

云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2016〕151号

云南省人民政府办公厅关于 加快乡村旅游扶贫开发的意见

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

为加快我省旅游扶贫开发，进一步促进乡村旅游发展，带动贫困地区和贫困群众脱贫致富，实现与全国同步全面建成小康社会目标，经省人民政府同意，现提出以下意见：

一、总体要求

（一）指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记扶贫开发重要战略思想和考察云南重要讲话精神，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，服务全省脱贫攻坚大局，充分发挥旅游产业的综合带动

功能，坚持“政府推动、群众为主、精准扶贫、创新驱动、绿色发展”原则，以推进产业脱贫为切入点，以旅游扶贫开发为抓手，以带动贫困群众脱贫致富为目标，实施精准旅游扶贫工程，推进分类旅游扶贫开发，加强旅游配套设施建设，完善旅游扶贫支撑体系，健全旅游扶贫工作机制，进一步加快乡村旅游发展，带动贫困地区和贫困群众脱贫致富，为全省打赢脱贫攻坚战和建设旅游强省作出重要贡献。

（二）总体目标

到2020年，全省乡村旅游接待游客总人数突破2亿人次，乡村旅游总收入突破2500亿元，年均分别增长14%、21%；乡村旅游总就业人数达到270万人以上；累计带动80万以上农村贫困人口脱贫致富。

（三）基本原则

政府推动，市场主导。强化各级政府对旅游扶贫规划、基础设施建设的主体责任，把专项扶贫、行业扶贫和社会扶贫相结合，有效整合利用脱贫攻坚资金，推动旅游扶贫开发。充分发挥市场主导作用，鼓励企业、农民专业合作社、新型农业主体、社会组织等采取各种方式帮扶贫困地区，形成多层次、多方面协同推进旅游扶贫开发建设新格局。

调动群众，激发活力。以旅游扶贫为出发点和落脚点，充分发挥乡村农户和贫困群众的主体作用，广泛调动贫困地区干部、群众发展旅游的主动性、积极性和创造性，推进旅游开发建设，提高旅游服务质量和水平，增强贫困地区和群众的自我发展能

力。

创新驱动，融合发展。以全域旅游发展和“旅游+”为方向，积极推进旅游与新型城镇化、民族文化、美丽乡村、产业建设、生态环境保护等深度融合，强化现代科技、互联网应用和人才支撑，创新旅游扶贫开发模式和方式，突出乡村旅游产品特色，带动农村基础设施、公共服务设施、生态文明建设和农村生活环境改善，提高旅游扶贫综合带动效应。

因地制宜，精准扶贫。结合各地乡村资源条件、地理区位和市场发展潜力，以贫困地区建档立卡贫困户和贫困人口为重点，因地制宜、突出特色、分类指导、精准施策，加强旅游扶贫开发建设，加快乡村旅游发展，形成连点成线、以线带片的乡村旅游发展新格局，提高旅游扶贫成效，带动贫困户和贫困群众脱贫致富。

保护生态，绿色发展。牢固树立资源环境保护理念，坚持旅游开发与农村生态环境建设、群众生产生活相结合，合理有效利用资源，加强生态环境保护，倡导低碳旅游和文明旅游，发展旅游循环经济，营造良好的乡村旅游环境，促进乡村旅游可持续发展，更好地满足人们回归自然、体验乡愁等旅游消费需求。

二、主要任务

(一) 加快乡村旅游开发建设

以提升乡村旅游为目标，以旅游扶贫开发为抓手，实施全域旅游富民工程，加快建设一批旅游城镇、旅游特色村、民族特色村寨、休闲农业与乡村旅游点，保护和合理开发利用传统村落，

培育打造一批旅游商品和农副产品生产加工基地，积极开发以田园风光、农业休闲、文化古镇、传统村落、民族村寨、康体养生、民族风情、乡村休闲度假等为特色的多样化乡村旅游产品。建设发展一批环境优美、特色鲜明、功能齐全、层次较高的精品旅游农庄和都市农庄，形成要素集合、产业集聚、旅游特色鲜明的休闲农业示范平台，提高农产品科技含量，延伸产业链和提升旅游附加值。积极推进农村专业合作社、农民专业技术协会发展，大力发展特色种植业和养殖业，重点打造“一乡一景”“一村一品”“一家一艺”，配套完善旅游服务设施体系。围绕自助自驾游、修学旅游、康体健身、养生养老、露营休闲等旅游市场新需求，采取景区带动、“公司+农户”“专业合作社+农户”、综合开发、整村推进等多种方式，大力发展乡村旅游新业态，推动一二三产业融合发展，增强乡村旅游发展的内生动力。加强农村生态环境保护和生产生活环境综合整治力度，促进美丽宜居乡村建设和乡村生态环境保护与乡村旅游扶贫开发良性互动发展。（省发展改革委、旅游发展委牵头；省民族宗教委、环境保护厅、住房城乡建设厅、农业厅、林业厅、扶贫办，各州、市人民政府配合）

