

农业部关于印发《全国休闲农业发展“十二五”规划》的通知

农企发【2011】8号

为深入贯彻落实党的十七届五中全会精神，引导我国休闲农业持续健康发展，促进农民就业增收，繁荣农业农村经济，根据《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《全国农业和农村经济发展第十二个五年规划》精神，结合休闲农业发展实际，我部组织编制了《全国休闲农业发展“十二五”规划》。现印发你们，请结合实际贯彻执行。

全国休闲农业发展“十二五”规划

发展休闲农业，对于转变农业发展方式，促进农民就业增收，推进新农村建设，统筹城乡发展，满足城乡居民日益增长的休闲消费需求具有重要的意义。为全面贯彻落实《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》和《全国农业农村经济发展第十二个五年规划》的精神，促进休闲农业又好又快发展，特制定本规划。

一、休闲农业发展形势

休闲农业是贯穿农村一、二、三产业，融合生产、生活和生态功能，紧密连结农业、农产品加工业、服务业的新型农业产业形态和新型消费业态。随着国民经济的发展、居民收入的提高，城乡居民对休闲消费需求高涨，休闲农业已进入快速发展的新阶段。

(一) 发展休闲农业意义重大。休闲农业是符合经济发展规律、有市场需求、蕴藏着巨大发展潜力、有助于解决“三农”问题的朝阳产业，是利国利民、一举多效的新兴产业。一是**推进农业功能拓展和农村产业结构调整的重要举措**。休闲农业能够融合一、二、三产业，将农业从单一的食品保障功能向原料供给、就业增收、生态涵养、观光休闲、文化传承等多功能拓展，带动农产品加工业、服务业、交通运输、人文创意等相关产业的发展，满足城乡居民休闲消费需要，开辟了现代农业建设新途径。二是**促进农民就业增收的重要渠道**。保障粮食及主要农产品有效供给，促进农民就业增收是农业农村经济工作的主要任务。发展休闲农业能够延伸农业产业链条，带动相关配套产业发展，有效拓展农民就业增收空间，成为农民“四季不断”的重要收入来源。三是**推进社会主义新农村建设的重要载体**。发展休闲农业能够有效引导生产要素流向农村，带动农村基础设施建设和生产发展，改善农村发展环境和村容村貌；能够加快培养一批有文化、懂经营、会管理的新型农民，从而整体带动农业生产水平、农民生活水平和乡风文明水平的提高，推进社会主义新农村建设。四是**推进城乡一体化发展的有效途径**。休闲农业以农业为依托，以农村为空间，以农民为主体，以城市居民为客源，能够实现“大农

业”与“大旅游”的有机结合，使得城乡互为资源、互为市场、互为环境，必将在加快城乡经济文化融合和三次产业联动发展，缩小城乡差别，加快城乡一体化进程方面发挥重要作用。**五是丰富我国旅游产品体系的重要内容。**当前，我国农村地区集聚了70%的旅游资源，休闲农业发展潜力巨大。大力发展集农业生产、农业观光、休闲度假、参与体验于一体的休闲农业，对于适应我国旅游消费转型升级，培育新型消费业态，提高居民幸福指数具有重要意义。

(二) 休闲农业发展态势良好。当前，我国休闲农业蓬勃发展，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。**一是产业规模逐年壮大。**全国农家乐已超150万家，规模休闲农业园区1.8万家，年接待人数超过4亿人次。**二是产业类型丰富多样。**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。**三是发展方式逐步转变。**休闲农业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。**四是产业品牌影响扩大。**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、顾客认同度高的休闲农业品牌初步形成。**五是产业效益初步显现。**休闲农业年经营收入超过1200亿元以上，带动1500万农民受益，已成为一些地区壮大县域经济的支柱产业和民生产业。

(三) 休闲农业发展机遇难得。“十二五”时期是我国全面建设小康社会的关键时期，是加快转变经济发展方式的攻坚时期。城乡居民收入的提高、消费方式的转变、新农村基础设施的改善，都为休闲农业提供了难得的发展机遇。**一是党和政府高度重视。**中央一号文件提出要积极发展休闲农业，拓展农村非农就业增收空间；《国务院关于加快发展旅游业的意见》指出要开展农业观光和体验性旅游活动，规范发展农家乐、休闲农庄。地方党委政府把发展休闲农业作为破解“三农”问题的有效途径，加大政策资金扶持，引导其快速发展。**二是农村基础设施改善为休闲农业发展创造了条件。**近年来，中央和地方财政新增投资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，这为休闲农业发展提供了基础支撑。**三是国民经济快速发展为休闲农业发展提供了需求动力。**我国人均国内生产总值已超4000美元，城乡居民对休闲消费需求持续高涨，

