

# 休闲农业用地浅议

程叙, 雷焱, 杨晓霞, 杨庆媛 (西南大学资源环境科学学院, 重庆 400715)

**摘要** 从土地利用多功能的角度提出了休闲农业用地的概念, 在此基础上分析了休闲农业用地的特点, 即功能的二重性, 类型及管理的多样复杂性。并根据休闲农业用地中用地功能的侧重点不同, 休闲农业用地利用开发方式的不同, 将休闲农业用地进行了分类。最后提出了休闲农业用地在利用、利益分割、管理方面应注意的问题。

**关键词** 休闲农业; 旅游用地; 利益分割

**中图分类号** F301.24 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2006)13-3217-02

## Simple Discussion on Agriculture Land-using for Tourism Industry

CHENG Xu et al (School of Resources and Environment Science, Southwest China University, Chongqing 400715)

**Abstract** Now tourism agriculture has fast development, tourism agriculture land was put forward according to multifunctional land use, and the characteristics of tourism agriculture land was analyzed, including multifunctional, diversity and complexity of manage. And then the tourism agriculture land was categorized according to the main function of land use and different exploit modes. At last what should be paid attention to about utilization, division of profit and management of tourism agriculture land was brought forward.

**Key words** Tourism agriculture; Tourism land; Division of profit

### 1 基本概念

休闲农业是利用农村设备与空间、农业生产场地、农业产品、农业经营活动、自然生态、农业自然环境、农村人文资源等, 经规划设计, 以发挥农业与农村休闲旅游功能, 增进民众对农村与农业的体验, 提升旅游品质, 并提高农民收益, 促进农村发展的一种新型农业<sup>[1]</sup>。

伴随着休闲农业的发展, 许多农业用地成为人们外出旅游的重要目标, 由于这类农业用地在利用和管理上都具备了自己的一些特点, 特别是具有了旅游用地的属性, 可以暂且称之为休闲农业用地。而广义的旅游用地指的是能为旅游者提供游览、观赏、知识、乐趣、度假、疗养、娱乐、休息、猎奇、考察、研究等活动的土地<sup>[2]</sup>。因此, 在此基础上, 休闲农业用地指的是土地利用有旅游的功能, 但其旅游用地功能是在用地的农业产业功能基础之上的, 并以农业产业活动、经营为特色, 为旅游者提供游览、参观、参与、考察、研究农产业活动的土地。休闲农业用地基本上是在农业用地的基础上延伸拓展而来的, 即在原来单一的农业生产的基础上增加了旅游服务的功能。

### 2 休闲农业用地的特点

**2.1 休闲农业用地的双功能性** 这是休闲农业用地最重要和显著的特点。正如前文所述, 休闲农业用地除了供人们休闲娱乐, 发挥旅游功能外, 还必须发挥其本身的农业生产等功能, 即它同时具备了两个产业(农业和旅游产业)的特性。因此, 如何协调产业发展, 实现农业用地的综合利用, 是休闲农业用地利用的关键。

**2.2 休闲农业用地的多样复杂性** 农用地类型众多, 可用作发展休闲农业的农用地种类十分丰富, 果园、茶园、花圃、森林、牧场、鱼塘等都可以利用来发展旅游业。因此, 考虑不同类型用地的特点及其自身发展的需要, 同时充分发挥它们在旅游中的优势, 是休闲农业用地利用的另一个关键。尽管我国的法律规定, 一切土地都归国家和集体所有, 但休闲农业用地仍涉及种种复杂的土地管理体制, 包括国家直接和

间接管理的土地, 如国有林场、农业实验基地等; 集体所有的土地, 如农田、牧场、柑橘园、鱼塘等; 国家允许私人占用的土地, 如农村居民的自留地、自留山和宅基地等<sup>[2]</sup>。

### 3 休闲农业用地的分类

休闲农业用地多是在农用地和农村居民点的基础上, 以农业生产活动场所及其自然人文景观为吸引物发展起来的。因此, 具有观光旅游功能的种植业、林业、牧业、渔业用地, 畜禽饲养、设施农业用地和渠道渠灌等农田水利用地都属于休闲农业用地。

根据休闲农业用地利用中, 旅游和原农产业功能侧重点的不同, 可以将休闲农业用地分为以下3类:

(1) 以原农产业功能为主。这类用地多是因为原农产业在当地有着重要的经济、社会影响, 从而对人们产生一定的吸引力而促发的旅游活动。其用地旅游功能的增加和发挥并不能改变原有农用地的主导功能, 旅游活动是在原有农用地功能基础上派生而来的。

(2) 以旅游产业功能为主。有的休闲农业用地, 在利用之初就是按旅游用地来进行规划的。其产业功能实质上已经不具有或只具有很少的经济和社会意义, 而是主要设计以满足旅游的需要。如一些地方的农家乐、渔家乐, 经营者在这些土地上进行的农业生产(种植柑橘、养鱼等)主要目的就是为吸引旅游者, 而不再是单纯为在市场上出售农产品而获利。

(3) 旅游与原农产业功能并重。这类休闲农业用地, 其原有农产业既为旅游活动服务, 是旅游活动发生的基础, 同时也是该地区社会发展的重要产业。如重庆忠县的新立镇, 以该镇施格兰柑橘产业基地为依托, 围绕柑橘果园基地和现代化的柑橘加工基地, 大力发展柑橘特色旅游业, 生态农业、农产品加工业和旅游业共同发展。

按休闲农业用地利用的开发方式, 可以将休闲农业用地分为以下4类:

(1) 观光型。在这类休闲农业用地, 如一些花圃、菜园、森林里, 观赏绿油油的蔬菜和五彩缤纷的鲜花, 呼吸清新的空气, 尽情享受优美的田园风光, 舒缓城市生活的紧张压力, 能给游客带来轻松、愉快的心情。

**作者简介** 程叙(1981-), 男, 重庆万州人, 硕士研究生, 研究方向: 旅游地理学。

**收稿日期** 2006-03-29

(2)体验型。在这类休闲农业用地,如某些柑橘园、牧场、鱼塘等,游客可以采摘水果、品尝野味、骑马、打猎、垂钓,通过亲身体验在城市中很难从事的活动,游客从身体上、精神上得到了满足。自采(水果)自买、自钓(鱼)自买的经营方式,使游客与土地所有者形成双赢互利的关系。

(3)休闲型。广泛建设的农家乐项目即是这类休闲农业用地的代表,城市居民利用周末节假日,亲朋好友一起到城市周边的农家乐,品尝新鲜蔬菜、爬山划船、棋牌娱乐、卡拉OK,远离城市的喧嚣烦恼。

(4)教育型。这是兼顾农业生产与教育功能的休闲农业用地。农园中所栽植的作物、饲养的动物以及配备的设施极具教育内涵,如特用植物、热带植物、水耕设施栽培、传统农具展示等<sup>[3]</sup>。

#### 4 休闲农业用地在利用时应注意的问题

**4.1 注意休闲农业用地的综合利用** 由于休闲农业用地的双功能性和多样复杂性,土地利用中应注意科学确定两大产业的相互关系和发展规划,在此基础上,注意整合两个产业的用地需求和特点,从而制定合理的土地利用规划。在综合考虑两大产业的关系时,既不能过于忽视旅游产业,只是将其当成纯粹的副业,也不能为了旅游而旅游,而不顾原有农产业的发展,这样必然会丧失休闲农业旅游发展的基础。比如项目建设随意性强,开发无序、盲目;或者设施不配套,档次低,农业观光特色不突出,有些乡村旅游区,开发过度,商业化氛围太浓,丧失了原有的乡村风貌和韵味,影响了观赏效果和旅游者的情绪。因此,决策者应根据农业特点和实际情况,适度开发、合理利用,协调两大产业,使它们相互促进,共同发展。

**4.2 注意休闲农业用地利益的合理分割** 休闲农业用地利益的合理分割,最重要的是协调好旅游者、土地利用者和政府部门之间的利益,分清休闲农业用地的主要用地功能,是偏重于旅游赢利还是原农产业赢利。政府可以适当补贴,或是投资基础设施建设,负责牵头、管理,分配到户,按照市场规律来控制土地的取得和占有。具体而言,应注意以下2点:

**4.2.1 注意休闲农业用地的规范取得** 我国实行土地用途管制制度,土地使用者必须严格按照土地利用总体规划确定的土地利用方向来使用土地。在休闲农业用地的利用上,土地使用者几乎都是在原有农用地用途基础上自动实现了功能的增加甚至改变,然而,土地使用者往往缺乏相应的程序和手续在管理、法律及规划上实现其真正的变更。从另一方面来看,旅游用地在我国属于赢利性较强的用地,《中华人民共和国城市房地产管理法》规定,旅游用地,有条件的,必须采取拍卖、招标方式出让。然而从其他用地方式延伸出来的休闲农业用地,其原本的土地取得方式如前文所述复杂多样,有可能是国有森林,也有可能是集体所有的农田、牧场等。以无偿无限期使用的划拨土地为例,固然很难再对它进行招拍挂,但也不应该让无偿取得的土地变为带经营性的土地后,所产生的增值收益,以及土地用途改变以后产生的土

地用途性增值收益,都进入土地使用者和旅游经营者的腰包,而让国家和地方政府没有得到相应的利益,旅游者也没有因此享受到低价门票、低价消费等实惠。

**4.2.2 注意休闲农业用地使用费的合理征收** 大多数休闲农业用地仍沿袭其最初的农用地用途来征收土地使用费,没有及时跟上土地用途的变化。如目前许多农家乐的旅游项目的用地仍按农用地、甚至农村居民的宅基地处理。即使有征收一些所谓的管理费、承包费,收费标准也极不规范,多是象征意义大于实际意义,国家和旅游者都没有得到真正的收益。如新疆农牧民开展农家风情旅游和民俗旅游项目,其用地是按照临时用地对待和管理,前2年免缴临时用地管理费,需要继续使用的,减缴一半的临时用地管理费<sup>[4]</sup>。

**4.3 注意休闲农业用地的有效管理** 我国目前的法律法规还没有对旅游用地做出一个明确解释或规定,在各级的土地分类体系中也没有专门的旅游用地这一类型。而由于休闲农业用地涉及到的土地利用方式、权属关系更为复杂多样,使得休闲农业用地的管理也更为复杂,极易出现无人管理或是多头管理的情况。旅游管理部门、土地管理部门、农业管理部门缺乏相应的协调,在制定土地利用规划、旅游规划或是相关农产业规划时经常发生相互矛盾、相互抵触的现象。因此,各管理部门之间应相互沟通,信息共享,统筹规划。在必要的情况下,允许的范围内,可以成立一个专门的协调管理机构,负责休闲农业用地的规划、利用、有偿使用,以维护和协调旅游者、土地使用者和政府部门的利益,实现共赢。

#### 5 结语

随着城市居民闲暇时间的增多,社会经济的发展,休闲农业蓬勃兴起,由于休闲农业用地自身的特点,以及我国旅游管理、土地管理方面的一些不足,使休闲农业用地在利用、管理和利益分割等方面都还存在许多问题,需要相关部门密切配合,加强相关的行政管理和法规建设,决策者也必须充分考虑旅游与农产业的相互关系,合理规划,从而实现两大产业的协调发展和休闲农业用地的集约利用。同时,休闲农业用地的提出也是一个比较新的概念,这里只是初做探讨。休闲农业用地的有效和协调应用有赖于其基础理论的发展,且不断吸收土地、旅游和相关产业学科的理论、技术、方法等优秀成果,才能有效地指导休闲农业用地的利用和管理,服务于整个休闲农业的发展,服务于经济、社会的发展。

#### 参考文献

- [1] 宜农.什么是休闲农业[J].农技服务,2005(8):13.
- [2] 毕宝德.土地经济学[M].北京:中国人民大学出版社,2001:285.
- [3] 范子文.观光、休闲农业的主要形式[J].世界农业,1998(1):50-53.
- [4] 农牧民搞旅游用地有优惠[EB/OL].[2004-04-16].http://www.xjbs.com.cn/cgi-bin/GInfo.dll?DispInfo&w=xjbs&nid=106318.
- [5] 郑瑛.调整农业结构,大力发展休闲农业[J].贵州农业科学,2004,32(3):91-92.
- [6] 谢莉.湖南观光休闲农业开发模式探析[J].衡阳师范学院学报,2005(1):50-53.
- [7] 王亚芝.北京观光休闲农业发展的现状及思考[J].农业新技术,2004(4):6-9.
- [8] 葛深渭.旅游又添新景观——谈谈休闲农业[J].经济论坛,2002(18):25-26.