（二）创新旅游扶贫开发模式

坚持把旅游发展与带动贫困地区和群众脱贫致富紧密结合，以旅游市场为导向，以特色资源为依托，以产业扶贫为切入点，注重旅游扶贫开发模式创新，因地制宜、突出特色，通过城镇依托型、景区带动型、民族特色型、历史文化型、产业融合型、生

态环境型、易地搬迁型、交通拉动型、科技助推型等不同类型的旅游扶贫开发模式，加快建设一批旅游功能完备、文化特色明显、通达条件便捷、公共服务完善、卫生环境整洁、市场吸引力强、扶贫带动效果好的旅游扶贫示范县；加快建设一批生态景观好、文化特色浓、街区有特色、产业有支撑、旅游全域化、服务品质化、扶贫带动强的旅游扶贫示范乡镇；加快建设一批自然景观优、乡村环境美、文化特色浓、市场前景好、扶贫带动强、乡风文明美的宜居宜业宜游的旅游扶贫村和美丽乡村，有效带动贫困地区和贫困群众脱贫致富。（省旅游发展委牵头；省发展改革委、民族宗教委、住房城乡建设厅、文化厅、扶贫办，各州、市人民政府配合）

（三）加大精准旅游扶贫力度

围绕全省脱贫攻坚大局和精准扶贫精准脱贫方略，聚焦全省4个集中连片特困地区、聚焦世居少数民族特别是8个人口较少民族，聚焦建档立卡的农村贫困人口，综合考虑资源品质、区域交通情况、邻近地区贫困人口规模，统筹选择资源条件好、群众发展意愿强的乡镇和村寨，加大精准旅游扶贫开发力度。实施精准旅游扶贫工程，分层次确定旅游扶贫开发建设内容，重点推进15个旅游扶贫示范县、30个旅游扶贫示范乡镇、500个旅游扶贫村建设，培育发展10000户旅游扶贫示范户，带动80万以上贫困人口脱贫致富，促进贫困地区经济社会跨越发展。积极探索贫困农户参与旅游接待服务、发展旅游商品加工、出售农副土特产品、资产入股分红、旅游信息服务等多种方式参与旅游脱贫，

提高精准旅游扶贫和精准脱贫成效。大力推进旅游规划扶贫公益行动，促进旅游规划单位一对一帮助贫困村编制旅游规划，指导和推动乡村旅游建设发展。结合省、州市各部门和单位对口帮扶贫困村行动，因地制宜地支持和促进贫困村旅游建设发展，充分发挥发达省份对口帮扶的积极作用，鼓励支持有条件的贫困乡村大力发展乡村旅游。（各州、市人民政府牵头；省住房城乡建设厅、农业厅、旅游发展委、金融办、扶贫办配合）

（四）加强基础与公共设施建设

以全省加快推进五大基础设施网络建设为契机，加强乡村旅游基础设施建设。加大交通基础设施建设力度，改善旅游扶贫示范乡镇和旅游扶贫村的交通通达条件，硬化路面、提升等级，优化路网和公共交通，为发展乡村旅游创造条件。加快推进旅游扶贫村农网改造升级，提升农网供电能力和供电质量。结合各地农田水利建设，打造具有特色的乡村水景观和水生态环境，提高旅游扶贫村集中供水率、自来水普及率、供水保障率和水质合格率，构建旅游扶贫村特色水生态水景观体系和饮水安全保障体系。加强旅游扶贫村公共服务设施建设，引导支持重点乡村建设游客服务中心、步行游道、停车场、旅游厕所、应急救援、旅游信息服务体系等公共服务设施，提升旅游公共服务水平。推进重点旅游扶贫县城市慢行绿道、绿岛、核心区及大众休闲广场建设，旅游扶贫乡镇和旅游扶贫村的公众休闲区建设，加强农村环境污染综合防治，切实改善乡容村貌，营造更加舒适优美的乡村旅游环境。（省发展改革委牵头；省住房城乡建设厅、交通运输

厅、农业厅、水利厅、卫生计生委、旅游发展委、扶贫办，云南电网公司，各州、市人民政府配合)

