

# 西方发达国家乡村旅游发展中的政府干预

张向东

(浙江旅游职业学院, 浙江 杭州 311231)

[摘要]目前乡村旅游在西方发达国家已具有相当规模,走上了规范化发展的轨道。西方发达国家发展乡村旅游经验丰富,本文在论述西方发达国家对乡村旅游的基本认识及其乡村旅游发展态势的基础上,重点探讨西方发达国家在发展乡村旅游中政府干预的若干措施,以期对我国发展乡村旅游提供有益的启示。

[关键词]西方发达国家;乡村旅游;政府干预

[中图分类号]G895 [文献标识码]A [文章编号]1005-3115(2012)04-0068-03

## 一、西方发达国家乡村旅游的发展态势

20 世纪 70 年代后,乡村旅游在西方发达国家的农村地区进入快速成长期,显示出极强的生命力和发展潜力。欧盟、新西兰、英国、美国和太平洋地区国家都非常重视乡村旅游,一直把乡村旅游视为乡村发展的战略产业,认为旅游是增加乡村经济和创造就业的源泉。在英国,约 90% 的农场都提供旅游住宿服务,25% 的度假是在乡村度过的。2003 年全英国乡村旅游收入 102 亿英镑。在意大利,乡村度假经营被作为乡村农民生计的补充甚至是主要来源。2002 年,意大利约有 1.15 万家专门从事“绿色农业旅游”的经营企业,当年一个夏季就接待 120 万本地游客和 20 万国外游客在此休闲度假,收入达 12 亿欧元。2004 年,奥地利乡村旅游人数占旅游总人数的 18%,收入占旅游总收入的 25%。近年来,德国国内旅游者选择在度假农场过夜的占总数的 1/3 以上。法国巴黎每年的 7~8 月,几乎是一座只有外地人的空城(居民大多去乡村度假)。法国人在选择度假时,有 2/3 的人选择了国内度假,其中 33% 的游人选择了乡村度假,仅次于海滨度假的比例(44%)。2004 年,法国农村地区接待了占全国总量 28.2% 的旅游者,本国公民在本国农村旅游的消费额约为 200 亿欧元。2007 年,法国乡村旅游收入占旅游总收入的 1/4。在美国夏威夷,2000 年全州有 5500 座农场从事乡村旅游,全州农业旅游产值中 1/3 来自度假客对农产品的直接购买。西班牙的乡村旅游在 1992 年后得到快速发展,目前已经成为西班牙旅游业的重要组成部分。乡村度假农场在西方主要集中在欧洲,特别是集中在奥地利、德国、法国、英国,这几个国家中每个国家均有 2~3 万个度假农场。

从西方发达国家乡村旅游客源市场结构特征看,客源主体是受教育水平较高且经济条件较好的人。他们选择乡村度假,不是因为其收费低廉,而是为了寻找在城市失去了的净化空间和尚存的醇厚传统文化氛围。他们参

与农业劳动追求的主要是精神享受而不是物质享受。以法国为例,法国乡村每年接待的 200 万(其中 1/4 是外国游客)国内外游客中,50% 是中高级雇员或自由职业者。据法国小旅店联合会统计,近七年来在度假中一直采用乡村度假方式的度假者占 44%,主要采用这种度假方式的度假者占 72%,更有 15% 的度假者每年都住在同一地方。可见西方发达国家的乡村旅游已经成为一种较高层次的旅游行为。西方发达国家目前已经将乡村旅游作为其旅游开发的优先领域之一,而且乡村度假市场正在迅速发展,主要是由于农业生产自身政策的变化以及乡村生活水平日益提高的吸引力所致。乡村旅游似乎已经成为振兴乡村经济的有效工具,通过乡村旅游不仅可以维持乡村经济就业机会的稳定甚至增加,而且能够增加就业机会的多样性,拓宽乡村文化产品的供给,强化地面景观与自然的保护,维持并提高乡村艺术与工艺品技艺等,这些特性均可保证未来乡村经济的可持续发展。乡村旅游还可以有效地促进乡村基础设施的建设与发展,从而有效带动乡村其他产业的大力发展,增加相对封闭乡村地区居民与外界相互交流的机会。