个性化休闲体验渐成新宠；我国 70% 的旅游资源分布在农村，广大农村优美的田园风光、恬淡的生活环境，必将成为休闲消费的主阵地。**四是休假增多为休闲农业发展提供了现实机遇。**国民休闲纲要、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，这为休闲农业发展提供了发展拉力。**五是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、依靠农村资源发展休闲农业，走创业就业发展道路提供了条件保障。

（四）休闲农业发展任重道远。我国休闲农业发展迅猛，一批发展潜力大、带动能力强、品牌优势明显的休闲农业企业迅速壮大，显示出强大的生命力和巨大的发展潜力。但从总体情况来看，休闲农业发展仍存在一系列困难和问题。从产业内部看，主要存在布局不合理、管理水平不高、人员素质较低、基础设施较差、投资结构不合理等问题；从外部环境看，主要存在思想认识不统一、规划引导不到位、行业管理不规范、政策扶持滞后、融资渠道不畅、企业运行负担重等问题。这些困难和问题已经成为制约休闲农业进一步发展的瓶颈，必须加大政府扶持和规范力度切实加以解决。

二、指导思想、原则、目标

（一）指导思想

以科学发展观为指导，适应农业农村经济发展新变化，顺应城乡居民过上更好生活新期待，以推进现代农业和建设社会主义新农村为目标，以促进农民就业增收为核心，以快速推进休闲农业发展为重点，立足“富裕农民、改造农业、建设农村”，按照“夯实基础、加快转变、提升水平、引领发展”的思路，科学规划，整合资源，创新机制，规范管理，强化服务，完善设施，打造品牌，形成“政府引导、农民主体、社会参与、市场运作”的发展新格局，推动我国休闲农业快速持续发展。

夯实基础，是通过强化政策引导、项目倾斜和财政支持，充分发挥农户、农民专业合作社和龙头企业的主体作用，不断强化休闲农业发展的产业基础、设施基础、队伍基础和平台基础，改善休闲农业的发展条件。

加快转变，就是以市场为导向，不断创新休闲农业经营管理模式、产业组织模式和市场服务模式，促进联合与协作，加快推进一、二、三产业融合，从根本上实现休闲农业发展方式转变，增强休闲农业发展能力。

提升水平，就是以科技为支撑，着力培育一批休闲农业发展基础好、素质高、

自我发展能力强、示范带动作用大的重点农户、农民专业合作社和龙头企业，增强休闲产品科技含量、文化特色和转化增值能力，提升休闲农业产业发展整体规模、层次、素质和水平。

引领发展，就是以满足城乡居民不断增长的物质、文化和精神需求为动力，通过体系建设和机制创新，不断提高休闲农业的创新能力和经济社会效益，促进农业战略性结构调整和城乡居民消费结构转变，引领农村新型产业和新型消费业态发展。

（二）基本原则

以农为本，科学规划。坚持以农业为基础，农民为主体，农村为单元，按照统一生产、生活、生态，融合一、二、三产业的要求，围绕农业生产过程、农民劳动生活和农村风情风貌，分类规划，合理布局，引导各地有序发展。

因地制宜，突出特色。以突出自然生态，挖掘文化内涵为重点，坚持传承与创新相统一，加快培育大中城市和名胜景区周边、依山傍水逐草自然生态区、少数民族地区和传统特色农区的休闲农业发展，变资源文化优势为产业经济优势。

强化服务，规范管理。加大教育培训、宣传推介、营造环境力度，制定规范标准，创建示范典型，引导行业自律，实现休闲农业基地建设、食品安全、公共安全、生产安全、产品服务、环境保护的标准化、规范化。

政府引导，社会参与。创新体制机制，强化政府在政策扶持、规范管理、公共服务、营造环境等方面的作用，充分发挥市场调配资源的基础性作用，调动社会力量 and 行业协会的积极性，形成休闲农业发展良好局面。

