

2016 年度国家社科基金项目

项目编号：16BMZ078

新疆南疆民族地区旅游精准扶贫  
识别、帮扶与机制创新研究

(鉴定稿)

2019 年 12 月

项目名称：新疆南疆民族地区旅游精准扶贫识别、帮扶  
与机制创新研究

项目来源：国家社科基金一般项目

项目编号：16BMZ078

项目负责人：李 东

项目组成员：由亚男 曹开军 徐晓亮

玛依拉·吉米提 郭艳芹

吴 静 吾丽娜·艾尔肯

程 越 崔春雨 陈玥彤

王玉清 黄 丹 代传焯

邵耀坤

2019 年 12 月

## 内容摘要

旅游业是国民经济的综合性产业，旅游扶贫是国家扶贫开发战略的重要组成部分，是新时期扶贫开发的十项重点工作之一。课题以新疆南疆民族地区为案例研究区，综合应用社会学、管理学、地理学、统计学等相关学科的理论体系和研究方法，聚焦旅游精准扶贫“扶谁、谁扶、扶什么、怎么扶”等核心问题，从旅游精准扶贫识别、帮扶和机制创新等方面分析和论述。主要得出以下研究结论：

（1）旅游精准扶贫是将习近平总书记提出的精准扶贫理念应用到贫困地区旅游产业促进社会经济发展、贫困人口增收致富的一种全新的发展方式，对于解决传统旅游扶贫实践中存在的诸如旅游扶贫对象不精准、旅游扶贫项目不可行、旅游扶贫措施不到位、旅游扶贫机制不稳定等问题提供了崭新的思路。

（2）旅游精准扶贫识别是旅游精准扶贫工的前提。项目从研究区贫困程度、旅游资源、区位因素、配套条件、客源市场、目的地环境适宜性六个方面对旅游精准扶贫适宜区进行识别，并划分出高度适宜区、比较适宜区、一般适宜区、临界适宜区、不适宜区五个等级。基于资源（Resource）、人（Humanity）、效益（Benefit）三方面构建旅游精准扶贫项目识别体系，并为研究区不同县（市）提出了优先旅游精准扶贫开发项目。最后，提出了旅游精准扶贫目标人口的识别程序和方法。

（3）旅游精准帮扶是旅游精准扶贫工作的关键。项目在已有研究的基础上，结合研究区旅游发展的实际情况，构建了地区层面帮扶、社区层面帮扶、景区层面帮扶、个体层面帮扶“四位一体”旅游精准扶贫帮扶体系，并提出了有针对性的帮扶措施。

（4）旅游精准扶贫机制是旅游精准扶贫的保障。项目围绕旅游精准扶贫市场主体、各市场主体之间、市场主体与扶贫对象之间的相互关系及功能，论述了旅游精准扶贫对象瞄准机制、利益联结机制、多方主体共赢机制、关系治理机制等，以保障旅游精准扶贫目标的实现。

**关键词：**南疆民族地区；旅游精准扶贫；精准识别；精准帮扶；机制创新

# 目 录

1	绪论 .....	1
1.1	研究背景.....	1
1.2	研究目的和意义.....	2
1.2.1	研究目的 .....	2
1.2.2	研究意义 .....	2
1.3	研究思路和方法.....	3
1.3.1	研究思路 .....	3
1.3.2	研究方法 .....	3
1.4	研究创新.....	5
2	理论基础与国内外研究进展 .....	6
2.1	相关概念界定.....	6
2.1.1	贫困 .....	6
2.1.2	民族地区贫困 .....	7
2.1.3	旅游扶贫 .....	8
2.1.4	精准扶贫 .....	10
2.1.5	旅游精准扶贫 .....	10
2.1.6	旅游精准扶贫识别 .....	11
2.1.7	旅游精准扶贫帮扶 .....	12
2.1.8	旅游精准扶贫机制 .....	13
2.2	旅游精准扶贫的理论基础.....	14
2.2.1	比较优势理论 .....	14
2.2.2	系统理论 .....	15
2.2.3	旅游乘数理论 .....	16
2.2.4	循环积累因果理论 .....	16
2.2.5	收入分配理论 .....	17
2.2.6	可持续发展理论 .....	18
2.3	国内外研究进展.....	19
2.3.1	国外研究进展 .....	19
2.3.2	国内研究进展 .....	20
2.3.3	国内外旅游精准扶贫研究述评 .....	22
3	新疆民族地区旅游精准扶贫识别 .....	23

3.1	旅游精准扶贫识别体系.....	23
3.2	旅游精准扶贫开发条件识别.....	24
3.2.1	贫困程度识别.....	25
3.2.2	旅游资源识别.....	33
3.2.3	区位优势识别.....	38
3.2.4	配套条件识别.....	44
3.2.5	客源市场识别.....	46
3.2.6	目的地环境适宜性条件.....	50
3.2.7	旅游精准扶贫开发条件综合分析结果.....	56
3.3	旅游精准扶贫开发项目识别.....	58
3.3.1	旅游精准扶贫项目识别的涵义与逻辑.....	58
3.3.2	旅游精准扶贫项目识别体系.....	59
3.4	旅游精准扶贫目标人群识别.....	77
3.4.1	旅游扶贫目标人群识别的逻辑构想.....	77
3.4.2	旅游扶贫目标人群识别标准.....	78
3.4.3	贫困人口旅游扶贫参与识别的措施.....	79
4	新疆南疆民族地区旅游精准扶贫帮扶.....	81
4.1	旅游精准扶贫帮扶的内涵.....	81
4.2	旅游精准扶贫帮扶内容.....	82
4.2.1	地区层面帮扶.....	82
4.2.2	社区层面帮扶.....	88
4.2.3	景区层面帮扶.....	92
4.2.4	个体层面帮扶.....	99
4.3	旅游精准帮扶的主体.....	102
4.3.2	旅游企业.....	103
4.3.3	非政府组织.....	104
4.3.4	旅游者.....	105
4.3.5	驻村干部.....	106
4.3.6	第三方智库.....	107
4.4	旅游精准扶贫帮扶措施.....	108
4.4.1	党政主导科学规划, 深化体制改革, 加强政策扶持.....	108
4.4.2	树立旅游资源开发新观念, 加快地方特色文化旅游资源开发 ..	108
4.4.3	加强南疆各地州之间的联动性, 实施整体营销与联合促销 ....	109
4.4.4	建立旅游投融资平台, 实现投资多元化.....	110
4.4.5	完善交通网络建设, 加快旅游公共服务体系建设.....	110

4.4.6	鼓励旅游企业参与南疆旅游资源开发 .....	111
5	新疆南疆民族地区旅游精准扶贫机制创新 .....	112
5.1	旅游精准扶贫瞄准机制 .....	112
5.1.1	旅游精准扶贫识别瞄准机制 .....	113
5.1.2	旅游精准扶贫帮扶瞄准机制 .....	115
5.1.3	旅游精准扶贫效益瞄准机制 .....	116
5.2	旅游精准扶贫利益联结机制 .....	117
5.2.1	利益联结机制的内涵与外延 .....	117
5.2.2	利益联结机制的结构 .....	118
5.2.3	利益联结机制保障措施 .....	123
5.3	旅游精准扶贫多方主体共赢机制 .....	125
5.3.1	旅游精准扶贫参与主体 .....	125
5.3.2	多方主体共赢机制的运行 .....	132
5.3.3	机制运行的保障措施 .....	133
5.4	旅游精准扶贫关系治理机制 .....	134
5.4.1	关系治理机制发展演变 .....	134
5.4.2	旅游精准扶贫关系治理机制创新 .....	135
5.5	旅游精准扶贫动态监控机制 .....	140
5.5.1	旅游精准扶贫目标对象监控 .....	140
5.5.2	旅游精准扶贫项目动态监控 .....	140
5.5.3	旅游精准扶贫效果动态监控 .....	141
6	新疆南疆民族地区旅游精准扶贫对策建议 .....	143
6.1	建立旅游精准扶贫识别数据库 .....	143
6.2	拓展旅游精准扶贫帮扶途径 .....	144
6.3	建立旅游精准扶贫监督管理机制 .....	146
6.4	强化旅游精准扶贫资金保障机制 .....	147
6.5	加强旅游精准扶贫人才保障机制 .....	149
7	结论与讨论 .....	151
7.1	研究结论 .....	151
7.2	讨论 .....	153
附件 1	景区层面帮扶的刀郎部落模式 .....	155
附件 2	喀什地区旅游精准扶贫调研报告 .....	169
附件 3	阿克苏地区旅游精准扶贫调研报告 .....	207
附件 4	关于和田地区旅游业发展的调研报告 .....	235
附件 5	温宿县博孜墩村：借力乡村旅游之道破解农村贫困之惑 .....	242

附件 6 喀尔果勒村农家乐发展特色与带动效应个案调查.....	254
参考文献 .....	265

# 1 绪论

## 1.1 研究背景

旅游业是国民经济的综合性产业，旅游扶贫是国家扶贫开发战略的重要组成部分，是新时期扶贫开发的十项重点工作之一。我国旅游业的实践发展表明，旅游业能够有效促进贫困地区社会安定、文化繁荣、经济发展、环境改善，同时也是带动贫困人口脱贫致富的有效举措。20 世纪 80 年代中后期，旅游扶贫作为一种产业扶持形态在旅游发展实践中提出，并取得了显著效果。一些贫困落后的地区依托其独特的自然资源和人文景观，大力发展乡村旅游、民俗旅游、文化旅游，旅游减贫效果明显，引起了社会各界的广泛关注。近年来，国家各部委、地方各部门，为了挖掘旅游产业在扶贫开发中的潜力，先后出台了《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》（中办发〔2013〕25 号）、《国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见》（国发〔2014〕31 号）、《关于实施乡村旅游扶贫工程推进旅游扶贫工作的通知》（发改社会〔2014〕2344 号）、《关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》（国办发〔2015〕62 号）、《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》（文旅资源发〔2018〕98 号）、《关于进一步加快旅游业发展的意见》（新党发〔2017〕6 号）等一系列重要文件，旨在利用旅游业带动作用明显、市场优势强大、产业活力充沛、造血功能强劲的特征，促进贫困落后地区基础设施建设、产业形态转型、生态环境改善、贫困人口脱贫，实现旅游“扶真贫”和“真扶贫”的目标。

南疆地区贫困问题是自然、地理、气候、民族、历史、边境等诸多因素的集合体，既敏感又复杂，面临着“贫困面积大、贫困程度深、致贫因素复杂、特殊区情制约、经济下行压力加大”等许多矛盾、困难和挑战。在新疆全区 30 个扶贫开发重点县目录中，南疆扶贫重点县占 70%；从农村贫困人口分布来看，南疆贫困人口占自治区贫困人口的 95%；从贫困人口的民族构成来看，少数民族人口占总人口的 91.06%（刘林，2014）。此外，南疆地区受限于资本、技术、自然条件和人力资源等经济发展所需的要素，人口就业和脱贫致富异常艰难。随着世情、国情的发展变化，南疆地区扶贫的条件、环境、标准、对象、内容、范围、规模、方式都发生了重大变化。做好南疆地区扶贫开发工作，对国家政治稳定、经济发展、边疆巩固、民族团结、社会和谐意义重大。

新疆位于天山山脉与昆仑山山脉所夹的塔里木盆地之中，包括塔里木盆地、南天山山脉、帕米尔高原和昆仑山山系四个地貌区，拥有众多复杂的地貌景观、现代冰川景观，如塔克拉玛干大漠风光、昆仑山山地景观、帕米尔高原风光。新疆是著名的丝绸之路要道，也是多民族聚居区，拥有丰厚的丝绸之路文化、多姿多彩的民俗风情等文化旅游资源，这些旅游资源在全国乃至世界具有很高的知名度。新疆南疆少数民族聚集区具有贫困面积大和旅游资源禀赋好的双重特征，为开展旅游精准扶贫创造了有利的条件。因此，本项目以此为案例研究区（统称为“新疆南疆民族地区”），深入研究旅游精准扶贫识别、帮扶和机制创新等相关迫切而又重要的现实问题，为南疆少数民族地区社会稳定、经济发展、脱贫攻坚提供理论依据和决策参考。

## 1.2 研究目的和意义

### 1.2.1 研究目的

在充分借鉴国内外旅游扶贫领域研究方法和成果的基础上，通过对南疆民族地区旅游精准扶贫识别、帮扶及其机制创新的系统研究，为“十三五”乃至更长时期民族地区旅游扶贫开发工作提供政策借鉴，为制定关于建立民族地区旅游精准扶贫工作机制意见提供范本；研究成果有利于进一步完善民族地区减贫治理体系和提高民族地区减贫治理能力，有利于增强民族地区旅游精准扶贫的针对性、可操作性、协同性和可复制性，为民族地区和国内其他地区旅游扶贫提供理论支持和参考依据。

### 1.2.2 研究意义

#### （1）理论意义

课题从系统论的角度，将国家倡导的“精准扶贫”理念引入旅游扶贫领域，围绕民族地区旅游产业扶贫“扶持谁”、“谁来扶”、“怎么扶”等问题展开研究。研究成果将有利于旅游扶贫理论的创新与研究内容的丰富。本研究是对我国传统旅游扶贫研究的一种拓展和延伸，是对旅游扶贫研究内容的进一步完善和丰富。课题的研究成果将为其他地区旅游精准扶贫体系构建和创新提供理论依据和实证支持，具有重要的理论意义。

#### （2）实践意义

课题以南疆民族地区为案例研究区，围绕旅游精准扶贫识别、帮扶、机制创新等方面亟需破解的难题，构建旅游精准扶贫分析框架。课题研究成果将为国家和地

区在旅游扶贫规划、开发、建设、管理及贫困人口参与等方面的政策制定或修订提供理论依据，为我国民族地区旅游扶贫研究和实践提供新的思路，对提高我国旅游扶贫精准程度，加快推进在旅游扶贫领域践行精准扶贫理念具有重要的实践意义。

### 1.3 研究思路和方法

#### 1.3.1 研究思路

课题基于 2015 年习近平总书记调研云南、贵州等地提出的“精准扶贫”重要战略思想，着眼于民族地区“贫困面积广、贫困程度深、致贫因素复杂、脱贫难度较大”等现实问题，以旅游业促进社会就业、增加居民收入、增强民族团结、维护社会稳定为旨归，瞄准扶贫开发工作中扶贫对象识别不准、底子不清和扶贫措施针对性不强、扶贫资金和项目指向不准等问题，引导有利于贫困人口参与旅游发展并从中受益的各类资源优化配置，实现扶贫到村到户，创新旅游精准扶贫工作长效机制，为旅游产业科学扶贫奠定坚实基础。课题坚持理论与实践相统一、理想与现实相结合的原则，以南疆民族地区旅游资源的开发利用为切入点，以比较优势理论、旅游乘数理论、增长极理论、循环积累因果理论、收入分配理论和可持续发展理论为支撑，应用理论分析法、调查研究法、信息分析法、比较研究法以及定性定量相结合的研究方法，对南疆民族地区旅游精准扶贫识别、帮扶和机制创新等若干重要而又迫切的问题进行综合性的、多学科的应用性研究，力求在吸收国内外相关研究成果以及国家相关精准扶贫政策性文件的基础上，将旅游业融入南疆民族地区扶贫攻坚的大格局，精准定位旅游扶贫的着力点，大力拓展旅游扶贫的新空间，以实现国民财富的转移和再分配，确保 2020 年实现全面建成小康社会的宏伟目标。课题研究的技术路线如图 1.1 所示。