目前乡村旅游在西方发达国家已具有相当的规模,走上了规范化发展的轨道。西方发达国家发展乡村旅游经验丰富,本文意在探讨西方发达国家在发展乡村旅游中政府干预的若干措施,以期对我国发展乡村旅游提供有益的启示。

## 二、西方发达国家乡村旅游发展中政府干预的若干措施

### (一)政府主导,政策鼓励

纵观世界各国乡村旅游的发展壮大,无不与各国政府的支持和鼓励密切相关。为了发展乡村旅游,各国政府都不同程度地采取了一些促进措施。1992 年,美国土地管理局、鱼类与野生动物管理局、国家森林公园中心、森林委员会、国防部、美国旅行与旅游管理局的“理解备忘录”

(MOU),形成了地方、区域、州政府在推进联邦土地发展旅游业中共同合作的框架。1995年,芬兰成立了农村政策委员会,包括了从政府到非政府机构的所有部门,委员会的工作任务是协调农村发展尺度,推进农村资源的有效配置。韩国政府在资金和政策上积极支持,包括一定数额的贷款和优惠的还贷条件,并给予严格管理,包括旅游农园申请和可行性评估、农园的发展规模,以及对于违反规定的农园限令其整顿或停业等,促使乡村旅游健康发展。罗马尼亚政府已把发展乡村旅游业作为今后发展旅游业的重点,并投资为农村建设公路等必要的基础设施,对从事农家乐旅游业的农民实施税收优惠政策。

英国是最早发展乡村旅游的国家之一,早在20世纪六七十年代,英国就兴起了乡村旅游。到20世纪90年代,农业和畜牧业类的旅游景点已成为与手工艺品中心、休闲类景点、主题公园、文化遗产中心、工厂景点齐名的时髦景点。据英格兰旅游委员会统计,1995年,农场景点、主题公园、工业旅游景点是英国最受欢迎的三大类景点,英国有近1/4的农场都开展了旅游活动。为了支持乡村旅游的发展,英国中央政府农村发展委员会自1991年以来,提出向包括景点在内目的明确的私人开发项目提供资金;农业、渔业和粮食部也按计划对一些以农业为基础的景点开发给予财政支持,同时向通过发展旅游来努力使经营多样化的农场主提供资助;乡村委员会也向改善乡村地区旅游设施的项目提供资助,这些政策对于推进英国乡村旅游的全面发展起到了积极作用。

意大利政府也积极鼓励乡村旅游的发展,开展乡村旅游可以享受政府的有关农业低息优惠信贷和税收减免政策;意大利政府还对全国各地重要农业旅游资源进行了统一评估和协调,以便使各地能充分发挥区域地方特色,避免同质化竞争。

这些国家从立法上确定乡村旅游的地位,制定强制性标准,从标准上确保乡村旅游的发展质量。同时,政府还通过低息投资贷款、减免税收、补贴等方式,对乡村旅游给予特定的支持和帮助。政府在科技文化方面通过向农牧业生产者提供乡村旅游知识和技术上的培训,引导和促进乡村旅游的健康发展。通过教育,提高当地农民的素质和觉悟,使其养成良好的行为习惯。

## (二)搭建平台,强力推动

欧洲多国都成立了相关政府部门及社会团体以促进乡村旅游深入开展。法国于1953年成立法国农会常设委员会,1998年专门设立了“农业及旅游接待服务处”,大力推销农业旅游。作为推广农业旅游的中央机构,建立“欢迎莅临农场”网络,涵盖农场客栈、农产品市场、点心农场、骑马农场、教学农场、探索农场、狩猎农场、暂住农场和露营农场等九大系列。从法兰克福到慕尼黑一带的乡村旅游精品线路已经成为德国旅游的一张名片,每年都吸引了世界各国的游客竞相前往。