(五) 积极打造智慧旅游乡村

结合全省实施“宽带乡村”工程，构建“互联网+扶贫”网络体系，推动物联网、云计算、新一代移动互联网等新兴信息技术在乡村旅游开发和管理服务中的创新应用，加快贫困地区电子商务基础设施、服务网点和物流配送体系建设，加强乡村干部和群众的互联网、电子商务知识培训，提高贫困群众应用互联网开展网络旅游促销、电子商务的能力和水平。以“互联网+旅游”为重要抓手，开展乡村旅游目的地信息系统、智能景区示范点、数字化旅游乡村示范点建设，创建智慧旅游乡村。支持有条件的地区逐步建立和完善乡村旅游手机软件（APP）、预订系统、自驾旅游攻略、智能导游等，实现在线服务、网络营销、网上预订和支付功能，提高服务效率和水平。加快信息技术在乡村旅游景区、酒店、旅行社等企业管理和乡村公共服务管理中的应用，提升信息化管理水平。建立景区、线路、交通、气象、住宿、安全、医疗急救等公共信息咨询服务平台，建立健全覆盖全省的乡村旅游信息化服务体系。（省工业和信息化委牵头；省旅游发展委、扶贫办，中国电信云南分公司、中国联通云南省分公司、中国移动云南公司，各州、市人民政府配合)

(六) 加强乡村旅游营销推广

充分利用互联网等新媒体、自媒体的力量，结合传统旅游营销方式，建立统一的乡村旅游网络营销平台，培育乡村旅游新卖

点，提高旅游市场竞争力。加强乡村旅游目标市场分析和定位，建立健全政府、媒体、企业、中介“四位一体”的营销推广体系，完善部门联合、上下联动的宣传促销机制和激励机制，实现乡村旅游营销推广的专业化、市场化和高效化。各级旅游部门要指导好乡村旅游产品的策划、组织和包装，把乡村旅游营销纳入整体旅游营销计划，抓好产品宣传促销的策划和组织工作。各级政府要加大财政投入，制定实施乡村旅游市场宣传推广方案，鼓励有条件的地区举办系列旅游节庆、赛事等活动，通过微信、微博、微电影和媒体专栏专题等多种方式，打造品牌形象，提高在线营销能力，提升乡村旅游的市场影响力和竞争力。（各州、市人民政府牵头；省旅游发展委、扶贫办、新闻办，云南日报报业集团配合）

（七）提升乡村旅游质量和水平

适应全面建成小康社会的旅游需求新变化，以美丽乡村和旅游特色村建设为依托，引导和支持旅游扶贫村发展一批特色农庄、精品客栈、休闲庭院、农家乐和森林人家，拓展乡村旅游资源开发领域、空间和层级，提升全省乡村旅游质量和水平。积极推动包括生态观光、果园游览、休闲农业、文化体验、康体健身、养生度假等复合型乡村旅游产品发展，满足多样化的旅游消费需求。加强乡村旅游服务体系建设，开发特色乡村旅游产品，完善旅游接待服务设施，构建商贸物流体系，优化刷卡消费环境，提升网络通信水平，开发销售特色农产品和特色手工艺品，不断提高乡村旅游综合接待能力和水平。积极引导旅游扶贫村经

营户诚信经营，旅游服务人员诚信服务，不断提升乡村旅游服务质量，营造诚实守信、优质服务的乡村旅游环境和氛围，吸引更多的国内外游客，促进乡村旅游快速发展。借鉴欧美国家发展乡村旅游的做法和经验，引导和支持有实力的旅游企业培育建设一批高端精品乡村旅游项目，重点向海内外推介，吸引高端游客，把高端精品乡村旅游打造成我省旅游业发展的又一个新亮点。（省旅游发展委牵头；省教育厅、人力资源社会保障厅、农业厅，各州、市人民政府配合）

三、政策支持

（一）加大财政支持力度

建立健全脱贫攻坚多规划衔接、多部门协调长效机制，整合目标相近、方向类同的涉农资金，投入旅游扶贫开发，促进乡村旅游发展。省直有关部门除积极争取国家资金扶持外，每年应倾斜安排专项资金用于乡村旅游扶贫重点村、旅游特色村、民族特色村、旅游小镇、休闲农业和乡村旅游示范点的基础设施、公共服务设施和配套设施建设等。各州、市、县、区人民政府安排项目、资金要向乡村旅游扶贫项目倾斜，并整合本地专项扶贫资金、有关涉农资金和社会帮扶资金等，统筹集中使用，积极推进旅游扶贫开发和乡村旅游发展。有关项目资金要向旅游扶贫村和旅游扶贫示范户倾斜。（省发展改革委、财政厅牵头；省民族宗教委、环境保护厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、农业厅、水利厅、卫生计生委、旅游发展委、扶贫办，各州、市人民政府配合）