#### 1.3.2 研究方法

在研究方法上，课题应用理论分析法、调查研究法、比较研究法、统计分析法和系统分析法等。

##### (1) 理论分析法

理论研究主要是运用经济学、管理学、地理学、社会学、统计学等学科中的基本理论进行分析，为实证研究提供支撑。

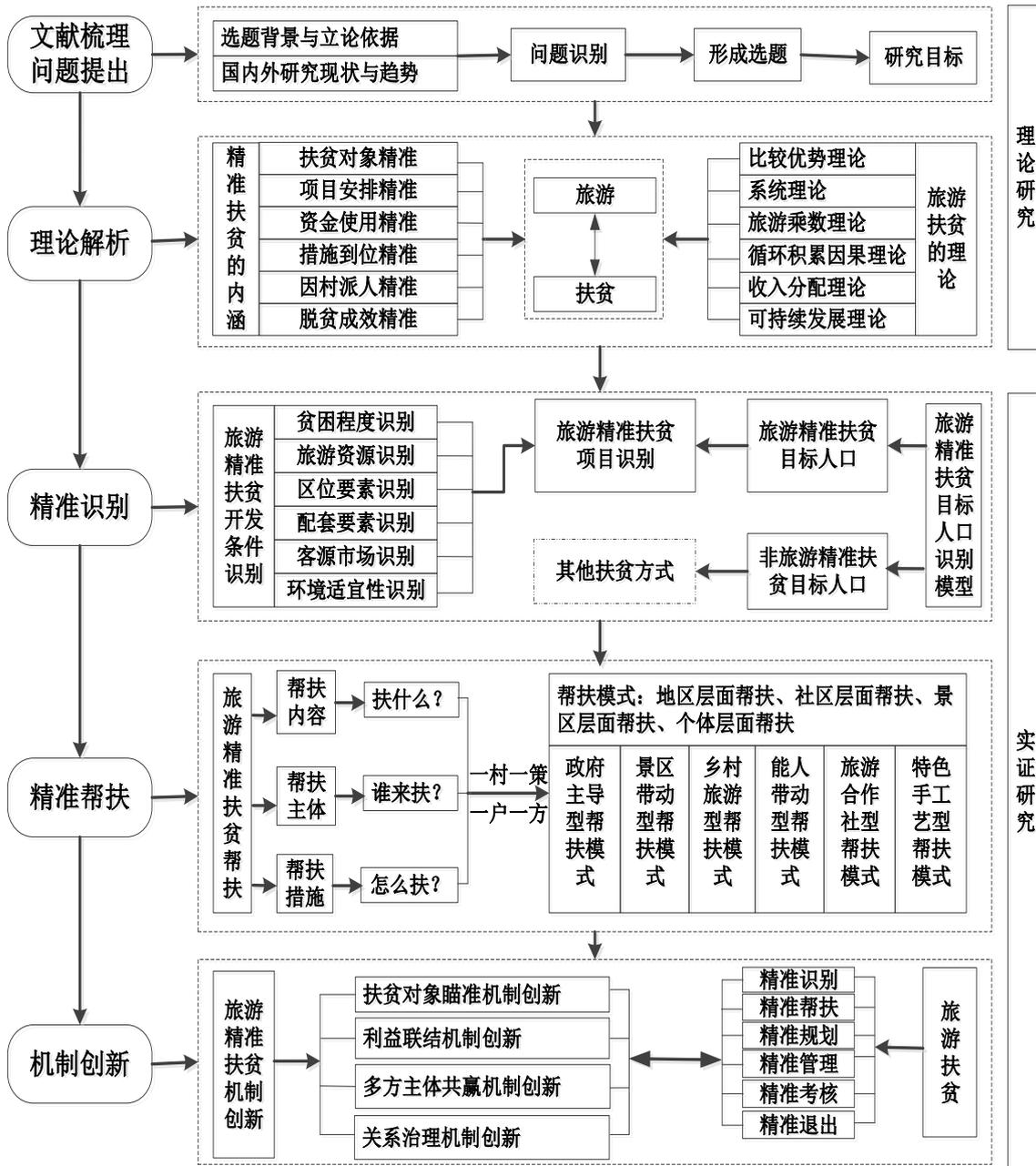


图 1.1 技术路线图

## (2) 调查研究法

调查研究主要是获取研究所需的基础数据，归纳总结研究区旅游精准扶贫开发的代表性问题，为以问题为导向的研究提供参考。

## (3) 比较研究法

比较研究主要是对比国内外、疆内外有关旅游精准扶贫的典型经验和做法，并结合民族地区贫困实情，提出新疆南疆实施旅游精准扶贫可移植和借鉴的经验和政策。

## (4) 统计分析法

信息分析是利用调研中获取的数据，运用 GIS 数据分析方法，建立旅游精准扶贫识别与评价模型，为旅游精准扶贫帮扶与机制创新提供研究基础。

#### (5) 系统分析法

系统分析民族地区旅游精准扶贫各子系统之间的互动关系和作用机理，揭示旅游产业在民族地区脱贫攻坚的重要作用。

### 1.4 研究创新

(1) 本课题区别于已有的旅游扶贫研究视角，以实现民族地区贫困人口在旅游扶贫中的真正受益为研究起点，将精准扶贫理念引入旅游扶贫领域，从系统论的角度出发，运用系统理论、循环理论、可持续发展理论、比较优势理论和收入分配理论探索实现旅游扶贫“扶真贫”和“真扶贫”的途径。

(2) 本课题在系统研究精准扶贫内涵以及旅游扶贫实践的基础上，以新疆南疆地区为案例研究区，构建民族地区旅游精准扶贫基本框架，为新疆南疆民族地区旅游产业脱贫提供理论依据和决策参考。

(3) 科学地设计民族地区旅游精准扶贫识别与评价模型，研究出一套比较完整的针对民族地区旅游精准扶贫的帮扶体系，构建政府主导、企业主体、贫困人口主角、科技支撑、金融支持为一体的互动化帮扶发展模式，瞄准旅游扶贫“扶持谁”、“谁来扶”、“怎么扶”的核心问题，创新旅游精准扶贫的对象瞄准机制、利益联结机制、多方主体共赢机制以及关系治理机制，契合精准扶贫的价值取向。

## 2 理论基础与国内外研究进展

### 2.1 相关概念界定

#### 2.1.1 贫困

贫困一直是一个世界性的重大课题，贫困的概念是一个发展的概念，具有一定的不确切性和动态性，会随着社会、经济的发展及人类的认知水平的提高而不断丰富。纵观人类对贫困的认识过程，贫困的概念主要经历了如下几个阶段：早期，人们往往通过经济和物质来理解贫困，关注物质生活上的困难及生活资料的缺乏。如古典经济学对“贫”和“富”含义的阐述：“一个人是贫是富，就看他在什么程度上享有人生的必需品、便利品和娱乐品”（亚当·斯密，1972）。不过，学界一般认为国外最先提出“贫困”概念的是英国企业家和管理学家本杰明·西伯姆·朗特里（1901），他认为，“一个家庭处于贫困状态是因为其所拥有的收入不足以维持其生理功能的最低需要，这种最低需要包括食品、住房、衣着和其他必需品”。

但随着社会经济的发展，人们发现贫困并不仅仅是一个关于经济和物质的问题，还涉及到资源缺乏、权利剥夺、能力不足或者社会排斥。于是，学者们提出了“权利贫困”“能力贫困”等概念。Townsend（1979）认为，“所有居民中那些缺乏获得各种食物、参加社会活动和最起码的生活和社交条件的资源的个人、家庭和群体就是所谓的贫困的”。阿马蒂亚·森（2000）明确提出“能力贫困”，并将其与“社会排斥”联系起来。他认为：“在分析社会正义时，有很好的理由把贫困看作是对基本可行能力的剥夺，而不仅仅收入低下。”

如今，更多的学者认为，“贫困的维度远远超出了收入不足的范围，其涉及不良的健康和营养状况、较低的受教育水平和技能、谋生手段的缺乏、恶劣的居住条件、社会排斥以及社会参与的缺乏等诸多方面”。联合国发展计划署（UNDP，1997）认为，“贫困是指无法获得包括物质福利在内的人类发展的机遇和选择的权利，贫困不仅仅是收入缺乏的问题，它是一种对人类发展的权利、长寿、知识、尊严和体面生活标准等多方面的剥夺”。

笔者认为经过理论研究多年的发展，学者们对于贫困的内涵有了更深层次的认识。贫困已经不再是一个单一层面的概念，它已经逐渐发展成为具有综合性特征的

涉及社会经济、文化教育等多要素、多方面、多领域的概念。认识贫困的内涵更有助于理解旅游精准扶贫的含义。

### 2.1.2 民族地区贫困

中国共有 55 个少数民族、155 个民族自治地方，民族自治地方面积约占全国国土总面积的 64%。根据我国第六次人口普查数据显示，少数民族人口占全国总人口的 8.5%。西部民族地区地域辽阔，人口稀少，是我国经济欠发达地区。“民族八省区”指五个内蒙古自治区、广西壮族自治区、西藏自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、云南省、贵州省、青海省共八个省、自治区。

目前，深度贫困是扶贫减贫过程中最难攻克的难题，是难中之难、坚中之坚。在国家层面上深度贫困地区是指“西藏、四省藏区、南疆四地州和四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州，以及贫困发生率超过 18% 的贫困县和贫困发生率超过 20% 的贫困村”。2017 年底，全国认定的深度贫困县有 334 个，2017 年底贫困发生率是 11%，是全国贫困发生率 3.1% 的 3.5 倍（刘永富，2018）。这 334 个深度贫困县，民族八省区有 162 个，占 48.5%。如果考虑到湖北、四川、甘肃等地的深度贫困县几乎都在民族地区，则有 250 多个，占全国深度贫困县的比例超过 75%。

表 2.1 2017 年“民族八省区”生产总值 (单位: 亿元)

省、区	地区生产总值 (亿元)	占国内生产总值百分比 (%)
内蒙古自治区	16096.21	1.946
广西壮族自治区	18523.26	2.239
西藏自治区	1310.92	0.158
宁夏回族自治区	3443.56	0.416
新疆维吾尔自治区	10881.96	1.316
云南省	16376.34	1.980
贵州省	13540.83	1.637
青海省	2624.83	0.317

资料来源：根据国家统计局整理 <http://data.stats.gov.cn>

在我国经济水平不断增长的前提下，民族地区的生产总值占国内生产总值的比重仍旧偏低。可见，民族地区的发展潜力还没被挖掘，仍有很大的提升空间。因此，要想解决贫困问题，必须聚焦深度贫困地区，特别是深度贫困的民族地区。

### 2.1.3 旅游扶贫

#### (1) 国内扶贫理论

旅游产业扶贫是近些年来新出现的一种区域扶贫形式，即借助于旅游经济对区域经济的带动作用而脱贫，是增强“造血功能”式的扶贫。吴忠军（1996）认为“旅游扶贫就是通过开发贫困地区丰富的旅游资源，兴办经济实体，使贫困地区人们走上脱贫致富道路”。周歆红（2002）提出“旅游扶贫应该明确以‘扶贫’为其宗旨，发展旅游业只是手段和途径，反贫困和消除弱势群体的贫困状态是其核心目标，而以经济效益为前提，以贫困社区的综合发展为内容，以贫困人口的发展为核心的社会积极变迁为其终极目标”。严春艳、王兴水（2009）认为旅游扶贫是指通过扶持旅游发展的方式带动旅游资源条件较好的贫困地区经济发展，以此实现脱贫致富的一种区域发展模式。公丕明等（2018）提出，“旅游扶贫是一个开放、动态的系统，各组成部分之间相互影响、相互联系。旅游扶贫开发支撑因素、相关利益参与主体、精准识别、有效帮扶以及动态管理共同构成旅游扶贫的有机系统，这一系统的运行是动态、开放和反馈的过程”。从学者们的定义中，我们可以发现旅游扶贫一般包含如下要素：第一，要在旅游资源丰富的贫困地区发展旅游；第二，关注经济效益、社会效益和环境效益的有机统一；第三，确保贫困人口消除贫困状态。

国内的一些学者将扶贫旅游等同于旅游扶贫，但有部分学者明确指出扶贫旅游是与旅游扶贫是不同的概念，扶贫旅游是以扶贫为导向的一种旅游发展方式，是旅游扶贫的进一步细化和深化。扶贫旅游与旅游扶贫虽然有一定的共性，但是他们之间也存在这巨大的差异。扶贫旅游以贫困人口的持续获益和发展为目标，以可持续旅游为基石，以机制构建为核心，是一种旅游可持续发展的新理念和使用工具，同时还认为扶贫旅游的提出有利于实现与国际研究的接轨（李佳，2010）。中国对扶贫旅游（Tourism-Assisting the Poor: TAP）的理解有多种，最主要的两种解释：一是通过旅游发展增加收入和提高贫困人口的能力；二是将减贫作为主要目标的旅游发展模式（曾本祥，2006）。同时学者们还指出，中国的扶贫旅游在概念和实施过程虽然与西方国家的 PPT 与 ST-EP 存在一些相似之处，但它们之间依然存在诸多差异。“扶贫旅游”其关键词之一在于“扶”，更强调外部援助性力量的重要性，与 PPT 和 ST-EP 的含义并不相同（朱璇，2006）。可见，扶贫旅游重点是旅游，与作为扶贫开发方式之一的旅游扶贫不同。其偏重于旅游研究，是旅游发展的一种模式，是可持续旅游与消除贫困的一种方式。贫困地区任何旅游活动、旅游线路、旅游产品都可能成为

扶贫旅游的内容。“扶贫旅游”的概念远远小于“旅游扶贫”（张祖群，2012）。综上所述，旅游扶贫和扶贫旅游完全是两个概念，扶贫旅游与国外的 PPT 与 ST-EP 更为相像。

## （2）国外旅游扶贫理论

1999 年 4 月，英国国际发展局（DFID）在可持续发展委员会的报告中提出了 PPT（Pro-Poor Tourism，即有利于贫困人口发展的旅游战略）的概念，PPT 研究直接以贫困人口为研究对象，结合旅游产业经济理论和贫困理论，研究贫困社区、贫困人口的特点及其在参与旅游业发展、获取发展机会方面存在的问题。

在旅游发展与贫困缓解问题上，世界旅游组织在 2000 年发起了贫困地区旅游可持续发展倡议（Sustainable tourism-Eliminating Poverty，ST-EP）作为对联合国在其《千年宣言》中提到的到 2015 年之前将贫困人口减少一半的回应，并在 2002 年约翰内斯堡的世界可持续发展峰会上宣布了这一倡议。ST-EP 提议主要包括 3 方面的内容：一是将贫困成分纳入联合国世界旅游组织的技术援助方案；二是成立 ST-EP 基金会资助研究，并与其他组织合作开展旅游扶贫；三是成立 ST-EP 信托基金，该基金资助技术援助项目，加大扶贫力度。为了计划和执行 ST-EP 活动内容，UNWTO（世界旅游组织）与韩国、意大利、法国、葡萄牙政府，以及荷兰国际双边救援机构（SNV）、韩国国际合作机构（KOICA）、西班牙国际合作署（AECID）、中国青岛啤酒有限公司、世界自然保护联盟荷兰委员会（IUCN-NL）建立了合作伙伴关系。在与这些合作伙伴并肩作战同时，UNWTO 也广泛地与政府组织、发展组织、教育和私人部门合作，从财政和技术对个别 ST-EP 项目和其他 ST-EP 活动做贡献。

PPP 模式（Public-Private-Partnership）的核心是公共部门和私人部门为提供公共产品或服务而建立的一种合作关系。我国 PPP 模式通常是通过特许经营、购买服务、股权合作等方式，政府与社会资本建立的利益共享、风险分担及长期合作关系。由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作，并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理投资回报，政府部门负责基础设施及公共服务的价格和质量监管，以保证公共利益最大化（刘英杰，2018）。

《文化和旅游部 财政部关于在文化领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》（文旅产业发[2018]96 号）中提到鼓励社会需求稳定、具有可经营性、能够实现按效付费、公共属性较强的文化项目采用 PPP 模式。重点包括但不限于具有一定收益性的文化产业集聚发展、特色文化传承创新、公共文化服务、非物质文化遗产保护传承以及促进文化和旅游、农业、科技、体育、健

康等领域深度融合发展的文化项目<sup>①</sup>。目前，PPP 模式在我国仍处于探索和发展阶段，不论是在国家政策支持、社会经济需求还是资本运作等方面，PPP 模式都有很好的应用前景。

表 2.2 旅游扶贫与其他概念特征的比较

比较项目	旅游扶贫	扶贫旅游	PPT	ST-EP	PPP
关注重点	地区发展	旅游研究	贫困人口	可持续	公共利益最大化
实施主体	政府	NGO、专业机构	NGO、专业机构	NGO、专业机构	NGO、专业机构
资金来源	政府	多元	多元	多元	主要是社会资本
参与方式	社区参与	旅游地人口参与	贫困人口参与	贫困人口参与	社会参与
覆盖尺度	各层面	微观、小	微观、小	微观、小	公共领域
优点	促进地区经济增长	促进旅游业的发展	综合性（经济、文化、观念等）发展	持续性（环境、经济等）发展	促进经济发展、提高公共服务质量
适合条件	旅游资源丰富的贫困地区	更关注旅游业发展的贫困地区	更关注贫困人口受益的地区	更关注旅游资源保护的地区	资金不到位，需要社会资本援助地区

资料来源：笔者归纳

#### 2.1.4 精准扶贫

党中央、国务院高度重视扶贫开发工作，2013 年 11 月，习近平同志在湘西考察时首次提出“精准扶贫”的概念，他强调“扶贫要实事求是，因地制宜，要精准扶贫，切忌喊口号，也不要定好高骛远的目标”。2015 年 11 月 23 日中央政治局会议上，精准扶贫被确定为我国当前一个阶段扶贫开发工作的基本方略，即通过“六个精准”“五个一批”，以解决“四个实际问题”，确保各地能够扶真贫、真扶贫、真脱贫。

所谓精准扶贫，就是指针对不同的贫困环境、不同的贫困状况，运用科学有效的方法对扶贫对象实施精准识别、精准帮扶、精准管理。精准扶贫的主要内容包括三个方面：一是精准识别，精准的识别出帮扶的对象；贫困人口的精准识别是扶贫开发工作的基础。并不是所有人都是帮扶对象，一定要识别出真正需要帮扶的贫困人口，做到“扶真贫”。二是精准帮扶，采取针对性扶持措施，确保帮扶到人，惠及到身；提高扶贫资源的利用率，增加贫困对象的内在发展动力。精准帮扶一定要做到“真扶贫”。三是精准管理，跟踪监测扶贫工作的过程及时进行管理，提高扶贫管理的透明度，确保扶贫对象“真脱贫”。

#### 2.1.5 旅游精准扶贫

<sup>①</sup> 文化和旅游部，财政部. 关于在文化领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见 [EB/OL].[http://www.gov.cn/xinwen/2018-11/24/content\\_5343003.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-11/24/content_5343003.htm),2018-11-13