（三）发展目标

到 2015 年，休闲农业成为横跨农村一二三产业的新兴产业，成为促进农民就业增收和满足居民休闲需求的民生产业，成为缓解资源约束和保护生态环境的绿色产业，成为发展新型消费业态和扩大内需的支柱产业。

产业规模不断扩大。休闲农业点数量稳步增长，年营业收入 500 万元以上的休闲农业点增长 20%，接待人次和经营收入年均增长 15% 以上。

产业结构明显优化。布局科学、结构合理、服务完善、特色明显、管理规范的休闲农业产业带、产业群基本形成，产业地位明显提升。

产业类型丰富多元。创新农家乐、休闲农庄、农业示范园、农业观光园、民俗文化和农事节庆等模式，新颖性、趣味性、体验性进一步增强。

增收贡献显著提高。在休闲农业聚集地区，休闲农业收入占农民全部收入的 50% 以上，从事休闲农业的农民收入比本地农民人均收入平均水平高一倍。

经济社会效益明显。通过拓展农业功能，大幅度提高就地就近吸纳农民就业的容量，促进城乡经济文化融合，农村面貌明显改善，农民综合素质显著提高。

三、主要任务

(一) 优化产业结构，扩大规模经营。以规划为先导，挖掘文化内涵，注重参与体验，加快创意发展，加大休闲农业资源整合力度，形成集农业生产、农耕体验、文化娱乐、教育展示、生态环保、产品加工销售于一体的多元化休闲农业园区。遵循休闲产业发展规律和市场规律，以需求为导向，突出区域资源、环境和文化特色，科学配置种、养、加、销比例，鼓励产业间联合与协作，构建新型休闲农业产业联盟，打造生产标准化、经营集约化、服务规范化、功能多样化的现代休闲农业特色优势产业带和产业群。农家乐和小型休闲农业企业要主动与附近的大型旅游场所加强联合，形成功能衔接和特色互补的格局。

(二) 创新发展模式，塑造产业特色。积极引导符合条件的农户利用农业与生活资源，大力发展以“吃农家饭、住农家院、摘农家果”为主要内容的农家乐。以休闲度假和参与体验为核心，拓展多元功能，发展功能齐全、环境友好、文化浓郁的休闲农庄。突出传统农耕文化与现代科技的结合，拓展教育示范功能，推进现代农业示范园建设。充分利用农业生产过程的时空景观，发展农业观光园，彰显人与自然和谐的丰收景象。挖掘包装民俗文化，强化民族精神，塑造民族品格，推进民俗村发展。全面提升农事节庆活动内涵，实现“以节会友、以节拓市、以节富民”。

(三) 强化品牌建设，提升产业地位。以自然生态、田园文化、农耕文明为基础，以诚信经营、提升内涵、保障质量为重点，积极弘扬“回归自然、认识农业、怡情生活、生态环保”的发展理念，着力创建一批优势产业突出、发展潜力大、带动能力强的全国休闲农业与乡村旅游示范县；加快培育一批经营特色化、管理规范化的休闲农业示范点，形成一批休闲农业特色品牌；扩大农村消费，使休闲农业成为“十二五”期间扩大内需、壮大县域经济的重要途径，显著提升休闲农业地位。

(四) 加强队伍建设，提高经营水平。围绕休闲农业产业发展要求，依托职业院校、行业协会和产业基地，分类、分层开展休闲农业管理和服务人员培训，提高从业人员素质。对休闲农业管理人员重点开展政策法规、宏观管理、发展理

念、农业创意、信贷融资、生产安全、综合服务等知识培训。对一线员工开展专业知识、服务技能和服务礼仪培训，重点培训职业道德、作业内容、操作规程、工作方法、产品知识、安全生产等知识，增强服务意识，提升管理水平。

(五) 健全服务体系，增强发展后劲。加快完善行政管理体系、信息统计体系和社会服务体系。强化对各类休闲农业合作组织和行业协会管理与支持力度，增强行业自律性。组织开展对休闲农业产业发展战略、发展规律、发展政策、发展模式、管理机制等研究，增强管理的协调性和针对性。引导科研教学单位创新、集成和推广休闲农业技术成果，建立休闲农业产业技术体系，增强休闲农业支撑保障能力。顺应互联网、物联网和手机等新兴媒体发展趋势，拓展信息终端，加快信息服务体系建设。