（二）加大金融贷款支持

金融机构要加强对旅游扶贫农户、乡村旅游企业的信贷支持，积极发展旅游扶贫小额贷款保证保险，并对贫困户保证保险保费给予费率优惠。农业银行、农村信用社等金融机构要结合当地条件，加大面向农户的小额贷款和中小旅游企业贷款的信贷支持。创新金融产品，改进服务方式，完善信贷管理办法，简化贷款手续，推行动产抵押、权益抵押、林权抵押、城乡建设用地使用权抵押和旅游门票权质押等担保形式，方便农户和企业获得贷款，扩大融资规模，推进乡村旅游建设发展。（省金融办牵头；省农村信用社联合社，国家开发银行云南省分行、农业发展银行云南省分行、农业银行云南省分行等有关金融机构，各州、市人民政府配合）

（三）加大土地政策倾斜

认真落实国家有关旅游用地政策，创新旅游产业土地利用规划管控机制，积极探索建立土地利用总体规划和旅游产业用地专项规划定期评估和修编机制，加大对乡村旅游建设、旅游扶贫开发项目的土地政策支持，保障乡村旅游建设用地供给。创新乡村旅游用地方式，促进旅游产业发展与耕地保护相结合，科学合理使用未利用地进行乡村旅游开发建设，城乡建设用地增减挂钩试点、低丘缓坡土地综合开发利用试点项目要向乡村旅游建设、旅游扶贫开发项目倾斜。乡村旅游建设、旅游扶贫开发项目必须遵循集约节约用地原则，坚决杜绝圈地、囤地和闲置浪费土地。（省国土资源厅牵头；省旅游发展委、扶贫办，各州、市人民政府

府配合)

(四) 加大产业扶持力度

各州、市和省直有关部门要认真落实国家和省有关扶贫开发、促进旅游投资和消费等政策，对旅游扶贫开发、乡村旅游建设项目等给予倾斜支持。鼓励国有企业、民营企业投资乡村旅游开发建设，推动乡村旅游向集约化、规模化发展。积极引导社会资金以租赁、承包、联营、股份合作等多种形式投资开发乡村旅游项目，兴办各种旅游开发性企业和实体。鼓励支持农民集资入股或以村组集体经济组织参与乡村旅游投资和开发建设。对吸纳农村贫困人口就业的旅游企业，按照规定给予税收优惠、职业培训补贴等就业支持政策。积极推广政府与社会资本合作（PPP）、政府购买服务等模式，更好地发挥政府投入的引导性作用，调动社会资金和民间资本参与旅游扶贫开发和乡村旅游建设。（省旅游产业发展领导小组牵头；各州、市人民政府配合）

四、保障措施

(一) 加强组织领导

省旅游产业发展领导小组加挂“乡村旅游扶贫开发领导小组”牌子，补充省扶贫办等扶贫有关单位作为领导小组成员单位。领导小组下设办公室在省旅游发展委，负责全省乡村旅游扶贫工作的组织、筹划、指导和协调工作，制定全省旅游扶贫专项规划，提出具体的实施方案和任务分解方案，督促检查有关方针政策和实施方案的落实。各州、市要进一步加强乡村旅游扶贫开发的组织领导，建立健全推进乡村旅游扶贫开发的综合协调工

作机制。各县、市、区要结合当地实际制定本地乡村旅游扶贫开发实施方案，明确发展方向、开发布局、需要解决的突出问题及具体措施，建立有效的统筹协调发展机制，保证各项工作落到实处。各级有关部门要充分发挥职能优势，加强协调配合，共同推动乡村旅游扶贫开发工作。（省旅游产业发展领导小组牵头；各州、市人民政府配合）

（二）明确任务分工

发展改革部门要紧密配合全省乡村旅游扶贫工作，协调支持全省乡村旅游扶贫村的交通基础设施建设、周边重点景区基础设施建设和公共服务设施建设。旅游发展部门负责协调指导旅游扶贫村的规划引导、开发建设、宣传推广、人才培训和市场监管等工作。扶贫部门负责统筹利用专项扶贫资金和扶贫小额信贷，支持旅游扶贫村建档立卡贫困户、贫困群众参与乡村旅游扶贫开发项目。民族宗教、文产、文化等部门负责民族文化特色村保护、民族文化遗产发掘、文化旅游节庆和赛事活动举办等。住房城乡建设部门负责指导旅游扶贫示范乡镇、旅游扶贫村的开发建设工作，统筹协调农村危房改造、易地搬迁、特色景观村镇、传统村落及民居保护等项目资金，支持乡村旅游扶贫开发建设。环境保护部门要强化环保执法，指导旅游扶贫示范乡镇、旅游扶贫村的环境综合整治工作。农业部门负责协调乡村特色农产品开发，扶持旅游农业庄园建设，指导休闲农业发展及观光体验、教育展示等设施建设。林业部门要发挥资源管理优势，负责指导乡村周边景区生态保护与开发，打造乡村旅游精品景区景点。其他有关部