2014 年在中国提出“精准扶贫”战略的指导下，国务院《关于促进旅游业改革若干意见》（国发〔2014〕31号）中首次出现了“旅游精准扶贫”这一概念，强调因地、因人、因时制定适宜当地的旅游扶贫规划和方案，以期实现旅游扶贫的精准识别、帮扶和管理<sup>①</sup>。2015 年，旅游扶贫正式被列入精准扶贫十大工程，国务院扶贫办和中国国家旅游局共同在全国范围内选取了 560 个建档立卡的旅游扶贫试点村，以建制村为基础单位的旅游精准扶贫成为我国扶贫攻坚的新思路、新模式。

旅游精准扶贫是旅游扶贫的深化和提升，是精准扶贫理念在旅游扶贫领域的具体应用。旅游精准扶贫就是根据不同地区开展旅游扶贫的条件、不同贫困人口参与旅游扶贫的状况，运用科学有效的方法和程序对旅游扶贫目标对象进行精准识别、精准帮扶和精准管理，从而实现旅游扶贫“扶真贫”“真扶贫”目标的扶贫方式（邓小海，2017）。具体来说就是：第一，通过一定的程序和方法来识别真正的贫困人口，精准的识别出真正的贫困人口；第二，在识别出贫困人口的基础上，根据不同贫困人口的不同情况，制定出具有针对性的帮扶措施；第三，旅游精准扶贫还要对旅游扶贫的整个过程进行精准的管理，保障旅游精准扶贫的可持续性和有效性。将旅游业与精准扶贫相结合，是一种授人以渔的方式，这种扶贫是长期的可持续的。旅游精准扶贫是一种“造血式”的扶贫方式，能够促使当地人民用自己的双手帮助自己脱贫，而且这样的方式能够减少返贫率。

表 2.3 旅游精准扶贫与旅游扶贫的差异

比较项目	旅游扶贫	旅游精准扶贫
关注重点	地区发展	“扶真贫、真扶贫”
实施主体	政府	政府、NGO、专业机构
资金来源	政府	多元
参与方式	社区参与	贫困人口参与

资料来源：笔者归纳

### 2.1.6 旅游精准扶贫识别

旅游精准识别体系，最早由国内学者邓小海在其博士论文提出。作者认为，作为一种典型的“造血式”产业扶贫方式，旅游扶贫目标对象的识别与传统“输血式”扶贫目标对象的识别存在不同。首先，需对地区的自身“造血”功能进行识别，就

<sup>①</sup> 国务院. 关于促进旅游业改革发展的若干意见 [EB/OL]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-08/21/content\\_8999.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-08/21/content_8999.htm), 2014-08-21

旅游扶贫而言，要对地区旅游扶贫开发条件及旅游扶贫项目进行识别。其次，需要对贫困人口“造血”能力进行识别，确定旅游扶贫的“可扶之人”（邓小海，2015）。具体内容是指，第一，开发条件识别。开发条件要从资源条件、市场条件、基础设施条件、政策体制四个方面来识别，资源条件识别主要围绕旅游资源丰富度和聚集度、旅游人才数量、层次和结构、政府和企业的旅游投资金额；市场条件识别主要是研判潜在客源市场容量；基础设施条件的识别主要是指交通条件、公共服务设施、旅游配套实施条件；政策体制条件的识别是指旅游发展政策和扶贫政策的识别；第二、旅游扶贫项目识别。旅游扶贫项目识别主要包括对比项目所需资源的外部依赖程度、项目的可持续性和贫困人口旅游参与人数和比率、脱贫人口所占比重以及贫困人口参与旅游培训比率。第三，目标人群的识别。主要是识别贫困人口参与意愿以及贫困人口参与能力。

在旅游精准扶贫识别的过程中，核心在于精准定位。贫困户识别的关注重点是收入指标是否低于当年的脱贫标准，但不是唯一指标，识别贫困户，既要看收入情况，还要看“两不愁、三保障”（不愁吃，不愁穿；义务教育是否有保障；基本医疗是否有保障；住房安全是否有保障）实现情况。贫困村的识别则主要考虑收入和贫困发生率，需要注意的是贫困村以行政村为单位进行识别，必须是民政部门批复，有行政区划代码的行政村。总的来说，旅游精准扶贫的识别就是解决“扶谁？”“扶什么？”的问题，是旅游精准扶贫一切工作的前提。

### 2.1.7 旅游精准扶贫帮扶

自1999年英国首次提出旅游扶贫（pro-poor tourism）概念以来，学者们纷纷从相关理论、研究内容、扶贫效应、精准扶贫、旅游精准扶贫等方面进行研究，其议题主要集中在自然旅游与减贫、遗产旅游与扶贫、农业旅游与扶贫、住宿业与扶贫、社区旅游与扶贫等方面，且大多是进行地区实证分析。也有学者从经济、卫生、健康、交通、文化素质、居民需求等角度，研究旅游扶贫的积极或消极影响，强调发展旅游不是贫困地区的万能药，必须在合理的操控及规划下才能成功（李会琴，2015）。旅游精准扶贫帮扶是建立在旅游精准扶贫识别的基础之上，是能否真正达到扶贫效果的关键环节。具体而言，就是在识别旅游扶贫地区及相应的贫困人口的基础上，有计划、有针对性地开展帮扶工作，重点解决“怎么扶？”“如何扶？”的问题。

要想解决“怎么扶？”“如何扶？”的问题，首先要明确扶贫的主体也就是说“谁

去扶？”旅游精准扶贫不同于旅游扶贫只有政府主体参与，旅游精准扶贫是以政府部门、旅游企业、社会组织、当地社区、旅游者、科研院所等构成主体协同参与为基础，据旅游扶贫目标对象的具体情况，因地制宜、因人而异地制定有针对性的旅游扶贫帮扶措施。旅游精准扶贫帮扶立足于贫困地区旅游扶贫系统的异质性和帮扶需求的差异性，围绕旅游扶贫精准识别的条件短板和参与障碍，确定资金、政策、教育等帮扶内容，统筹“扶业”“扶环境”“扶人”的整体要求，构建旅游扶贫帮扶体系，以地区层面帮扶、社区层面帮扶和个体层面帮扶共同构成相互交织和影响的综合体。贫困人口在旅游精准扶贫的过程中通过直接参与旅游经营、接待服务、出售农副土特产品、参与旅游合作与转让土地租金以及要素分红等形式脱贫致富，其核心是提升贫困人口自我发展能力。在实施过程中，要明确旅游开发方式的精准对接与多重方式协同、扶贫开发资源短期扶贫效应与脱贫主体可持续发展长效机制、扶贫开发治理系统稳定性保持与动态能力提升、经济增长与极贫困人口脱贫、精准扶贫与区域发展等实施内容的关系（杨建，2016）。

在旅游精准扶贫帮扶的过程中既要重视主体的作用，又要重视帮扶的绩效，同时不能忽略环境的保护。旅游精准扶贫帮扶是个全方位、多层次、多方参与的帮扶系统。

### 2.1.8 旅游精准扶贫机制

“机制”一词最早源于希腊文，原指机器的构造和工作原理。后来被广泛引申到不同领域。实际上，机制就是指事物的各组成部分以及这些部分是如何协同运行的。在社会领域，人们是靠建立一系列的体制和制度来构建机制的。也就是通过建立与某一事物相适应的一系列组织职能和岗位责权，一系列的国家 and 地方法律、法规以及组织内部的规章制度等，使该事物的各组成部分协同运行、发挥作用。将机制引申到旅游精准扶贫领域，就产生了旅游精准扶贫机制。建立民族地区的旅游精准扶贫机制，就是希望通过旅游精准扶贫相关利益者权利和职能的确立，以及一系列制度安排，确保旅游精准扶贫目标的实现，确保旅游精准扶贫健康、稳定、持续的发展。

对于旅游精准扶贫的运行机制，不同学者从多种角度进行了研究。李佳（2017）等根据贫困人口的生计资本、能力和权力的机理分析，构建了旅游精准扶贫机制，主要包括启动激励机制、目标导向机制、参与共享机制和监测调控机制，并且认为

应该激励多主体参与旅游精准扶贫，推动政府、旅游企业、科研院所以及社会组织等主体共同参与，引导贫困人口参与旅游业，建立政府职能部门对旅游精准扶贫的监测调控机制。李小民（2017）等通过对少数民族居民旅游增权感知进行实证研究，得出政府未曾注重维护居民在旅游发展中应有的权利，导致居民对旅游发展政治权利认知不高的结论，并且给出政府和旅游机构应该重视旅游发展调研，应该重视旅游业对当地居民的影响，应该重视与社会组织的合作等建议。耿宝江（2016）等从微观视角入手，认为四川藏区旅游精准扶贫的驱动机制主要由贫困人口行为驱动和扶贫主体行为驱动构成，并认为贫困人口通过分享、匹配和学习的方式实现旅游脱贫，从而设计出四川藏区旅游精准扶贫微观作用机制。除此之外，何星（2017）基于 ST-EP 模式从政府部门、旅游企业、旅游者和贫困村民四方面分析旅游精准扶贫驱动机制；林丹（2018）从旅游增权理论角度研究贫困人口收益机制；王新歌（2017）从旅游精准扶贫的开发条件、旅游开发项目和帮扶的目标人群三个方面构建了旅游精准扶贫识别机制；陈秋华（2016）从旅游精准扶贫识别、帮扶、管理、考核以及监督保障等方面构建旅游精准扶贫机制。邓小海（2015）、杨宏伟（2017）指出，旅游精准扶贫是由旅游精准扶贫识别、旅游精准扶贫帮扶、旅游精准扶贫管理构成的有机系统。

本文所研究的旅游精准扶贫机制主要是指参与扶贫开发的市场主体之间，以及与其他参与扶贫开发工作主体之间的相互关系及功能。具体而言，包括三个层面：一是参与扶贫工作的市场主体之间的相互关系及功能；二是市场主体与其他参与扶贫开发的主体之间的相互关系及功能；三是市场主体与扶贫对象之间的相互关系及功能。本文围绕这三个层面的相互关系和功能，基于民族地区特殊的社会文化背景和经济发展条件，着重分析旅游精准扶贫开发的四个最重要的机制创新，包括扶贫对象瞄准机制创新、利益联结机制创新、多方主体共赢机制创新、关系治理机制创新等。

## 2.2 旅游精准扶贫的理论基础

### 2.2.1 比较优势理论

1817年，大卫·李嘉图在《政治经济及赋税原理》著作中首次提出比较优势理论（Theory of Comparative Advantage）。穆勒等学者在此基础上进一步发展，形成了古典比较优势理论和新古典比较优势理论。比较优势理论其核心是重视本国（地区）的相对资源优势，组织经济活动和国际（区域）分工，获得“相对利益”。由于不同

地区自然、历史、文化的原因，其拥有的资源禀赋不尽相同。因此，只有合理利用其自身优势，生产和制造独特性的产品，才在市场中具有竞争力，才能被市场接受。相反，如果利用处于劣势地位的资源要素组织经济活动，无论在竞争还是产业发展方面都不具有优势。因此，在贫困落后地区，在解决贫困问题，应选择与比较优势相一致的脱贫攻坚发展战略，优先发展具有比较优势的产业（林毅夫，2002）。

比较优势理论在贫困地区旅游精准扶贫中具有重要的应用价值。首先，旅游精准扶贫的出发点和落脚点都是通过发展旅游产业，带动目的地居民实现脱贫致富。因此，必须进行评估的发展条件就是贫困地区是否具备发展旅游业所需的资源基础，而且这种资源要相对邻近地区，甚至更大范围内具有绝对的竞争力和明显的相对优势，只有满足这个条件，旅游精准扶贫才可能成为带动贫困群众脱贫致富的优势产业。其次，采取哪一种旅游扶贫方式也是相对比较以后的选择，由于扶贫资源的有限性和扶贫方式选择的多元性，只能通过比较成本和收益，决定最具“比较优势”的扶贫方式。再次，旅游精准扶贫其最终也是落在贫困人口参与的前提下，才能取得预期的效果。然而，旅游精准扶贫并不是贫困落后地区所有人口都参与旅游业发展，而是要选择具备比较优势，如参与意愿、能力和资本的家庭和个人加入到旅游产业的发展中，实现就业致富。那些不具备参与旅游业能力的贫困户或者贫困人口，选择通过其他的扶贫方式给予扶持。

### 2.2.2 系统理论

“系统”一词最早是出现在古希腊语中，其原意指事物中共性的部分和每一事物应占有的位置，即部分构成整体的意思。系统论认为，系统是由相互制约、相互关联的各部分共同构成的、具有一定结构和功能的统一体<sup>①</sup>。

系统理论（Systems Theory）为旅游精准扶贫提供了强有力的理论支撑。首先，旅游精准扶贫涉及到扶贫主体、客体、介质等众多因素，也涉及到旅游精准扶贫识别、帮扶以及机制创新等多个环节。旅游精准扶贫目标的实现，依赖于各个组成部分和各个环节的相互作用和相互联系。其次，旅游精准扶贫是在一定的地理单元内进行的，受到各种外部环境和内部环境的影响，需要根据国家或者地区的产业环境、政策环境动态调整旅游精准扶贫的条件、模式等，使其发展与环境保持最佳的适应状态。再次，旅游精准扶贫是一项庞大的系统工程，系统内各要素只有协同发力，

---

<sup>①</sup> 吴殿廷.区域经济学[M].科学出版社，北京：2003.

才能取得预期的效果。因此，要动态监测发展过程中出现的新问题、新现象，及时采取相应的措施，调整和改进工作方法，实现系统最优。

### 2.2.3 旅游乘数理论

旅游发展对旅游目的地经济的推动作用可以用旅游的经济增值效应理论或旅游乘数理论（Theory of Tourism Multiplier）来解释。“乘数”（Multiplier）是经济学中的一个概念。在经济现象中，某种经济量会因其他经济量的变化而变化并且这种变化不是一次性地完成，而是一轮又一轮地接连发生，最终可使该经济量达到其最初变化量的若干倍。分析这种变化的波及关系，阐明最终总效果如何得以决定的经济学说，称之为乘数理论。最终产生的总效果称之为乘数效应。该经济量的最终变化量与引起这种变化的某经济量最初变化量之间的比率，称之为乘数。“旅游乘数”也是这样一种概念，确切地说，旅游乘数是用以测定来访旅游者的单位消费（额）对旅游目的地经济影响程度的系数。

旅游乘数理论在评价旅游精准扶贫效益方面提供了重要的理论支撑。首先，旅游精准扶贫既是对贫困人口贫困状态的帮扶，同时也是对贫困地区经济社会发展的帮扶。来访游客的旅游消费以旅游收入的方式进入目的地旅游系统，成为贫困地区和贫困人口通过发展旅游产业取得的直接效应。其次，直接来自于旅游者消费的这部分收入不能全额成为目的地政府财政和旅游业经营者的净收入，收入当中的一部分钱用于采购物资和补充库存、维修本企业的设施设备、缴纳税金、支付员工的工资以及向其他部门支付有关的服务费用。再次，在初始旅游收入的流转过程中，每一轮流转都会有部分资金以工资形式为贫困地区居民所分享，从而使其家庭收入得以增加。

### 2.2.4 循环积累因果理论

循环积累因果理论（Circular and Cumulative Causation Theory）由缪尔达尔提出，他认为经济、社会、制度等要素相互联系、互为因果，并呈循环积累的发展态势。该理论强调某一社会经济因素的变化会引起另一社会因素的变化，后一因素的变化又反过来加强了前一因素的变化，因此社会经济向着最初的变化方向以循环积累的态势发展。循环累因果关系的发展存在上升循环和下降循环两种趋势：贫困人口收入水平的提高会改善其教育状况和营养条件，从而促进了劳动生产率的提高，高劳动生产率又使得收入获得进一步增加；反之，贫困人口收入水平下降会使得其营养和教育状况下降，以致劳动生产率下降，收入也进一步下降（罗剑朝，1997）。

循环积累因果理论从社会、经济、政治、文化等多方面分析了贫困产生的原因，适合解释我国的贫困问题，并为旅游精准扶贫研究提供了新的视角。首先，旅游精准扶贫开发应综合考虑经济、社会、政治、制度等多方因素，旅游目的地建设中旅游扶贫资金的投入会引发当地社会、环境等多方面的变化，这些变化反过来又加强了目的地经济发展，使得旅游精准扶贫向改善当地经济、社会、环境等方向发展。其次，需综合考虑扶贫目标地区及目标人群的致贫因素，分析旅游精准扶贫目标地区的资源禀赋、基础设施完善程度、旅游市场发育能力等因素以及贫困人口的知识技能、人口素质、思想观念等因素，精准识别致贫原因，确定旅游精准扶贫帮扶内容。再次，在实施旅游精准扶贫帮扶时，应以识别出的帮扶内容为基础，从政策、经济、社会、文化等方面实施全面帮扶，以促进旅游扶贫目标地区及目标人口实现上升循环积累发展态势。