政府引导根据市场和企业发展的需要,积极搭建企业投融资平台、跨区域合作平台、网络商务服务平台等。西班牙的帕拉莱洛项目是一个涉及14个计划关联地区所实施的乡村旅游产品营销网络,它将住宿、地方旅游活动和旅行社资源整合,成为一个国家内乃至国家之间的互联网络平台,目前有667家公司在使用这个系统进行产品推荐,整合了6个西班牙国内集团、3个葡萄牙国内集团项目的长期合作体。目前网络上的147个住宿单位已经整合成为一个“帕拉莱洛客栈”,“帕拉莱洛客栈”已成为西班牙乡村住宿夜的代表品牌。

## (三)坚持主体,规范运作

英国的乡村旅游大多采取以农场为主体的经营方式,一般一个农场旅游景点聘用全日制工作人员在10名以内,为发展旅游进行投资的规模也在5万英镑左右,年接待游客四五万人,规模并不大。

英国的乡村旅游大多定位于“农业开展多种经营的一个方面”层面上,乡村旅游紧密依托于农业生产活动的开展,虽然农业为了开展旅游又进行了有针对性的建设,但农业的主体地位并没有得到削弱,农业生产本身可能为了方便旅游者观光进行了一些必要调整,但这种调整并没有改变农业生产的性质。

随着乡村旅游的开展,各国乡村旅游的运作也越来越规范,开展乡村旅游一般要到各级政府旅游部门进行登记注册,并在通过考核后发放许可证书。同时推行乡村旅游品质认证制度。为保障游客的合法权益,德国农业协会于1972年制定了乡村旅游品质认证制度,经多次修订沿用至今。该制度的核心是度假农场品质认证计点制度,采用登记认证方式,凡经检验合格者,颁发度假农场认证标章,并由经济部、财政部等负责后续认证工作的推行,该制度的实施大大提高了德国乡村旅游服务的总体质量。

意大利政府规定:接待游客用房必须是非农业生产活动用房;游客的食物全部或大部分必须是本农场或当地农场的产品;乡村旅游应以从事农业活动为主要内容;乡村旅游主要利用农场的现有资源和条件,允许维修原有的庄园或别墅。

为了保护旅游者的利益,意大利还规定对向旅游者出售的当地农产品的质量和特性进行评估和鉴定,出售价格应低于市场批发价。为了保证旅游者的安全,规定旅游者留宿地应有其活动范围的限制和考虑旅游者自我留宿的能力,向旅游者事先说明设备尤其是电器的使用方法等。

## (四)政府干预,行业自律

政府干预与行业协会的自律管理相结合。欧洲一些国家是市场化程度很高的国家,即便如此,政府对乡村旅游的发展也一直在实施有效管理,他们认为,行业自律是保证乡村旅游质量的重要因素。比如欧洲国家对于乡村度假农场可拥有的客房数量均有明确的规定,超过一定

客房数量的农场就不再作为度假农场,以维持乡村传统文化习俗与生活习惯的淳朴性与浓郁性。例如法国规定乡村度假农场可拥有的客房数量不应超过5个,奥地利规定不能超过10个等。

西方发达国家旅游协会相对成熟,如法国农会、罗马尼亚乡村生态和文化旅游协会和爱尔兰农舍度假协会等,在乡村旅游的发展过程中发挥着不可替代的作用。法国的农业及旅游接待处,制定了严格的乡村旅游管理条例。例如提供饭店餐饮的“农家乐”必须使用当地生产的农产品,除了酒和奶酪之外不得使用罐头食品,必须使用本地的烹调方法,呈现本土乡村美食特色。餐饮提供的主要食品必须是当地的新鲜食品,不得用冰冻食品。这些做法保证每个农家都有自己独特的产品,也减少了农家之间同质恶性竞争。“农家乐”经营者的组织“法国农家乐联合会”负责监督管理农舍出租的标准,定期派人来检查农舍质量和卫生条件。早在1974年,他们就颁发了《质量宪章》,根据“农家乐”的周边环境、软硬件设施、房间舒适度及各项服务,以麦穗为标志,将它们分为5个等级,最低等级1个麦穗,最高级别5个麦穗,要想获得5个麦穗的“农家乐”要求十分严格,要有私家花园、停车库,还要有包括网球场、游泳池、桑拿及音乐设备在内的休闲设施。可以说,行业自律是保证法国“农家乐”服务质量的一个重要因素。