四、区域布局

依据区位优势、资源禀赋、历史文化背景等条件，我国休闲农业发展总体布局分为四类区域：大中城市和名胜景区周边，依山傍水逐草自然生态区，少数民族地区和传统特色农区。

(一) 大中城市和名胜景区周边。大中城市周边的农业基础好、城镇化水平较高，已经构建起集农产品生产、休闲观光、生态环保功能三位一体的现代农业雏形。该区域要以满足市民多样化消费需求为目标，积极建设以大型设施农业为基础，以新、奇、特等高档农产品生产为主，集休闲、观光、度假、教育为一体的综合性休闲农业园区、农业主题公园、观光采摘园和休闲农庄，努力打造现代农业新型产业模式。名胜景区周边客源丰富，需求量大，具备了发展休闲农业的条件。要以功能衔接和特色互补为重点，突出服务功能，强化休闲体验，满足多元需求。

(二) 依山傍水逐草自然生态区。山区、滨水地区与草原地区具有得天独厚的山水、气候、植被、生态和人文优势，承载着农业生产、农民生活、生态涵养等重要生产生态功能。该类地区要以农民就业增收为核心，紧密依托自然资源、生产资源、历史文化与独特民风，打破区域界限，营造特色休闲农业功能区，在保护生态环境基础上，大力发展以农业生态游、农业景观游、民俗风情游、特色农（牧、渔）业游为主的休闲农（山、渔）庄和农（牧、渔）家乐等。

(三) 少数民族地区。少数民族地区具有发展休闲农业的独特基础。应依托丰富的特色民风、民俗资源大力发展休闲农业，促进民族传统文化保护、传承与弘扬。加快基础设施建设，借助特有的资源优势和广阔的空间，创新少数民族地区发展休闲农业的有效途径。着力保护特色村庄和田园风光，拓展国内外市场，大力发展以农民家庭经营为基础，以特色乡村游、民族风情游、村落风光游等为特色的休闲农业新兴休闲度假方式。

(四) 传统特色农区。传统特色农区是我国现代农业建设的主战场，要在稳定农业生产、保障农产品供给的前提下，拓展农业的多功能性，立足当地农业资源、农耕文化、生产条件和自然景观，着力发展景观农业、农事节庆、观光采摘、特色动植物欣赏以及农业园区等多种形式的休闲农业，强化农业生产过程和产品功能创意，增加文化内涵，创新农业发展思路，拓宽农民致富途径，努力在传统

特色农区建成一批农业与休闲产业并举的多功能现代农业区，提升传统特色农区的社会效益。

五、重点工程

(一) **示范基地建设工程**。为进一步调动地方发展休闲农业的积极性和主动性，激发社会公众的参与热情，农业部和国家旅游局将持续开展全国休闲农业与乡村旅游示范县、示范点创建活动。通过创新机制、完善标准、优化环境、规范引导，逐步使休闲农业由单一休闲服务向农业生产、农产品加工、现代服务业一体化延伸，形成主题鲜明、特色突出、内涵丰富、产业完备、功能齐全的休闲农业示范基地，带动全国休闲农业持续健康发展。到 2015 年全国建成一批休闲农业示范基地。

(二) **知名品牌建设工程**。围绕生产、生活、生态、人文等内部要素，接待能力、就业人数、休闲收入、游客感受等外部因素，统筹设计评价指标，分类开展以全国最有魅力的休闲乡村推介、全国休闲农业星级评定为核心的休闲农业品牌培育工程，打造一批有影响的休闲农业知名品牌和节庆活动，提升产业影响力、社会认知度和产品知名度，引领休闲消费热点的形成，提高全国休闲农业发展水平和经济社会效益。到 2015 年全国培育一批休闲农业乡村和星级休闲农业点。

(三) **支撑体系建设工程**。围绕休闲农业产业发展需求，加快建设休闲农业公共服务平台，形成集全国休闲农业信息服务、管理咨询、营销推介、物流交易、虚拟展示为一体的现代信息支撑体系，为休闲农业发展营造良好氛围。借鉴相关行业管理经验，遵循休闲农业产业发展规律，制定休闲农业行业标准，规范休闲农业设施建设和服务。加强休闲农业设计研究体系建设，依托高等院校和科研单位建立一批休闲农业设计研究中心。