#### 2.2.5 收入分配理论

收入分配理论（Income Distribution Theory）解释了收入分配与经济增长的关系。西方古典经济学派代表人亚当·斯密系统的提出了收入分配理论，认为收入来源于劳动的报酬工资、资本的报酬利息和土地的报酬地租，工资、利息、地租三者也是一切可以交换价值的源泉，参与分配时取得各自相应的报酬份额。福利经济学指出国民收入越大，社会福利越高，收入分配越合理。凯恩斯基于需求理论，提出政府干预分配和普遍福利政策可解决失业问题。马克思指出工人创造的剩余价值被资本家占有，资本主义的生产方式造成了巨大的收入差距，进而激化了阶级间的矛盾。马克思强调分配关系的重要性，认为分配过程中需平衡好资本与劳动的关系。中国特色的收入分配理论以马克思收入分配理论为基础，提出了“效率优先、兼顾公平”的原则，指出收入初次分配要注重效率问题，再分配要强调公平（赵晓雷，2009）。

收入分配理论在旅游精准扶贫中收入分配格局改善、发展成果共享等方面提供了重要的理论支撑。首先，旅游收入初次分配中提高旅游从业人员的收入占比。当前政府部门与旅游企业在旅游收入初次分配中占比较大，改变“强资本、弱劳动”局面，逐步提高劳动者报酬，形成公平合理的初次分配格局至关重要。其次，转移支付、社会保障制度等在再分配领域具有调节作用，通过合理的纵向转移支付（来自中央或上级政府的转移支付）和横向支付（相对发达地区向欠发达地区的财政转移支付），减少旅游精准扶贫目标地区及目标人口收入差距问题。再次，从旅游生产

环节入手，通过法律法规保护旅游从业人员权利相关，逐步提高劳动者地位，解决收入分配相关矛盾。

### 2.2.6 可持续发展理论

可持续发展理论（Sustainable Development Theory）的提出以世界各国普遍面临的环境污染、资源短缺、生态破坏等问题为背景。1972年，联合国人类环境研讨会上明确提出实施可持续发展战略。1987年联合国环境与发展委员会对可持续发展理论做了系统论述，指出可持续发展是在满足当代人需求的同时，不损害人类后代的满足其自身需求的能力。学者们对可持续发展的定义仍有较多争议，大体可概括为以下几类：第一，戴利（1980）、巴伯（1989）等认为可持续发展的根本目的是保证人类生存，指出在保护自然资源的使用速度的前提下，控制人口增长，使经济发展的净利益达到最大，以保证最多数人维持生存；第二，雷德利夫特（1987）认为寻求经济和环境生态之间的动态平衡是可持续发展的本质，强调发展不可超出环境系统的再生能力；第三，蒂坦伯格（1988）、皮尔斯（1989）指出可持续发展的核心在于代际间的公平性，强调发展既要能保证当代人的福利增加，也要保证后代人福利不会减少<sup>①</sup>。此外，不同学科领域的学者对可持续发展理念也做了不同解释。经济学家认为在保证环境得以持续的前提下，要使资源环境的利用效益达到最大化；生态学家强调人类活动应尽量减少或消灭生态退化；社会学家指出人类发展不应超过生态系统的最大承载力；地理学家认为人地关系研究为可持续发展的核心（林幼平，1997）。综合上述观点，可持续发展理论的本质为人与自然、人与社会及人与人之间的协同发展，共同繁荣。

可持续发展理论为旅游精准扶贫发展路径指引了方向。首先，旅游目的地是一切旅游活动的空间载体，目的地生态资源及文化遗产要注重合理利用与保护。构建可持续旅游精准扶贫模式，注重旅游地生态安全与环境容量监测，避免以牺牲资源环境为代价的发展。其次，旅游精准扶贫目标人口及目标地区居民对发展旅游业的态度与感知影响着旅游业可持续发展，推进减贫目标实现过程中需积极关注贫困人口素质、能力问题，注重社会公平，实现贫困人口可持续发展，提高旅游精准扶贫成效。再次，旅游者是贫困地区旅游市场的动力源泉，旅游者对目的地形象和环境条件的感知评价形成一定口碑效应，对旅游精准扶贫可持续发展产生具有重要影响。

---

<sup>①</sup> 范柏乃, 马庆国. 国际可持续发展理论综述[J]. 经济学动态, 1998(08): 65-68.

## 2.3 国内外研究进展

### 2.3.1 国外研究进展

国外第一篇旅游扶贫文献出现于1987年（May-Landgrebe S, 1997）。1999年，英国国际发展局（DFID）首次提出PPT（Pro-Poor Tourism）概念，即有利于贫困人口发展的旅游。为验证旅游扶贫效果并使其切实发挥作用，2002年，世界旅游组织（UNWTO）开始组织实施可持续旅游消除贫困计划（Sustainable Tourism Eliminating Poverty），简称ST-EP，主要在世界范围内支持那些为每日生活不足1美元的人创造工作机会并推动旅游发展的活动。2003年，世界旅游组织全体大会上审议通过旅游可持续发展战略（ST-EP），标志着旅游的富民功能正式得到了国际社会的认可。之后，相关论文数量开始大幅增加。2016年，世界旅游发展大会在北京召开，“旅游促进扶贫”这一议题得到广泛关注，随着国际旅游扶贫工作在各国的推进，旅游扶贫研究热度持续上升。

自此以后，旅游扶贫引起了国外学者的研究热潮，一是对自然旅游、遗产旅游、农业旅游等旅游扶贫方式的研究，探讨了不同的旅游开发方式对社区减贫和致富产生的作用（Lindberg, 2011; Hawkins, 2007; Kennedy, 2009）。二是对旅游扶贫效果的研究，着重关注旅游业的经济利益，同时也指出卫生、交通等社会效益的重要性（Richardson, 2012; Hampton, 2005; Poyya, 2003; Rid, 2014）。三是对扶贫主体的研究，主要探讨政府组织、NGO组织、企业等扶贫主体如何发挥旅游扶贫效能。研究方法通常利用旅游乘数效应研究法，另外，地理学、经济学、管理学的相关分析方法也引入旅游扶贫研究（Rogerson, 2012）。

总结起来，国际旅游扶贫大致分为三个阶段。第一阶段，乡村旅游阶段（1885年-20世纪六七十年代）。追溯国外乡村旅游的历史，最早源于1885年的法国。目前乡村旅游在德国、奥地利、英国、法国、美国、日本等发达国家已具有相当的规模，走上了规范化发展的轨道（陈清清，2015）。第二阶段，旅游与经济增长及减贫的互动阶段（20世纪六七十年代-1998年）。20世纪六七十年代，国外学者开始关注旅游发展对减贫的促进作用。主要是关于旅游的经济影响，尤其是发展中地区乡村旅游对经济的影响，以及旅游对宏观经济的促进作用、对地区就业的作用等（RAMWELL, 1994; BENNETT, 1999）。第三阶段，旅游扶贫项目推广阶段（1999年至今）。1999年4月，英国国际发展局（DFID）在可持续发展委员会的报告中提出了PPT（Pro-Poor

Tourism) 的概念, 意指“有利于贫困人口发展的旅游”。首次将旅游发展与反贫困直接联系起来。1999年, 联合国可持续发展署第七次会议明确提出“旅游扶贫”口号, 开始将关注贫困问题和贫困人口放在工作首位。2000年, 英国国际发展局成立旅游挑战基金, 专门资助国际上的 PPT 实践项目。国际环境和发展协会 (IIE)、海外发展协会 (ODI)、国际可持续旅游中心 (CRT) 支持 PPT 项目研究工作, 有力推动旅游扶贫实践发展。2002年, 世界旅游组织与联合国贸易和发展委员会, 共同提出并倡导实施“ST-EP”(减贫的可持续旅游)。2002年8月, 世界旅游组织在南非召开“旅游及其对减贫的贡献”专题研讨会, 会后出版了《旅游扶贫》(Tourism and Poverty Alleviation) 一书。2003年, 世界旅游组织将“旅游: 消除贫困、创造就业和社会和谐的动力”确定为世界旅游日的活动主题。每年的10月17日, 被定为“国际消除贫困日”。从此, 在一些国际组织和机构的支持和推动下, 旅游扶贫在全世界范围内开展了生动实践。从研究案例地来看, 案例地类型更加丰富多样: 宏观尺度上, 尼加拉瓜 (Nicaragua)、印度 (India) 等国家逐渐受到关注; 微观尺度上, 对乡村地区 (Rural Area) 的关注度不断上升, 郊区 (Suburb) 和保护区 (Protected Area) 也开始成为研究的热门地区。从扶贫旅游方式来看, 主要涉及酒店 (Hotel)、文化旅游 (Cultural Tourism)、志愿旅游 (Volunteer Tourism) 和医疗旅游 (Health Tourism)。此外, 旅游扶贫的利益相关者 (Stake Holder) 和投资 (Investment) 等问题逐渐得到学者们的关注 (孙鑫, 2017)。随着国外旅游扶贫研究的深入开展, 研究案例地类型逐渐丰富多样, 研究主题呈现出多元化趋势, 研究视角逐渐向深化细化层面发展。

### 2.3.2 国内研究进展

上世纪90年代, 国内许多学者已经意识到发展旅游业的巨大经济推动作用, 从而研究欠发达地区利用已有旅游资源优势来发展旅游业, 并提出了旅游扶贫的理论。吴忠军 (1996) 和高舜礼 (1997) 最早提出了旅游扶贫的概念, 同时也初步阐述了旅游扶贫作用、思路和基本旅游扶贫理论。这一概念提出以后, 国内学者对旅游扶贫的目标、致贫因素、市场需求、旅游可行性论证等方面开展了较为深入的研究 (周歆红, 2002; 刘向明, 2002; 李锦宏, 2009)。马忠玉 (2001) 首先关注到旅游发展成果未惠及全民的问题。周歆红 (2002) 指出, 旅游扶贫与旅游开发并不能简单画等号, 旅游扶贫的核心应该是保障贫困人口在旅游发展中获益并为其提供更丰富和具体的发展机会。刘向明 (2002) 提出将“本地参与、真正让利于民”作为旅游扶

贫的原则。在国务院出台的《关于促进旅游产业改革的若干意见》（国发〔2014〕31号）中“旅游精准扶贫”这一概念被首次提出。借鉴已有定义，孙文婷等（2018）将旅游精准扶贫概述为以贫困人口为核心，以旅游业发展为手段，旨在提升贫困人口可持续发展水平，为满足贫困人口自身发展创造条件的扶贫方式。

如果说 PPT 偏向于旅游对贫困的间接带动作用，那 ST-EP 更加注重旅游对贫困地区的直接作用，而在我国推行的旅游精准扶贫更是 ST-EP 理论和实践的应用。旅游扶贫是具有鲜明中国特色的“旅游业发展与反贫困”课题，始于 20 世纪 80 年代中后期，呈现出区域化、社区化、策略化的趋势。由于我国民族地区的历史特殊性和贫困地区的高度重叠性，对民族地区旅游扶贫的研究一直是关注的热点。沿袭国际学术对旅游扶贫的探讨，我国民族地区的旅游扶贫问题偏好于宏观的战略、模式、路径等进行研究，关注于民族地区旅游扶贫效应的研究，集中于民族地区旅游扶贫社区受益机制的研究（胡锡茹，2003；王永莉，2007；李 佳，2009）。

2015 年习近平总书记“精准扶贫”理念提出后，围绕“六个精准”也衍生出了对民族地区旅游精准扶贫的探讨，但涉及文献相对较少，研究多以个案居多，呈现出多学科的研究方法和视角。如，陈灿平（2016）选择了阿坝州、甘孜州、北川县和马边县这四个民族自治地区的统计数据进行实证分析，从减贫取得的成绩以及出现的问题探讨了集中连片特困地区精准扶贫机制。舒小林（2016）以隆回县和雷山县朗德苗寨为例，从产业扶贫的角度提出旅游精准扶贫机制。学者们对民族地区旅游精准扶贫的探讨集中于案例，用社会学、经济学、人类学的方法来构建民族地区精准扶贫的机制，实现从个案到普遍的讨论。陶恒（2018）民族地区的旅游精准扶贫是典型的产业扶贫，通过产业结构的升级和优化来实现经济的增长，但民族地区精准扶贫的意义是要实现自我振兴之路，是一项复杂的社会工程。根据比较优势战略、经济增长本质、有为的政府等新结构经济学的理论，民族地区的旅游精准扶贫需要量体裁衣，根据其自身的资源特色，通过目标甄别系统、产业运行系统、动态调适系统、人力保障系统、综合评价系统实现贫困村的自我振兴之路，构建旅游精准扶贫的体系。

从上述研究来看，近年来有关中国旅游与贫困问题的研究解决了一些重大问题。如旅游精准扶贫的意义、政府的重要作用、民族地区的旅游精准扶贫识别等等。但是总体而言仍处于初级阶段，学者们在民族地区旅游精准扶贫研究领域中仍有很大的探索空间。

### 2.3.3 国内外旅游精准扶贫研究述评

纵观国内外旅游精准扶贫的研究历程，从研究主题的整体情况来看，国内外旅游扶贫研究共同关注旅游扶贫策略、生态旅游与可持续发展和乡村旅游。相比之下，国内旅游扶贫研究中旅游资源是研究的热点，而国外研究对旅游资源的关注度较低，更加重视旅游扶贫的影响和旅游扶贫的社会问题，尤其注重对社区参与的研究（孙鑫，2017）。国外对社区参与的研究主要围绕社区参与的意愿与能力、社区参与类型与特征、影响因素与作用以及对社区赋权进行分析。国内主要研究社区参与的必要性、参与模式、参与保障、参与意识及限制性因素。国内外对旅游扶贫方式的研究也存在一定差异，除国内外均涉及的自然旅游、文化旅游、乡村旅游和遗产旅游外，红色旅游是我国旅游扶贫研究的特色内容，而国外研究较多的是医疗旅游、志愿旅游、住宿业与扶贫，国内研究则较少涉及。从旅游扶贫研究的案例地来看，国内研究案例地以中小尺度的案例地为主，国外研究案例地以大尺度案例地为主，但也不乏对小尺度案例地的研究。民族地区是国内旅游扶贫研究的热点地区，因为民族地区和欠发达地区在空间上存在高度重合，是国内旅游扶贫研究的特色内容。发展中国家是国外旅游扶贫研究的热点地区，其中以对中国旅游扶贫的研究为最多，此外，老挝、印度、坦桑尼亚等亚洲和非洲国家也受到旅游扶贫研究的广泛关注。从研究案例地类型来看，国内旅游扶贫研究以乡村贫困地区为主，因为中国的贫困地主要在乡村地区，对乡村旅游扶贫的研究与新农村建设、城镇化、精准扶贫等国家发展战略相结合，体现了中国旅游扶贫明显的政策性。国外城市贫困与乡村贫困并存，旅游扶贫研究既有城市研究也有乡村地区研究，其中城市扶贫中的贫民窟旅游是国外旅游扶贫研究的特色内容。无论是国内还是国外，目前对旅游精准扶贫的系统性研究还不够全面，尚未形成系统性的研究框架，理论研究比较薄弱。对旅游精准扶贫开发条件、项目选择、目标人口、扶贫形式的识别研究还不是很多。旅游精准帮扶是旅游精准扶贫的关键，但国内外旅游扶贫帮扶还比较粗放，存在“应帮未帮、应助未助”等帮扶不精准，或者帮扶措施不到位、帮扶成效不明显等问题。旅游精准扶贫机制是目的地旅游扶贫可持续发展的保障，但因各地旅游业发展阶段、贫困人口素质、相关产业融合的不同，旅游扶贫机制也各有不同。基于此，本课题聚焦于有利于贫困人口参与和脱贫的宗旨，选择南疆民族地区为案例区，以旅游精准扶贫识别、帮扶和机制创新为主线展开研究，以期西部少数民族贫困地区脱贫攻坚提供决策参考。

### 3 新疆民族地区旅游精准扶贫识别

#### 3.1 旅游精准扶贫识别体系

旅游扶贫的核心是以贫困地区的旅游资源为基础，以贫困人口脱贫致富为目标，以贫困人口的参与为手段，通过旅游开发带动贫困人口持续受益和发展。可见，旅游扶贫目标对象的确定是开展旅游扶贫的首要问题，它直接关系到旅游扶贫的效果和目的，甚至决定旅游扶贫的成败。旅游精准扶贫识别的目的就是要将旅游扶贫的目标对象准确地识别出来。因此，旅游精准扶贫识别，又称为旅游扶贫精准瞄准或旅游扶贫精准甄别。具体而言，就是针对不同贫困地区旅游扶贫开发条件、不同贫困人口状况，运用科学有效的程序和方法，对旅游扶贫目标地区、旅游扶贫项目及旅游扶贫目标贫困人群进行精确辨别、区分的过程。

根据旅游精准扶贫识别所涉及的内容，可将旅游精准扶贫识别体系归纳为如表所示。旅游精准扶贫识别体系由旅游扶贫开发条件识别、旅游扶贫项目识别和旅游扶贫目标人群识别构成，其中开发条件识别包含对资源条件的识别（旅游资源、人力资源、社会资源）、市场条件识别（潜在客源市场容量等）和配套条件识别（基础设施条件、产业基础条件、政策体制条件），项目识别包含项目适应性识别（项目所需资源的外部依赖程度、项目的可持续性等）、项目效益性识别（经济效益、社会效益、生态效应）和项目益贫性识别（贫困人口经济收益、贫困人口非经济收益），目标人群识别包含贫困人口参与意愿识别和贫困人口参与能力识别（参与优势、参与障碍等）。