门结合各自职责，加大对乡村旅游扶贫开发建设的支持力度。（省旅游发展委牵头；省文产办，省发展改革委、民族宗教委、财政厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、农业厅、林业厅、水利厅、商务厅、文化厅、扶贫办，各州、市人民政府配合）

（三）加强规划引领

各州、市人民政府要进一步强化乡村旅游扶贫规划的引领作用，从本级财政或脱贫专项资金中安排相应的旅游扶贫规划编制经费，加快推进旅游扶贫规划编制工作。规划编制要坚持依法规划、科学规划和民主规划，以创新的思路、举措和模式全面谋划旅游扶贫工作，加强旅游扶贫规划与“十三五”发展规划、脱贫攻坚规划和其他专项规划之间的衔接，推进“多规合一”，坚持“一张蓝图搞建设”，注重规划的科学性、特色性和可操作性。提高旅游扶贫规划的编制水平，优化规划审批流程，加大规划执行力度，提高规划的实施能力和水平。（省发展改革委牵头；省国土资源厅、环境保护厅、住房城乡建设厅、林业厅、旅游发展委、扶贫办，各州、市人民政府配合）

（四）强化规范管理

各地要加强对乡村旅游经营环境、接待设施和设备、接待服务和经营活动等的规范化管理。实施乡村旅游住宿、餐饮、娱乐、购物等主要消费环节的服务规范和安全标准。建立健全乡村旅游统计体系，提高科学统计水平。鼓励各地成立乡村旅游经营者协会或联盟，强化行业自律和自我管理。省旅游发展委要会同

有关部门研究制定全省乡村旅游质量等级评定标准，并组织实施有关评定工作，建立健全乡村旅游诚信经营服务制度、企业资质等级评定制度，建立健全旅游行业诚信管理体系。各级公安、物价、工商、食品药品监管、安全监管等部门要加强社会治安、物价、市场秩序、食品卫生、安全生产等方面的监管，完善乡村旅游安全提示预警制度，建立健全乡村旅游紧急救援体系，增强应急处置能力。金融、保险部门要开展乡村旅游保险服务，增加保险品种，扩大投保范围，提高理赔效率。（各州、市人民政府牵头；省发展改革委、公安厅、民政厅、人力资源社会保障厅、卫生计生委、旅游发展委、工商局、质监局、安全监管局、食品药品监管局、统计局、金融办、扶贫办，云南保监局配合）

（五）培养专门人才

加强对乡村干部和项目业主的乡村旅游开发、经营管理、宣传促销等业务知识培训，重点开展对乡村旅游发展带头人、旅游扶贫示范户和从业人员的技能培训，提升经营管理人员和服务人员的综合素质。充分利用各级教育部门的教育培训资源优势，加大对乡村旅游人才培养的智力支持。鼓励各级旅游规划单位提供公益性旅游开发咨询服务和结对帮扶，鼓励专业志愿者、艺术和科技工作者驻村帮扶，参与乡村风貌设计、乡村规划和建筑设计等工作。开展乡村旅游创客行动，引导和支持返乡农民工、大学毕业生、专业技术人员等通过开展乡村旅游实现自主创业，带动贫困群众脱贫致富。（省旅游发展委牵头；省教育厅、人力资源社会保障厅、扶贫办，各州、市人民政府配合）

(六) 完善监督机制

各级政府要把加快乡村旅游扶贫开发工作纳入重要议事日程，做到有目标、有计划、有措施、有检查；要跟踪分析旅游扶贫示范县、旅游扶贫示范乡镇、旅游扶贫村的建设情况和旅游扶贫示范户的发展情况，及时总结经验成绩，及时整改解决存在问题，确保各项工作措施落实到位。各地、有关部门要认真对照任务分工，加强领导、完善措施、细化任务、狠抓落实，坚决打赢全省旅游脱贫攻坚战。（省旅游产业发展领导小组牵头；省政府督查室，省监察厅、扶贫办，各州、市人民政府配合）

云南省人民政府办公厅

2016年12月30日

（此件公开发布）

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，云南省军区。
滇中新区管委会。

云南省人民政府办公厅

2016年12月31日印发

