“违法”用地的根本之道。

1、解决农业旅游用地指标。建议由政府发文明确认定，农业旅游是都市现代农业的重要组成部分，是促进上海转型发展的重要产业，享有政府强农惠农的一系列政策；同时，由于其有别于一般农业产业的特殊性（如需要有“吃、住、行、游、娱、购”相关的配套设施，否则无法存续和发展），故应在用地、税收、资金等方面享受比一般农业产业更多的优惠。

2、明确农业旅游配套设施用地配比标准。蔬菜、粮田、畜牧、水产、加工等农业产业均有一定比例的用地指标，用于建设库房等基础设施。而农业旅游作为农业产业之一，至今还没有用地指标。

建议市政府有关部门对农业旅游配套设施用地指标作出专门规定，明确农业旅游作为农业产业之一，给予一定比例的设施用地指标，指定用于建造餐厅、客房、会议室、厕所、道路等配套设施。

3、明确农业旅游配套设施用地来源。

一是通过盘活既有农村集体建设用地存量予以解决，包括改造利用按政策“关、停、并、转”的各类闲置养殖场和农民宅基地置换等。首先是承认此类用地为既有存量农村建设用地，然后补办相关用地手续。

二是按发展农业旅游规划和农业旅游项目建设用地标准，明确列入市、各区县新增农村设施用地计划，每年争取解决一点。

三是调整上海建设用地结构，逐步加大农业旅游用地的比重。

4、严格规范农业旅游配套设施用地手续。

一是要签订用地协议。内容包括项目名称、建设地点、设施类型和用途、数量、标准以及用地规模等，并与乡镇政府和农村集体经济组织协商土地使用年限、用途、复耕要求及时限、土地交还和违约责任等。经公示无异议后，由乡镇政府、农村集体经济组织和经营者三方签订用地协议。涉及土地承包经营权流转的，还需依法先行与承包农户签订流转合同。

二是要有用地协议备案。用地协议签订后，乡镇政府应按要求及时将用地协议与设施建设方案报区县级国土资源部门和农业部门备案，不符合设施农用地有关规定的，一律不得开工建设。

（三）疏堵结合，分类管理

为促进上海都市现代农业的健康、有序、可持续发展，同时考虑到农业增效、农民增收和农村社会稳定以及取信于民等多重因素，对农业旅游的“违规”、“违法”用地，不宜采用简单的“一刀切”拆除的办法，而应区别情况妥善处理，以不拆、少拆为宜，尽量引导投资和经营者在规定时限内补办用地手续为好。

1、补办手续类。对在国家加大宏观调控前已建在建项目，并经政府部门报批同意的，原则上不予拆除，也不要采取简单关闭、歇业等做法，但须在相应期限内办妥用地手续；逾期不能办出的，可予以拆除，并处建筑设施投资额一定比例的罚款。

2、可予以拆除类。对景点内设施超出报批面积的部分，可予以拆除，并对超出面积部分予以罚款。

3、坚决拆除类。对未经任何报批手续，擅自搭建的建筑设施；或报批时用于农业旅游项目，实际改变用途的设施（如建造商品房、私人会所等）；或经济效益和社会效益明显低下，群众反映意见集中的，则一律给予拆除。

（四）解决发展农业旅游的其他相关问题

1、鼓励农业旅游设施用地的高效整合和复合化利用。在规范、安全、卫生的前提下，要考虑功能相近设施的复合化利用，如停车场可兼做集散广场等；鼓励配套设施建设多利用土、木结构；鼓励停车场、道路等运用透水砖，减少土地硬化率，尽量不破坏耕作层，保护生态环境，最大限度地复合化利用土地。

2、给予农业旅游产业税收优惠政策。农业旅游景点虽然是农业延伸产业，但因其“接二连三”的特殊性，不仅提供市民休闲采摘游玩，还提供吃、住等一系列服务，而服务业的税收又较高，故建议对上海农业旅游景点税收实行减免政策，减征或免征企业所得税等，可以享受相应级别的农业产业化龙头企业的优惠政策和待遇。

3、统一办理相关证照，解决办证难问题。目前，上海农业旅游景点通过征用取得的土地极少，因而极大部分用地都为农业用地，建筑设施均属于临时建筑，有的甚至是违章建筑。

没有房产等相关证明，就无法办理卫生、消防等景点发展必需的证照。建议由相关部门牵头，对景点须办理的相关证照进行统一核准、统一办证、统一管理。

参考文献：

- 1、《用地调研报告》，上海市农业旅游经济协会，2014

-
- 2、《上海“农家乐”用地管理政策初探》，徐小峰，上海房地，2014.9
 - 3、《新浜农业旅游发展情况和下阶段的整体设想》，新浜旅游公司汇报材料，2015
 - 4、《上海农业旅游发展报告》，上海市农业委员会，2014