表 3.1 旅游精准扶贫识别体系

一级	二级	三级	四级	因子
旅游精准扶贫识别体系	开发条件识别	贫困程度识别	自然	海拔高程、地形起伏度、平均坡度、植被指数、蒸降比
			资源	人均可耕地面积、县域公路密度、离最近城市距离、垦殖指数、人均农业机械总动力、人均化肥施用量、人均农村用电量、人均农作物播种面积
			经济	人均 GDP、人均农林牧渔业产值、人均全社会消费品零售总额、农民人均纯收入、经济密度、财政资金自给率、人均牲畜年底头数

		社会	贫困级别、通自来水村比率、通宽带村比率、平均万人拥有教师数、平均万人拥有卫生技术人员数、每万人拥有医院床位数、每万人拥有卫生机构数、社会保险未参保比率
		人口	人口自然增长率、贫困发生率、少数民族人口比重、人口密度、平均受教育年限、文盲率、农村人口比重、乡村劳动力人口占乡村人口比例
	旅游资源识别	旅游资源优势度	旅游资源丰度、旅游资源品位度
		社会资源	财政自给率
		人力资源	乡村劳动力人口占乡村人口比例
	区位因素识别	交通网络密度	高速公路密度、国道密度、省道密度、县道密度、铁路密度
		交通干线影响度	公路影响度、铁路影响度、机场影响度
		城市影响度	城市影响水平
	配套条件识别	旅游产业集聚程度	旅游总收入、国民经济总收入
		服务支撑条件	社会消费品的非批发总额、财政收入、财政支出、平均万人拥有卫生技术人员数、第三产业投资额、旅行社的数目、星级酒店数目、农家乐数量
	客源市场识别	客源市场消费潜力	代表客源地城市的人口规模、代表客源地城市的 GDP、代表各县城镇 i 到客源地城市的直线距离
		旅游收入与人次比例	旅游收入、旅游人次
	目的地环境适宜性	环境适宜性指数	地形起伏度、水文指数、温湿指数
	项目识别	资源	旅游资源、配套资源、环境资源
		人	贫困人口特征
效益		经济效益、社会效益、生态效益	
目标人群识别	贫困人口参与旅游意愿	与其他扶贫方式相比的意愿强度	
	贫困人口参与旅游能力	参与优势、参与障碍等	

### 3.2 旅游精准扶贫开发条件识别

旅游精准扶贫识别是针对各贫困地区的旅游扶贫开发条件和贫困人口状况所存

在的差异，通过采取科学有效的程序和方法，精确辨别和区分各贫困地区旅游精准扶贫的开发条件、项目与目标贫困人群的过程。可以将旅游精准扶贫开发条件识别进一步理解为旅游扶贫适宜性评价，它是评估贫困地区是否可以通过旅游开发进行扶贫的可能性。依据数据获取和评价指标的全面性、针对性、科学性、实用性及目标导向性等原则，本项目以新疆南疆四地州社会经济发展统计数据为基础，利用交通、环境、土地利用、气候、DEM 等 GIS 空间数据，综合分析南疆四地州各县（市）单元的旅游扶贫开发条件。

本项目各维度以及各维度内部评价指标权重的确定采用特尔菲法和层次分析法(AHP)。首先应用特尔菲法进行第一轮专家咨询，对 20 位来自地理学界、旅游学界、旅游规划与开发领域的专家进行问卷调查，采用五级分等法对评价指标进行筛选，按指标的重要程度，分成“绝对重要”、“很重要”、“比较重要”、“一般重要”、“不重要”5 个等级，分别赋值为：9，7，5，3，1。对所有专家的调查问卷评分进行汇总，计算各维度的重要性分值及排序。当全部参评专家均认为某项指标“很重要”，指标分值 $\geq 7$ 时，该指标即可入选指标体系中。据此，确定旅游扶贫开发条件识别的 6 个维度，即贫困程度识别、旅游资源识别、区位因素识别、配套条件识别、客源市场识别和目的地环境适宜条件识别。再采用层次分析法进行第二轮专家咨询，对 6 个维度的相对重要性进行两两比较、判断，在汇总各专家评价结果后，得到 6 个维度的相对重要性判断矩阵，并按层次分析法原理，采用方根法计算各维度权重。各维度内部的二级指标确定也是采取同样的方法。

### 3.2.1 贫困程度识别

运用 Pearson 相关性分析、GIS 技术与 TOPSIS 模型并结合熵值法对贫困程度进行识别，系统分析新疆南疆四地州空间贫困的分异特征，最后借助障碍度模型进行贫困与地理资本要素的相互关系分析进行贫困程度识别（李东，2018）。《中国农村扶贫开发纲要（2011 年-2020 年）》将新疆南疆四地州划定为连片特困地区，并明确资金、政策、项目上实施特殊政策。经过“十二五”期间的攻坚克难，南疆四地州扶贫开发取得了巨大的成就。但是，由于地理区位、资源条件、民族构成、经济状况和致贫原因的特殊性，减贫与反贫困依然面临着严峻的挑战。因此，基于空间贫困理论的研究角度，科学分析南疆四地州贫困特征的空间分异及其致贫因素，对于制定减贫和反贫困策略具有重要的理论价值和现实意义。

结合南疆四地州当前所处的自然环境、资源分布、经济社会发展和人口特征的情况，构建贫困评价体系，该体系由自然、资源、经济、社会和人口 5 个维度组成，总共包含 36 项指标（表 3.2）。研究数据来源于新疆统计年鉴（2016）、各县（市）国民经济和社会发展统计公报（2015）以及政府工作报告。除此之外，通过利用 GIS 技术中的距离分析工具计算，以获取距离最近城区的最短交通到达距离；提取相应的 DEM 数据与研究区边界矢量叠加图，获取海拔高度、地形起伏程度、平均坡度和植被指数。

表 3.2 新疆南疆四地州空间贫困指标体系

目标层	维度层	指标	单位	指标代码	指标属性	权重
空间贫困指标体系 A	自然 B <sub>1</sub>	海拔高程	米	X <sub>1</sub>	+	0.040
		地形起伏度	米	X <sub>2</sub>	+	0.037
		平均坡度	度	X <sub>3</sub>	+	0.039
		植被指数	%	X <sub>4</sub>	-	0.038
		蒸降比	倍	X <sub>5</sub>	+	0.026
	资源 B <sub>2</sub>	人均可耕地面积	亩/人	X <sub>6</sub>	-	0.021
		县域公路密度	公里/平方公里	X <sub>7</sub>	-	0.037
		离最近城市距离	公里	X <sub>8</sub>	+	0.043
		垦殖指数	%	X <sub>9</sub>	-	0.030
		人均农业机械总动力	千瓦/人	X <sub>10</sub>	-	0.032
		人均化肥施用量	吨/人	X <sub>11</sub>	-	0.021
		人均农村用电量	千万时/人	X <sub>12</sub>	-	0.019
		人均农作物播种面积	亩/人	X <sub>13</sub>	-	0.031
	经济 B <sub>3</sub>	人均 GDP	元	X <sub>14</sub>	-	0.028
		人均农林牧渔业产值	元	X <sub>15</sub>	-	0.032
		人均全社会消费品零售总额	元	X <sub>16</sub>	-	0.019
		农民人均纯收入	元	X <sub>17</sub>	-	0.027
		经济密度	万元/平方公里	X <sub>18</sub>	-	0.027
		财政资金自给率	%	X <sub>19</sub>	-	0.019
		人均牲畜年底头数	头/人	X <sub>20</sub>	-	0.039
	社会 B <sub>4</sub>	贫困级别	级	X <sub>21</sub>	+	0.043
		通自来水村比率	%	X <sub>22</sub>	-	0.014
		通宽带村比率	%	X <sub>23</sub>	-	0.032
		平均万人拥有教师数	人/万人	X <sub>24</sub>	-	0.021
		平均万人拥有卫生技术人员数	人/万人	X <sub>25</sub>	-	0.024
		每万人拥有医院床位数	床/万人	X <sub>26</sub>	-	0.019
		每万人拥有卫生机构数	个/万人	X <sub>27</sub>	-	0.023
		社会保险未参保比率	%	X <sub>28</sub>	+	0.059
	人口 B <sub>5</sub>	人口自然增长率	‰	X <sub>29</sub>	+	0.015
		贫困发生率	%	X <sub>30</sub>	+	0.017
		少数民族人口比重	%	X <sub>31</sub>	+	0.025
		人口密度	人/平方公里	X <sub>32</sub>	+	0.031
		平均受教育年限	年	X <sub>33</sub>	-	0.022

	文盲率	%	X <sub>34</sub>	+	0.020
	农村人口比重	%	X <sub>35</sub>	+	0.017
	乡村劳动力人口占乡村人口比例	%	X <sub>36</sub>	-	0.013

### (1) 空间贫困要素分析

南疆四地州地处塔里木盆地的西南地区，其中喀什与克孜勒苏柯尔克孜自治州（简称克州，下同）两个地州处于塔西区，和田地区处于塔南区，阿克苏地区则处于塔北区。分别计算自然、资源、经济、社会和人口维度，结果见表 3.3，并制作成地图（见图 3.1），分析空间贫困中的各个维度要素的具体分布，将一、二、三级由高到低进行排序用以区别导致贫困的影响敏感度。

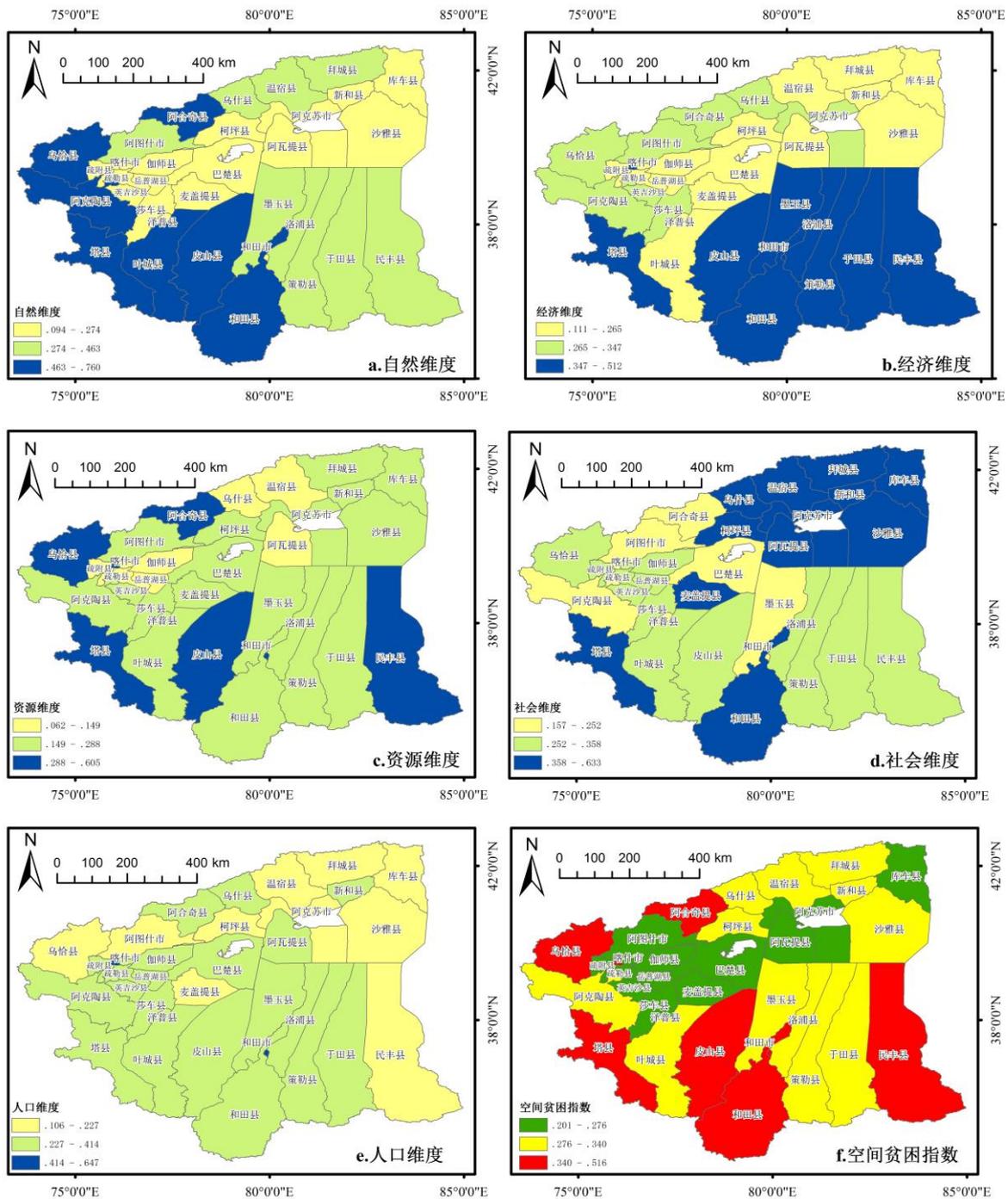


图 3.1 自然、资源、经济、社会、人口维度贫困度以及空间贫困指数

### 1) 自然维度

从自然维度方面来看 (图 3.1 a), 乌恰县、阿合奇县、阿克陶县、叶城县、塔什库尔干塔吉克自治县 (简称塔县, 下同)、和田县与皮山县, 六个县共同组成了外环边境地带, 其包含于一级自然要素导致贫困影响的显著区域当中 ( $0.463 \leq C_i < 0.760$ ); 阿图什市、洛浦县、墨玉县、于田县、策勒县、乌什县、民丰县、拜城县及

温宿县地处于二级区域内 ( $0.274 \leq C_i < 0.463$ ), 它们分别是阿克苏北部的三个县城, 和田地区东、中部五个县城; 一、二级影响区域涵括了剩余的 17 个三级影响县(市) ( $0.094 \leq C_i < 0.274$ ), 这种分布格局与南疆四地州地处北部临近天山南脉, 西部与帕米尔高原为邻, 南部与喀喇昆仑山接壤的自然地理特征紧密相关。相对于一、二级影响区域而言, 三级影响区比其他各县(市)具有更加优越的自然地理因素、地理资本、经济发展基础以及交通信息系统, 有助于人口、物品、信息和资金的集中与扩散流动。

表 3.3 南疆四地州自然资源经济社会人口维度的空间贫困指数

区域	贫困指数		自然维度		资源维度		经济维度		社会维度		人口维度	
	$C_i$	排名										
阿图什市	0.270	24	0.347	15	0.233	14	0.330	16	0.240	29	0.215	27
阿克陶县	0.340	9	0.647	3	0.182	24	0.346	12	0.252	26	0.277	18
阿合奇县	0.385	5	0.519	7	0.469	3	0.329	17	0.248	27	0.262	23
乌恰县	0.432	2	0.562	5	0.605	1	0.345	13	0.261	25	0.198	31
喀什市	0.384	6	0.094	33	0.448	5	0.440	5	0.158	33	0.608	2
疏附县	0.227	30	0.163	25	0.062	32	0.234	22	0.333	15	0.304	13
疏勒县	0.209	32	0.109	32	0.102	28	0.214	26	0.298	18	0.305	12
英吉沙县	0.257	27	0.146	28	0.206	17	0.347	11	0.262	24	0.330	7
泽普县	0.215	31	0.137	30	0.193	22	0.214	25	0.192	30	0.392	4
莎车县	0.266	25	0.204	20	0.196	21	0.338	15	0.266	23	0.362	5
叶城县	0.339	10	0.626	4	0.288	8	0.199	29	0.287	19	0.267	20
麦盖提县	0.259	26	0.173	23	0.185	23	0.198	30	0.425	9	0.211	28
岳普湖县	0.201	33	0.154	27	0.100	29	0.203	27	0.279	22	0.284	16
伽师县	0.251	28	0.139	29	0.086	30	0.219	24	0.353	14	0.414	3
巴楚县	0.250	29	0.195	21	0.266	10	0.222	23	0.189	31	0.353	6
塔县	0.516	1	0.760	1	0.525	2	0.436	6	0.489	3	0.312	9
和田市	0.380	8	0.188	22	0.373	6	0.469	2	0.161	32	0.647	1
和田县	0.402	4	0.687	2	0.243	12	0.407	8	0.416	10	0.306	11
墨玉县	0.311	16	0.348	14	0.216	16	0.444	4	0.248	28	0.307	10
皮山县	0.384	7	0.520	6	0.347	7	0.512	1	0.283	20	0.281	17
洛浦县	0.301	18	0.331	16	0.204	18	0.425	7	0.282	21	0.286	15
策勒县	0.325	14	0.449	9	0.221	15	0.391	10	0.321	16	0.267	19
于田县	0.328	13	0.412	11	0.258	11	0.404	9	0.302	17	0.294	14
民丰县	0.415	3	0.463	8	0.459	4	0.455	3	0.358	13	0.200	29
阿克苏市	0.271	23	0.166	24	0.167	26	0.272	18	0.438	7	0.107	33
温宿县	0.330	11	0.367	12	0.062	33	0.128	32	0.634	1	0.147	32
库车县	0.276	21	0.214	19	0.234	13	0.191	31	0.412	11	0.198	30
沙雅县	0.292	20	0.236	18	0.276	9	0.200	28	0.409	12	0.227	24