#### (五)整合形象,整体促销

乡村旅游的小规模和分散化经营特点导致了单个旅游企业营销力量的有限性。西方发达国家比较成功的做法是,在形象整合和市场一体化的基础上进行整体化营销。西方发达国家乡村旅游发展较为成熟的地区,由政府、同业联盟或企业出面组织的非赢利性乡村旅游服务和营销网络,在乡村旅游的发展过程中起到了很大的作用。在挪威、新西兰、德国的农场旅游推广上,政府和行业协会统一行动,整体营销,取得了良好的经济和社会效益。这些行业协会积极开展宣传促销,帮助农户寻找客源,还根据各地不同的习俗组织有地方特色的旅游活动,如举办“葡萄酒节”、“炸糕节”、“肉馅菜卷节”等。在塞浦路斯,成立了农业旅游公司这个非赢利机构,成员来自于全岛上的农业旅游企业主,主要职能就是推广农业旅游。

此外,配备专项经费整体促销。建立完善的预定系统,使游客可通过网络预定系统、电话或旅行社预定行程,电子商务被普遍应用。同时,政府划拨专项经费促销。

英国乡村旅游的专项促销经费由1998年的54万英镑提高到2003年的500万英镑,法国由2000年的60万欧元提高到2005年的600万欧元,德国则把这一数额由120万欧元提高到360万欧元。

#### (六)优化环境,注重特色

乡村旅游在西方发达国家蓬勃发展,其深层次原因是:随着世界人口城市化速度加快,城市病加剧,人们越来越怀念清新的空气、安静的环境、空旷的田野和绿色的大自然氛围,回归自然已成为一种时尚和趋势。因此,生态化的自然环境是乡村旅游发展最重要的前提和保证。

为了取得更好的经济效益,很多农庄都会在营造随意休闲的乡土氛围上动足脑筋,采取不同的经营策略和手段。在瑞士的东部和中部有一种独特的农家度假产品——稻草之旅。参加稻草之旅的游客白天可以在农场体验农家生活,晚上则可以在农场的谷仓里用自己带的睡袋,在散发着清香的稻草床上美美地睡上一觉,第二天一早品尝一顿美味可口的农家早餐,从而体验一种随意、慵懒、原汁原味的乡土生活。

意大利是世界上旅游业最发达的国家之一,乡村旅游在意大利被称为“绿色假期”,早在1996年,意大利全国20个行政大区就已全部开展了乡村旅游活动,尤以托斯卡那大区更为突出,每年接待国内外农业旅游者达20万人次。意大利将乡村旅游与现代化的农业和优美的自然环境、多姿多彩的民风民俗、新型生态环境及其他社会资源融合在一起,成为一个综合性项目,对农村资源的综合开发和利用、改善城乡关系,起着非常重要的纽带作用。

注重特色发展,针对不同地区的特色和优势进行开发利用。从西方发达国家情况来看,主要有以下几种:延长农园开放时间,力求提高农园利用率;通过向客户提供饮食与产地直销土特产品和商品指南等手段来增加附加值;建立共同宣传与共同洽谈的体制;与周边地区的观光胜地和住宿业等旅游行业开展合作;以近距离旅游市场的“一日游”客人为主要客源,向他们提供能使其快乐度过半天至一天的空间和必要设施。随着全球城市化进程的加快,这种远离城市喧嚣的乡村旅游得到越来越多游客的青睐,将“大农业”与“大旅游”相结合的乡村旅游在世界上已形成较大规模,有力推进了现代化乡村和现代化旅游业的共同发展。

#### [参考文献]

- [1]陆素洁.如何开发乡村旅游[M].北京:中国旅游出版社,2007.
- [2]傅德荣.国外乡村旅游的发展现状和趋势[J].小城镇建设,2006,(7).
- [3]张环宙,许欣,周永广.外国乡村旅游发展经验及对中国的借

- 鉴[J].人文地理,2007,(4).
- [4]卢伟红,周叶.国外乡村旅游发展的成功经验对我国的启示[J].商场现代化,2009,(25).