(四) **从业人员培训工程**。将休闲农业从业人员培训作为一项公益性工程纳入国家财政支持范畴，加大投入力度，扩大培训规模。组织专家精心编撰培训教材，确保培训质量。依托各类培训机构，大力开展休闲农业管理和服务人员培训。充分运用现代传媒技术在培训方面的优势，加大远程培训，显著提升信息化对休闲农业发展的支撑作用。到 2015 年全国从事休闲农业的从业人员大部分参加过专门培训。

(五) **乡土文化挖掘工程**。乡土民俗文化是我国传统文化的瑰宝，也是休闲农业持续发展的灵魂。针对目前休闲农业区域同构和产品同质问题，“十二五”

期间，要加大乡土民俗文化收集整理挖掘力度，开展全国休闲农业乡土文化艺术园创建活动。按照传承与创新相结合的理念，就地取材挖掘田园文化，寻幽探微发扬山水文化，追根溯源传承建筑文化，去伪存真浓缩民俗文化，促进乡土文化创意产业发展，形成乡土民俗文化区，加快乡土民俗文化的推广、保护和延续。

(六) 基础设施建设工程。加快休闲农业场所的路、水、电、通讯等基础设施建设，建立明晰的路标指示和完备的停车场。参照相关规范标准，改善住宿、餐饮、娱乐、垃圾污水无害化处理等服务设施，使休闲场所和卫生条件达到公共卫生标准，实现垃圾净化、环境美化、村容绿化。加强休闲农业生产基础条件建设，在动植物新品种引进、现代种养技术示范、设施农业生产设备、绿色有机农产品生产等方面加大建设力度，为拓展农业功能创造条件，使消费者“乘兴而来、放心休闲、满意而归”。

六、保障措施

(一) 加强组织领导。各级政府要建立以农业部门牵头，相关部门参与的休闲农业行业管理体系。省级农业行政管理部门应设立专门的机构，基层农业行政主管部门应安排专人从事休闲农业管理工作，确保本规划顺利实施。要按照规划精神，结合当地实际，制定区域发展规划，并纳入本地经济社会发展总体规划。要加大对行业协会和中介服务组织的管理支持，引导休闲农业有序发展和规范经营，为休闲农业发展提供组织保障。

(二) 完善政策体系。各地要加大休闲农业政策扶持力度，争取把休闲农业场所纳入政府采购体系。贯彻《国土资源部 农业部关于完善设施农用地管理有关问题的通知》精神，依法对休闲农业用地进行管理。要加大相关政策衔接力度，争取“农家乐”经营户减免营业税政策，休闲农业场所销售自产的初级农产品及初级加工品享受免税政策，休闲农业用电享受农业用电收费政策。各级政府要结合本地实际制定休闲农业发展的政策性意见，指导本地区休闲农业的规范发展。各地要结合实际，争取在土地使用税、房产税、营业税、教育附加费、城市建设费、排污费、垃圾处理费等方面出台优惠政策。

(三) 优化发展环境。各级政府（部门）要加大管理服务的力度，为休闲农业创造良好的发展环境。要加大公共服务平台建设力度，有效衔接供需，进一步宣传推介农耕文明、乡土文化，普及农业知识，让消费者方便、及时、准确地获

得休闲农业的真实信息。做好休闲农业的统计分析工作，为政府决策提供依据。

(四) 加大政府投入。各级政府和各有关部门要加大对休闲农业发展的支持力度，现有基本建设和财政资金项目要向休闲农业倾斜。要将休闲农业的公共基础设施建设，纳入当地基础设施建设计划予以支持。各级政府要逐步建立休闲农业发展基金，专项支持休闲农业的规划制订、基础设施建设、宣传推介和产业促进等工作。

(五) 拓宽融资渠道。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。鼓励农户以土地使用权、固定资产、资金、技术、劳动力等多种生产要素投资休闲农业项目，以互助联保方式实现小额融资。鼓励金融机构对信用状况好、资源优势明显的休闲农业项目适当放宽担保抵押条件，并在贷款利率上给予优惠。贫困地区要积极协调，争取将休闲农业发展纳入扶贫开发贷款扶持范畴。