区域	贫困指数		自然维度		资源维度		经济维度		社会维度		人口维度	
	$C_i$	排名										
新和县	0.304	17	0.128	31	0.198	19	0.251	20	0.485	4	0.317	8
拜城县	0.296	19	0.420	10	0.173	25	0.111	33	0.432	8	0.222	26
乌什县	0.330	12	0.366	13	0.149	27	0.340	14	0.473	5	0.264	21
阿瓦提县	0.273	22	0.162	26	0.073	31	0.242	21	0.467	6	0.264	22
柯坪县	0.319	15	0.274	17	0.198	20	0.265	19	0.504	2	0.225	25

## 2) 经济维度

从经济维度上看(图 3.1b),一级经济致贫区域( $0.347 \leq C_i < 0.512$ )集中在喀什地区的喀什市、塔县,和田地区全部县(市),一共 10 个,且在和田地区呈现连片集中分布的空间特征。这 10 个县(市)的农村平均人口比重为 74%,和田县的农村人口比重高达 94%。一级经济维度贫困区域农牧民年平均收入仅为 6769 元,低于研究区整体农牧民年平均收入 7224 元的水平。去除和田市与喀什市两个地区行署所在地,经济维度一级贫困区的经济密度仅为 7.72 万元/平方公里,远小于研究区整体的平均值(223.02 万元/平方公里);财政自给率仅为 7.49%,地方财力有限,使得脱贫任务的完成异常艰难,这也是造成南疆民族地区长期贫困的重要原因。二级经济维度贫困区域( $0.265 \leq C_i < 0.347$ )主要集中分布在研究区西北部的边境高寒地区(阿合奇县、阿图什市、乌恰县、阿克陶县、英吉沙县莎车县)以及阿克苏地区的乌什县和阿克苏市。三级经济维度贫困区域( $0.111 \leq C_i < 0.265$ )主要分布在研究区的中心区域及阿克苏地区,包括伽师县、疏附县、疏勒县等 14 个县,相比于其他县(市),具有较好的区域发展条件和经济发展基础,对于脱贫工作的开展具有积极的助推作用。

## 3) 资源维度

从资源维度上看(图 3.1c),阿合奇县、乌恰县、喀什市、塔县、皮山县、和田市、民丰县的值均高于 0.288,被划为一级资源致贫敏感区( $0.288 \leq C_i < 0.605$ )这些县(市)当中,除了喀什市与和田市以外,其他的县均处于边境高寒地区。县域平均公路密度较低(0.4 公里/平方公里),离最近城市平均距离较远(124 公里),特别是阿合奇县、塔县和民丰县距离最近城市公路距离均超过了 290 公里。阿图什市、阿克陶县、英吉沙县、莎车县、叶城县、泽普县、和田县、墨玉县等其他县(市)共 18 个划为二级资源致贫敏感区( $0.149 \leq C_i < 0.288$ )。伽师县、岳普湖县、疏勒县、疏附县、温宿县、乌什县和阿瓦提县集中分布在南疆重镇喀什市和阿克苏市周边,

发展与受益机会均优于其他县域，划分为三级资源致贫敏感区域（ $0.062 \leq C_i < 0.149$ ）。

#### 4) 社会维度

从社会维度上看（图 3.1 d），麦盖提县、塔县、和田县、阿克苏地区六县一市的贴近度大于 0.358，划为一级社会维度贫困县（ $0.358 \leq C_i < 0.633$ ）这些区域的基础设施、医疗卫生、社会保险、教育事业等发展滞后，平均万人拥有教师数为 0.27 人，低于南疆三地州的平均水平（0.38 人）；平均万人拥有技术人员数、医院床位数、卫生机构数分别为 45 人、44 床、6 个，低于研究区平均水平（58 人/万人、48 床/万人、7 个/万人）；社会保险平均未参保率高达 61.32%，应对自然、疾病等致贫因素的能力和水平较低。二级社会维度贫困区域（ $0.252 \leq C_i < 0.358$ ）分布在包括洛浦县、墨玉县、皮山县、叶城县等 14 个县（市）；三级社会维度贫困区域（ $0.157 \leq C_i < 0.252$ ）包括阿克陶县、阿图什市、阿合奇县、巴楚县、泽普县和墨玉县，该区域社会基础设施比较完善，通自来水比例、通宽带比例均达到了 100%，医疗、卫生、教育等民生事业得到了较好的改善。

#### 5) 人口维度

从人口维度上看（图 3.1 e），喀什市、和田市的贴近度大于 0.414，划为一级人口维度贫困区域（ $0.414 \leq C_i < 0.647$ ）。喀什市与和田市人口自然增长率分别为 24.74 和 14.32，与研究区平均水平 18.03 相比，喀什市高出 6.71。喀什市与和田市人口密度分别为 1132 人/平方公里和 702 人/平方公里，远高于研究区 118 人/平方公里的平均水平，较快的人口自然增长率以及人口的过度集聚，导致人口维度的贫困现象在这两个区域异常显著。二级人口维度贫困区域（ $0.267 \leq C_i < 0.414$ ）主要分布在除喀什市、麦盖提县的喀什地区，除和田市、民丰县的和田地区，以及阿克苏地区和克州的新和县、乌什县、阿瓦提县、阿合奇县和阿克陶县，且呈现集中连片分布的空间特征。三级人口维度贫困区域（ $0.106 \leq C_i < 0.267$ ）包括阿图什市、乌恰县、麦盖提县等剩余的 10 个县（市），分布在研究区的北部及东西两端。

### （2）贫困地区特点分析

绘制研究区县域单元的空间贫困分异特征图（图 3.1 f），并将其分别用三种颜色对应三个层级。从颜色分布来看，红色表示贫困程度最为严重，划分为一级贫困区域（ $0.340 \leq C_i < 0.516$ ），包括喀什市、塔县、乌恰县、阿合奇县、皮山县、和田县、和田市、民丰县 8 个县（市），占研究区县（市）的 24.2%。从数量和空间上看，

新疆四地州贫困程度严重的县（市）依然较多，且主要分布在边境高寒地区。以上 8 个县（市）当中，除了喀什市与和田市之外，其余县域公路网密度不足 0.10 公里/平方公里，且距离最近城市较远，例如阿合奇县、民丰县、塔县离最近城市距离均超过 290 公里，严重影响了社会经济的发展。塔县位于帕米尔高原东麓，平均海拔超过 4000 米，区内高寒缺氧，雪峰连绵，沟壑纵横，地震雪崩等自然灾害频繁。由于地理环境恶劣等特殊原因，塔县成为新疆边境地区少有的深度贫困县之一，帮扶任务极为艰巨。乌恰县位于祖国最西部边陲，自然条件恶劣，气候干燥，地震、洪水、雪灾、沙尘暴等自然灾害频繁。全县山地、戈壁、荒滩占总面积的 99.8%，人均耕地不足 0.5 亩，是一个以传统畜牧业为主的典型高原牧业贫困县。阿合奇县位于西部天山南脉腹地，地处高寒山区，县境海拔在 1730—5958 米之间，地形特征呈“两山夹一谷”，全境均属山间河谷地带，90%为山地，耕地少，草场退化严重，自然灾害频发，生态环境十分脆弱。皮山县位于喀喇昆仑山北麓，塔克拉玛干沙漠南缘，自然条件恶劣，一年沙尘天气高达 200 多天；皮山县人均耕地面积 1.5 亩，2016 年农牧民人均纯收入 6953 元，属于全国深度贫困县。和田县位于昆仑山北麓，塔克拉玛干沙漠南缘，山区占 95%，沙漠占 3.7%，绿洲仅占 1.3%，人均耕地不足 1 亩，是一个人多地少，以维吾尔族为主的多民族聚居的边境贫困县。总体而言，一级贫困区域集中体现出山大沟深、民族聚居、居住分散、资源匮乏、生态环境脆弱、自然条件恶劣、耕地面积少、贫困程度深的特点。

黄色表示贫困程度较为严重，划分为二级贫困区域（ $0.276 \leq C_u < 0.340$ ），包括阿克陶县、叶城县、墨玉县、洛浦县、于田县、策勒县、柯坪县、乌什县、温宿县、拜城县、新和县、沙雅县，12 个县域占研究区整体县（市）的 36.4%。从空间分布特征看，二级贫困区域主要分布在研究区的和田地区中部，喀什地区南部，阿克苏地区天山南麓各县，且三分之二紧邻一级贫困区域，自然环境、基础设施、交通条件、经济发展基础，均好于一级贫困区域，一定程度上缓减了自然地理条件和社会经济条件对贫困的作用强度，有利于提高农业发展水平，降低社会基础设施建设的成本；离最近城市平均距离为 131 公里，有利于发挥区域之间物质流、信息流、技术流的集聚和扩散的空间优势。社会维度、人口维度的大部分指标表现均好于一级贫困区。

绿色表示贫困程度相对较低，划分为三级贫困区域（ $0.201 \leq C_l < 0.276$ ），包括阿图什市、疏附县、疏勒县、岳普湖县、泽普县、英吉沙县、莎车县、麦盖提县、

巴楚县、伽师县等 13 个县（市）占研究区整体县（市）的 39.4%。和其他县（市）相比，三级贫困区域的贫困程度最低，除库车县以外，基本分布在研究区的核心地带，距离南疆重镇喀什市较近，城市发展的辐射带动效应明显。三级贫困区自然维度指标与一、二级贫困区域相比，对社会经济发展的约束作用大幅度减弱，有利于降低克服自然条件不利的扶贫成本，提高扶贫的效率和效益，资源维度当中一些指标的表现均好于一、二级贫困区域，经济维度中部分指标均高于一、二级贫困区；社会维度、人口维度的大部分指标表现均好于二级贫困区。

### 3.2.2 旅游资源识别

旅游资源水平在一定程度上代表区域旅游产业发展前景，可以为旅游扶贫提供可能性。因此为了推动旅游经济的发展，识别贫困地区的旅游资源显得尤为重要。

#### （1）旅游资源优势度

旅游资源的优势程度，是由该区域内的旅游资源类型丰富程度与旅游资源品位度进行评定，具体指区域内旅游资源类型数量的多少，以及旅游资源品质的优劣程度。一个地区的旅游资源优势度越高，表明旅游资源类型丰富且质量较高，对于发展旅游业愈有利，带动本地区的其他相关产业的发展。旅游资源数量的丰富程度，也被称为旅游资源的丰度，旅游资源品位度是为了测量区域内旅游资源质量水平如何的指标，它显示出旅游资源所具有的游憩价值或者科学艺术价值，其计算方式是通过区域内高品质旅游资源的数量进行加权求和来得出。

本项目采取了旅游资源的丰度和旅游资源品位度两个测量指标，对贫困地区的旅游资源优势度进行识别，并以此来评价与分析南疆四地州县域单元各自的旅游资源水平。旅游资源优势度的相关的计算方法如下：

#### 1) 旅游资源丰度

计算公式如下：

$$R_i = \frac{M_i}{\sum M_i} (i=1, 2, \dots, n) \quad (1)$$

式中： $R_i$ 为*i*区的旅游资源的丰度，其中， $M_i$ 表示*i*区的旅游资源类型数量。其中旅游资源类型组合与旅游资源的丰度值呈正相关，也就是说，随着旅游资源类型的增加，其组合逐渐的丰富，则旅游资源的丰度值越高。按国家旅游局颁布的《旅游资源分类、调查与评价》（GB/T18972-2003）为标准，对南疆四地州内的各县旅游

资源类型进行划分。最终分类后包括 8 个大类，30 个亚类，98 个小类。

## 2) 旅游资源品位度

计算公式如下：

$$Q_i = \frac{P_i}{\sum_i P_i} (i=1,2,\dots, n) \quad (2)$$

式中， $Q_i$  为  $i$  区的旅游资源的品位度， $P_i$  表示  $i$  区具有高等级旅游资源数量。

高等级的旅游资源包括了国家 A 级景区、国家风景名胜区、国家重点文物保护单位、国家自然保护区以及国家森林公园等，并选择其用来计算旅游资源品位度。其中各资源数的加权求和就等于各高等级、品质的旅游资源数量。如 3.4 表。

表 3.4 旅游资源等级赋分标准

旅游资源	等级	赋值
A 级景区	5A 级景区	7
	4A 级景区	5
	3A 级景区	3
	2A 级景区	2
	1A 级景区	1
自然保护区	国家级	5
	自治区级	3
文物保护单位	国家级	5
	自治区级	3
风景名胜区	国家级	5
	自治区级	3
水利风景名胜区	国家级	5
	自治区级	3
森林公园	国家级	5
	自治区级	3
地质公园	国家级	5
	自治区级	3
湿地公园	国家级	5
	自治区级	3
世界遗产	自然遗产	7
	文化遗产	7

## 3) 旅游资源优势度

综合区域内各自的旅游资源的丰度和品位度，用来评价南疆四地州旅游资源优

势度，即可体现出各县域单元的旅游资源优势度，其评价模型为：

$$P_i = R_i \times Q_i \times 100\% (i=1,2,3,\dots, n) \quad (3)$$

## (2) 旅游资源优势度结果分析

关于旅游资源识别采用旅游资源优势度、社会资源（财政自给率）和人力资源（乡村劳动力人口占乡村人口比例）三方面综合评价。利用 ArcGIS10.3 软件将计算结果进行空间可视化（图 3.2），以便进行空间差异和空间格局的解读，在南疆四地州各县（市）的差异分级利用自然断裂法（Natural Breaks）进行分级，共分为三个等级。相关评价与分析结果如下：

### 1) 旅游资源丰度

在新疆旅游资源普查成果上，筛选南疆四地州各县（市）的旅游资源单体，分类统计数量后，利用公式（1），对各县（市）的旅游资源丰度进行计算，并划分等级（图 3.2 a）。旅游资源丰度区间： $0.071 \leq R_i < 0.310$ ；旅游资源丰度优势区（ $R_i \geq 0.224$ ）包括：乌恰县、塔什库尔干县、拜城县与库车县；旅游资源丰度中等区（ $0.122 \leq R_i < 0.224$ ）包括：阿克苏市、阿图什市、阿克陶县、沙雅县等县（市）；旅游资源丰度劣势区（ $0.071 \leq R_i < 0.122$ ）包括：柯坪县、巴楚县、阿瓦提县、阿瓦提县等。从空间分布特征来看，旅游资源丰度值较大的区域分布在南疆四地州的东北部及西南部，对应天山南麓和帕米尔高原地带，位于山地区域；丰度值中等区域主要分布在南疆四地州边缘县（市），丰度值较低区域主要南疆四地州内部区域；因此旅游资源丰度空间分布特征与南疆四地州的自然环境、地形地貌有关，边缘的山区景观类型多样，是主要的绿洲分布区，内部以沙漠景观为主，环境条件单一，以上特征是旅游资源丰度产生差异的主要原因。

### 2) 旅游资源品位度

通过对不同的旅游目的地进行分级赋值，根据公式（2）得出各县（市）的结果（图 3.2 b）。旅游资源品位度区间： $0.005 \leq Q_i < 0.150$ ；其中，旅游资源品位度优势区（ $Q_i \geq 0.059$ ）仅仅分布在库车县，库车县作为古代龟兹古国所在地，分布着众多历史遗迹，如世界文化遗产地苏巴什古城、克孜尔尕哈烽燧，如库车王府等高品质的旅游资源；旅游资源品位度中等区（ $0.026 \leq Q_i < 0.059$ ）包括：阿克苏市、温宿县、拜城县、疏附县、喀什市、英吉沙县、疏勒县、塔县、泽普县等；旅游资源品位度劣势区（ $0.005 \leq Q_i < 0.026$ ）包括：新河县、沙雅县、阿克陶县、乌恰县、和田县、

墨玉县、策勒县、皮山县等区域；从空间分布特点来看，中等区大多分布于喀什地区，劣势区大多分布于和田地区，总体来看，和田地区的旅游资源丰度和品位度略低，不利于旅游开发及经济发展。

### 3) 旅游资源优势度

综合旅游资源丰度和旅游资源品位度两个测量指标结果，利用公式（3）测算得出南疆四地州各县域单元的旅游资源优势度。并使用相同的等级分类方法把各县（市）的旅游资源优势度划分为3类（图3.2c）。旅游资源开发优势区（ $1.33 \leq P_i < 4.56$ ）在研究区南疆四地州仅分在阿克苏地区的库车县，库车县拥有3个4A级景区，1个国家地质公园、10个文物保护单位，2个世界文化遗产地，其旅游资源类型多达30种；总体看库车旅游资源数量与品质都比较丰富，高水平的旅游资源优势度为区域旅游产业发展提供了优越的资源环境条件，旅游产业的发展趋势逐年见好，同时也为旅游扶贫给予了极大的可能性。旅游资源开发中等区（ $0.51 \leq P_i < 1.33$ ）包括：拜城县、阿图什市、温宿县、塔县、喀什市、叶城县、于田县与莎车县共8个县（市），该区域内的旅游资源相对比较丰富多样，拥有21个3A级以上景区，此外，还拥有1处世界自然遗产地，4处国家湿地公园，4处国家文物保护单位；总体而言，旅游资源类型丰富有利于发展该区域旅游产业，使其具有一定旅游扶贫的基础。旅游资源开发劣势区（ $0.08 \leq P_i < 0.51$ ）位于除以上优势区、中等区9个县（市）以外的其他县（市），共有24个县（市），占到南疆四地州33个县（市）中的72.7%，较多国家级贫困县也分布于此，自然条件恶劣，土地资源和水资源不足，经济发展落后，自然景观类型相对单一，为旅游扶贫开发提供的条件较低。

### 4) 社会资源

社会资源主要通过财政自给率进行表征，财政自给率可以显示出地方财政自给的能力，体现了在不依赖上级政府财政援助的前提下，同时也显示出各级政府是否具备为本级支出独立筹措收入的能力。综合来看（图3.2d），阿克苏地区的财政自给能力比较强，和田地区、喀什地区和克州财政自给能力比较差，这与当地的经济水平较低有关，同时也跟该区域的气候条件、人口素质和产业结构水平较低有关；对于发展旅游产业而言，财政自给能力越低，发展旅游的基础越薄弱。

### 5) 人力资源

人力资源使用乡村劳动力人口占乡村人口比例来表征，南疆四地州各县（市）人力资源空间分布格局（图3.2e）。相对于乡村人口而言，喀什市与乌什县的乡村劳

动力最为充沛；阿合奇县、阿克陶县、伽师县、皮山县、塔县、和田市及墨玉县的乡村劳动力人口所占比例相对较低；其余各县（市）处于中等水平。

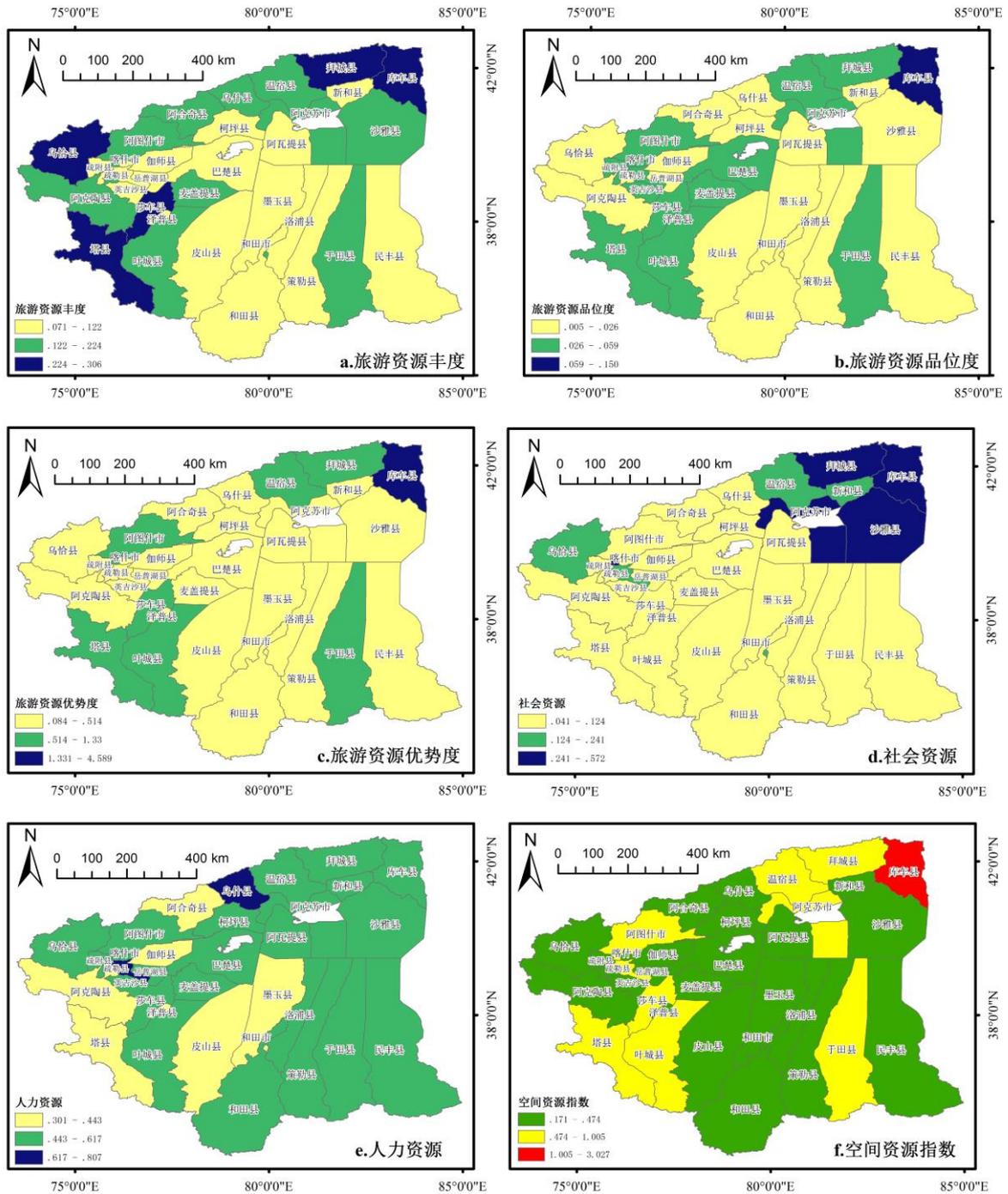


图 3.2 旅游资源丰度、品位度、优势度、社会资源、人口资源维度以及空间资源指数

### 6) 旅游资源空间指数

旅游资源识别是通过旅游资源优势度、人力资源和社会资源等因素综合作用而识别，各个县域单元又因各个影响因素的作用程度不同而不同。根据相关计算，从空间资源总体特征来看，旅游空间资源指数中，库车县的空间资源指数最大(3.027)，

温宿县(1.006)、喀什市(0.900)、拜城县(0.728)、于田县(0.617)、塔县(0.615)的空间资源指数均大于0.6,旅游资源开发条件较好,排在最后三位的是皮山县、阿合奇县、伽师县,其旅游资源空间指数较低,小于0.2,旅游资源开发条件较为薄弱(图3.2 f)。

从空间资源分异特征来看,红色代表旅游资源开发条件最好,仅分布在库车县( $T_i=3.027$ ),库车县是古丝绸之路的一颗靓丽的明珠,它作为龟兹文化的发源地,也是展示东方艺术的珍宝,当地经济发展较好,历史文化积淀深厚,拥有大量的古城墙、古寺、洞窟、烽燧、古冶炼地、古墓等文物古迹,各项基础设施也比较完善,方方面面都有助于开展旅游扶贫开发。

黄色表示旅游资源开发条件较好,划分为二级资源优势区域( $0.474 \leq T_i < 3.027$ ),包括温宿县、阿克苏市、拜城县、塔县、喀什市、莎车县、叶城县、阿图什市、疏勒县、与于田县,共10个县(市),占研究区整体县(市)的30.3%。从空间分布来看,各个地州都拥有至少一个县(市)属于二级区域,其中阿克苏地区有3个、喀什地区有5个、克州和和田地区均只有1个,共同特点是在资源优势度、社会资源和人力资源3项内容中至少两项处于二级(中等)区域,但由于空间资源的指数格局与旅游资源优势度的空间分布格局极为相似,使得旅游资源优势度起到了主导作用。

绿色表示旅游资源开发条件较差区域(三级区域),划分为三级资源优势区域( $0.171 \leq T_i < 0.474$ ),包括和田市、皮山县、和田县、柯坪县、乌什县、阿克陶县与麦盖提县巴楚县等剩余的22个县(市),占研究区整体县(市)的66.7%。主要分布特点是连片分布,且将二级区域隔离开来。该区域生态环境脆弱,旅游资源数量和类型较少,经济发展水平较低,地方财政难以支撑本地区发展,同时劳动力缺乏高素质与技能,对于开展旅游扶贫工作不利。

### 3.2.3 区位因素识别

区位条件是反映区域社会经济发展条件与潜力的重要因素之一,区域经济发展与交通基础设施紧密相关,内部通达性和对外联系的便利性由该区域的交通发展水平显示,道路网络、机场及空港以及重要的交通枢纽愈加便捷,区域经济发展的外部环境也愈加良好,从而促进经济的快速发展。旅游产业作为区域经济大系统中重要的子系统,而旅游活动的异地性决定着旅游者需要借助交通工具才能完成一次旅游活动。所以,区位与交通基础设施条件成为旅游产业发展的先决条件,交通与旅游的协调发展是旅游产业转型和快速发展的重要基础。未来,区域生存和发展的基

本前提将是不断因快速交通得扩大而扩大的旅游资源供需半径的空间重组。

本项目以南疆四地州为研究案例，尝试构建一种简单易懂的区域县域单元区位优势度评价模型，主要以交通网络密度、交通干线影响程度和城市影响程度这 3 个方面来进行评价。以期能够定量展示南疆四地州各县域单元区位优势度的差异，为旅游精准扶贫的开发条件识别提供判别依据和参考。

### (1) 交通网络密度

交通网络密度主要采用县域的公路密度、铁路密度进行测量，考虑不同等级的公路对交通的影响，将各等级的道路长度分别乘上各自对应的权重，从而得出县域的模拟路网长度。通过向相关专家发放不同的权重表，进行统计计算平均分确定不同指标的权重（见表 3.5）。其计算得出各个县域的单元县道及以上级别公路里程（采用国家权威部门公布的数据）的模拟路网长度与各县土地面积的绝对比值。计算公式如下：

$$L_i = \sum_{m=1}^n A_m \times L_{im} \quad (4)$$

$$D_i = L_i / S_i \quad (5)$$

式中， $L_{im}$  为不同等级公路  $m$  的道路长度； $A_m$  为不同等级公路  $m$  的道路权重； $L_i$  为县域  $i$  的模拟路网长度； $S_i$  为  $i$  县域土地面积； $D_i$  为县域  $i$  的交通网络密度。

表 3.5 区位优势度指标体系及权重

目标层	一级指标（权重）	二级指标（权重）
区位优势度	交通网络密度（0.45）	高速公路密度（0.24）
		国道密度（0.22）
		省道密度（0.20）
		县道密度（0.18）
		铁路密度（0.16）
	交通干线影响度（0.21）	公路影响度（0.62）
		铁路影响度（0.26）
		机场影响度（0.12）
	城市影响度（0.34）	城市影响水平（1.0）

### (2) 交通干线影响度

交通干线将铁路、公路、机场等包含在内，将各县县城为评价单位，对县城与各个交通干线之间的距离远近来进行分析，从而评价对外联系的是否便捷。空间实体由于交通干线的影响程度，而符合距离衰减的规律，因其超出其影响的范围，则

影响度为 0。根据专家的经验来确认各交通干线的影响力，并使用赋值于分类分级的方式，测算出应该赋予县域单位各自的交通干线的技术等级得分值，将各个县域单位内部包含的多条交通干线（如铁路和公路等）进行累加，并将各自的交通干线得分值先经过归一化后，再对其加权求和。计算公式如下：

$$E_{im} = \sum_{p=1}^n Q_{ipm} \times N_{ipm} \quad (6)$$

$$C_i = \sum_{m=1}^m B_m \times E_{im} \quad (7)$$

上述公式当中， $C_i$  是县域单位  $i$  的交通干线的影响程度值； $E_{im}$  是县域单位  $i$  的第  $m$  种交通干线的得分值； $B_m$  为第  $m$  种交通干线的权重； $Q_{im}$  是第  $m$  种的交通干线， $N_{im}$  是赋值给第  $p$  种类型的权重。具体赋值方法见下表 3.6：

表 3.6 交通干线技术等级评价赋值表

类型	子类型	标准	赋值
铁路	—	拥有铁路站点	2
		距离铁路 30km 距离	1.5
		距离铁路 60km 距离	1
		其他	0
公路	高速公路	拥有高速公路及出口	1.5
		距离高速公路最近出口 30km 以内	1
		距离高速公路最近出口 60km 以内	0.5
		其他	0
	国道	拥有国道	1.0
		距离国道 30km 以内	0.5
		其他	0
	省道	拥有省道	0.5
其他		0	
机场	干线机场	拥有干线机场	1.0
		距离干线机场 30km 距离	0.5
		其他	0
	一般机场	拥有一般机场	0.5
		其他	0

### (3) 城市影响度

城市影响度是由各个县域单位与所在地州的核心市区之间的交通距离显示的区位因素和其优劣水平，其计算是先将各个县域单元与核心城市的交通间距由近至远进行分级，并依此赋予其权重值。本项目选择南疆四地州的喀什市、阿克苏市、和

田市和阿图什市四个市区作为核心城市，计算赋值表见表 3.7。

表 3.7 县域单元与中心城市距离的评价赋值

级别	距离核心城市的距离 (km)	权重赋值
1	0-100	2.0
2	100-200	1.5
3	200-300	1
4	>300	0

#### (4) 区位优势度

将得到的交通网络的密度、交通干线影响程度和城市影响度这三方面的指标数据使用归一化的方式进行处理，分别乘以各自相对应的权重值，从而得出各县域的区位优势程度值。计算公式如下：

$$H_i = \frac{(F_i - F_{i,\min})}{(F_{i,\max} - F_{i,\min})} \quad (8)$$

$$T_i = \sum_{r=1}^n O_r \times H \quad (9)$$

式中， $H_i$  为第  $i$  项指标的归一化数值； $F_i$  为第  $i$  项指标的实际得分； $F_{i,\min}$  和  $F_{i,\max}$  为第  $i$  项指标的现实得分的最大值和最小值； $O_i$  为第  $i$  项指标的权重； $T_i$  为第  $i$  个县域单位的区位优势程度的综合得分值。

#### (5) 区位优势度评价结果分析

##### 1) 交通网络密度

改革开放后，南疆四地州的公路建设虽然已取得了较大的进步，但由于其公路密度依然比较低，其平均密度仅为  $0.4 \text{ km} / \text{km}^2$ 。从南疆四地州各个县（市）公路网密度的布局来看（图 3.3 a），区域差异依然非常明显。喀什市、泽普县、和田市 3 个县（市）的路网密度远高于其他地区，其平均值为  $2.54 \text{ km} / \text{km}^2$ ，是研究区平均水平的 8 倍，其密度较高的原因可能是，这 3 个区域土地密集较小，处于交通枢纽地带，公路网的发展较为发达，产生公路网的密度较大的现象；其次较高的区域 ( $0.27 \leq T_i < 0.61$ )，分别是疏附县 (0.409)、疏勒县 (0.614)、英吉沙县 (0.559)、岳普湖县 (0.445)、伽师县及阿瓦提县 (0.342)，其分布特点是紧密围绕在南疆喀什重镇周边的各个县，同时县域面积相比其他县域密度较低，其中，最低的阿瓦提县也在阿克苏市的周边；最后较低的区域 ( $0.023 \leq D_i < 0.270$ )，包括阿克苏市、温宿县、阿

图什市、新和县、和田县、乌恰县与塔县等其他剩余的各个县域，总数为 24 个，占研究区总县（市）的 72.7%。其特点是这些县（市）将路网密度较好的县（市）包围其中，并且县域面积都较大，同时这些区域也是海拔较高、沙漠分布较广的区域，对于建设道路难度较大。

### 2) 交通干线影响度

随着南疆四地州对交通基础设施投资的不断增长，其交通条件不断完善和提升，大大提高了研究区的交通设施水平，分析南疆四地州交通干线影响度（图 3.3c），其中干线影响度较好的区域（ $0.176 \leq C_i < 2.440$ ），包括库车县、新和县、阿克苏市、叶城县、泽普县、喀什市和疏勒县，占研究区总体县（市）的 21.2%；交通干线影响度中等区（ $1.071 \leq C_i < 1.760$ ），包括阿图什市、疏附县、阿克陶县、英吉沙县、莎车县、和田市、墨玉县、洛浦县、沙雅县、温宿县，占究区总体县（市）的 30.3%；交通干线影响度较低的区域（ $0.310 \leq C_i < 1.070$ ）包括拜城县、乌什县、阿瓦提县、柯坪县等其他剩余的县域，共 16 个，占研究区总体县（市）的 48.5%。空间分布的特点如下：沿南疆铁路、和-库高速公路的交通干线影响度普遍高于其他区域，特别是以喀什机场、阿克苏机场、和田机场为中心的周边区域其影响度也较高。由于交通基础设施的骨架初步形成，远离交通骨架线路的县域交通发展不平衡，一些城镇之间高质量的交通通道还未完成，导致南疆四地州交通干线影响度呈现沿骨架分布的格局，对于远离交通干线的区域发展带动有限。

### 3) 城市影响度

按照城镇影响度计算模型进行计算，从图 3.3b 可以看出，城镇影响度分为三个层级，属于第一层级的县（市）包括阿图什市、乌恰县、喀什市、疏附县、疏勒县、和田市、和田县、墨玉县、阿克苏市、温宿县等 16 个县（市），占研究区总体县（市）的 48.5%，空间分布紧密围绕在喀什、阿克苏、阿图什与和田四个城市的周边区域；第二层级包括拜城县、乌什县、柯坪县、莎车县、泽普县、皮山县、麦盖提县、于田县与策勒县，紧密分布在第一层级周边，其余的 8 个县域零散镶嵌在研究区内部，没有形成紧密分布的态势。综合来看，因为模型方法的应用，将地理邻近性和空间距离衰减的作用在研究区得到了充分的体现。

### 4) 区位优势度评价

通过对交通网络密度、交通干线影响程度与城镇影响程度的计算并进行归一化处理，将所得结果按照区位优势度模型（公式 8、9）进行计算，结果见图 3.3 d。

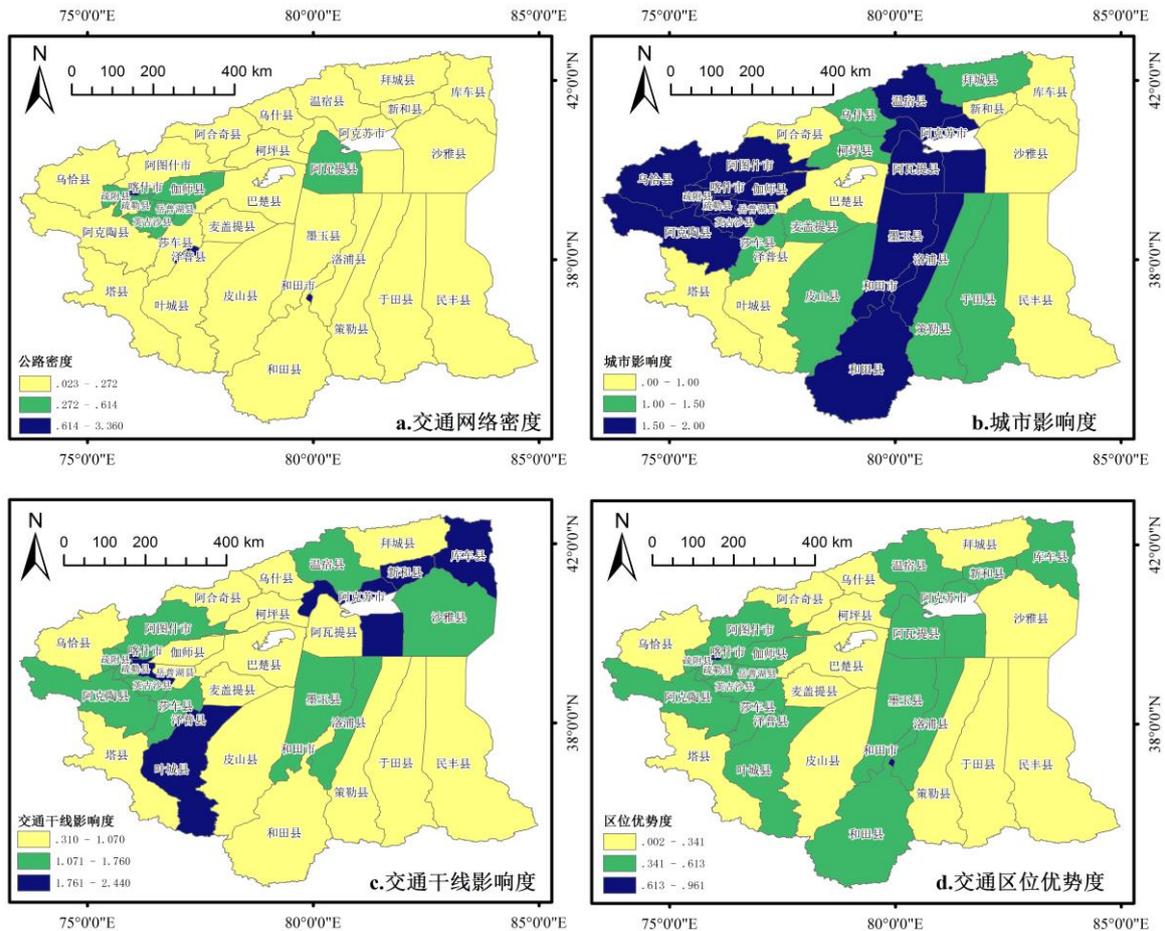


图 3.3 交通网络密度、城市影响度、交通干线影响度以及交通区位优势度

南疆四地州区位优势度差异显著，通过自然断裂法进行分类，将其分为三个级别，区位优势度较高的区域 ( $T_i \geq 0.613$ )，仅仅分布在喀什市与和田市，作为南疆重镇，喀什和和田都拥有高速公路、铁路站点、机场等交通基础设施，另外其路网密度较大，引起其最终的区位优势度都比较大，远高于其他县(市)，而且作为中心城市，在区位优势度中的得分也是其他区域所不可比拟的。区位优势度在南疆四地州处于中等水平的区域 ( $0.341 \leq T_i < 0.613$ )，主要分布在南疆四地州的中心城市的周边区域，包括阿图什市、阿克苏市、温宿县、阿瓦提县、新和县等 18 个县(市)，占研究总体县(市)的 54.5%，这些区域都在交通条件评价层(公路密度、干线影响度、城镇影响度)的某 1-2 个层面具有相对明显的优势，并且他们距离中心城市都较近，属于中心城市圈的分散层，能够为区域国民经济和社会发展提供有力的支撑。区位优势度水平较低的区域 ( $0.002 \leq T_i < 0.341$ )，主要分布在二级区域的外围，如皮山县、乌恰县、塔县、巴楚县、拜城县等 13 个县域，这些区域受地理位置、地形、自然环境条件和经济发展条件的影响，交通条件较差，这也在一定程度上说明了为什么这

些区域是国家连片特困区域“三区三州”的重点扶贫区域的原因。另外，处于末尾的 3 个区域分别是民丰县、塔县和阿合奇县，这些区域不仅处于高寒地带，且属于南疆四地州的边缘区域，这些区域不仅道路密度较小，而且道路等级不高，没有铁路和高速公路。

### 3.2.4 配套条件识别

具有优势的产业是指含有较高的比较和竞争的优势产业，同时也集中体现了其产业的比较优势与竞争优势。旅游产业集聚程度代表旅游产业竞争优势及比较优势，通过对旅游区位熵指数计算可以判断所在区域旅游产业是否已经发展成为优势产业。

#### (1) 区位熵指数—旅游产业集聚程度

区位熵指数公式如下

$$Q_i = \frac{t_i}{a_i} / \frac{T_i}{A_i} \quad (10)$$

式中， $Q_i$  为 i 县旅游区位熵指数； $t_i$  为 i 县旅游总收入； $a_i$  为 i 县国民经济总收入； $T_i$  为 i 县所在省旅游总收入； $A_i$  为 i 县所在省国民经济总收入。

如果区位熵指数大于 1，显示了该产业在该区域内的集中度比较高，同时具备比较优势和一定的产业专业化，显然带动了区域经济的发展；区位熵指数小于 1，表明该产业不具备一定的比较优势。

#### (2) 服务支撑条件

从旅游出行消费需求视角看，旅行者除浏览美景外，购物、消费、出行、美食、住宿等需求必不可少。考察旅游目的地服务支撑因子时，选取各县域的社会消费品的非批发总额 ( $X_1$ )、财政收入 ( $X_2$ )、财政支出 ( $X_3$ )、平均万人拥有卫生技术人员数量 ( $X_4$ )、第三产业投资额 ( $X_5$ )、旅行社的数目 ( $X_6$ )、星级酒店数目 ( $X_7$ )、农家乐数量 ( $X_8$ ) 等因素来呈现该县 (市) 服务水平的高低。

以上各因子中， $X_1$ - $X_5$  指标数据来自于 2015 年南疆四地州各县 (市)《国民经济和社会发展统计公报》， $X_6$ - $X_8$  指标数据来自于新疆旅游局的官方网站有关名录。采用主成分分析方法归纳评价各县 (市) 服务支撑条件水准的差异。

#### (3) 配套条件结果分析

##### 1) 区位熵指数

根据区位熵计算公式 (10) 对南疆四地州 33 县 (市) 旅游区位熵进行计算后，

利用 ArcGIS10.2 将指数进行空间可视化 (图 3.4 a)。通过空间分析中自然断裂法将研究区县域丹玉旅游产业集聚程度划分为 3 个级别, 第一级别  $1.705 \leq Q_i < 3.996$ , 为“优势区”, 第二级别  $0.552 \leq Q_i < 1.705$  为“潜在区”, 第三级别  $0.049 \leq Q_i < 0.552$  为“劣势区”。

一级区域包括喀什市、塔县和麦盖提县 3 县, 均值 3.159, 是总体均值 0.80 的近 4 倍。该区域旅游产业发展专业化水平较高, 比较优势显著, 旅游业已经成为优势产业, 在一定程度上具备“增长极”的特征, 旅游支柱产业地位形成; 这与该区域大力发展旅游产业, 旅游资源禀赋较好有关, 为旅游扶贫提供了较为坚实的基础和可行性。二级区域包括库车县、阿克苏市、阿图什市、乌恰县、和田市等 13 个县(市), 占研究区整体的 39.4%, 平均值是 0.947, 相比于总体的平均水平要高一些。该区域旅游产业发展虽然优势不明显, 但是仍然具有一定的专业化水平, 随着国家、自治区对南疆四地州的政策支持不断加强, 该区域的基础和服务设施将不断增强, 为未来的旅游业发展提供保障, 从而形成新的经济增长点, 也为旅游扶贫工作的实施提供可行性。三级区域为剩余的 17 个县(市), 占到总体的一般以上, 意味着超过半数的县域旅游产业专业化程度低于南疆四地州平均水平, 竞争力较弱, 处于劣势。从空间分布来看, 一级优势区零散分布, 且集中分布在喀什地区; 二级区域大部分县(市)分布在南疆四地州高速公路及铁路沿线, 呈连片分布; 三级区域大部分遍布在研究区南部的喀什与和田地区。

## 2) 服务支撑条件指数

从服务支撑条件来看 (图 3.4 b), 南疆四地州的库车县、阿克苏市、喀什市和和田市四个区域服务支撑条件最好, 属于一级优势区 (1.12~9.49), 这四个县(市)虽在空间上不连续、离散分布, 但在研究区内属于经济较为发达的区域, 社会经济条件较好, 围绕旅游业“六大要素”的服务与消费内容较为齐全, 为旅游业的发展提供了充分条件, 其中, 喀什市的得分最高, 达到 9.49, 是一级区域中排名最后的和田市 (2.70) 的 3.5 倍, 这也说明喀什作为南疆重镇以及经济特区, 在研究区中具有显著优势; 二级区域 (-0.78~1.12) 除墨玉县级阿图什市以外主要分布在喀什地区和阿克苏地区, 共计 15 个县(市), 占研究区总体的 45.5%, 且呈现集中连片分布的特点, 主要围绕在阿克苏市与喀什地区的周边。三级区域 (-1.90~-0.78) 分布在剩下的 14 个县(市)中, 得分普遍不高, 都为负值, 凸显旅游服务能力较弱, 对于旅游扶贫工作较为不利。

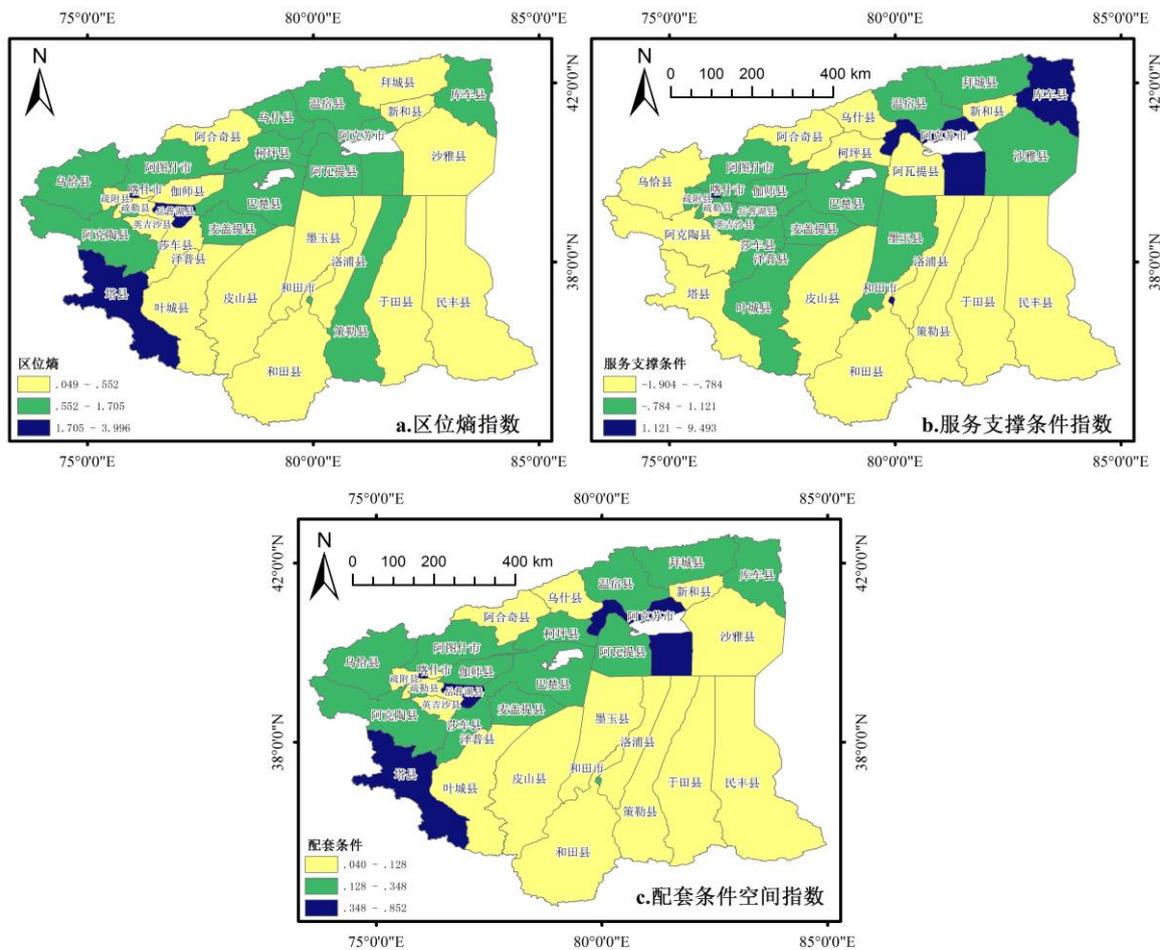


图 3.4 区位熵、服务支撑条件及空间配套条件指数

### 3) 配套条件评价

通过均方差决策法确定权重为 0.5 和 0.5，将旅游区位置熵与服务支撑条件进行归一化处理，然后将权重带人进行综合评价，得到配套条件空间指数分布图 3.4 c。从图中可以观察到，喀什市、阿克苏市、岳普湖县及塔县 4 县（市）的配套条件属于一级区域（0.348~0.852），各地区的中心城市依托自身经济、政治地位，在资源配置、服务设施投资方面占据优势；阿图什市、乌恰县、温宿县、拜城县、和田市等 12 县（市）的配套条件处于二级区域（0.128~0.348），剩余 17 个县（市）的配套条件指数小于 0.128，处于三级区域（0.04~0.128）；整体来看，在综合了区位熵及服务支撑条件的配套条件综合评价结果拟合于前两者，并且在数量上呈现金字塔状分布，空间上集聚相连，呈现“高高集聚、弟弟集聚”的分布规律，且主要分布在研究区北部及西部，而三级区域受到自然条件、区位条件的束缚形成了边缘区。

## 3.2.5 客源市场识别

### (1) 客源市场消费潜力

客源市场的消费潜力是说处于某一特定的时期内和条件下，旅游产品的购买量或最大消费能力，可直接从客源市场的消费者的人数和购买力方面体现，也就是说，其消费潜力与当地的人口规模或者经济发展水平有关。考虑到县一级尺度的数据可获取性，用以下表达式进行计算：

$$F = \sum_{i=1}^n \frac{xy}{L_{ij}^2} \quad (11)$$

式中， $F$  为客源市场消费潜力指数； $x$  代表客源地城市的人口规模； $y$  代表客源地城市的 GDP； $L_{ij}$  代表各县城镇  $i$  到客源地城市的直线距离（可通过 GIS 平台获取）。

## （2）旅游收入与人次比例

旅游收入是由旅游负责接待的部门（或国家、地区）在某一特定时期内，进行旅游商品的销售从而取得的全部货币的收入，它作为一项关键的总括性指标，也体现着旅游业在该国家或地区发展的整体规模与发达水平。旅游者的数量是入境旅游者数量、出境居民数量和国内旅游者数量的总和，体现的是旅游人次规模大小。本项目通过旅游收入比例反映各县域在研究区总体中旅游经济的规模和发达程度，同理，通过旅游人次比例反映各县域在研究区总体中旅游者规模大小。

### 客源市场条件结果分析

#### 1) 旅游收入与人次比例

从旅游收入比例来看（图 3.5 a），首先阿克苏市、库车县及喀什市 3 个县（市）的旅游收入相对其他县（市）的占比较高（分别大于 4.2%），总占比达到了 63.9%，占比接近研究区的 2/3，说明这 3 个县（市）是南疆四地州游客消费的主要目的地；其次是拜城县、沙雅县、巴楚县、岳普湖县、塔县及阿图什市 5 个县（市）（1.7%~4.2%），其总占比达到 17.89%，说明这几个县（市）是游客消费的次要目的地，但与一级区域相比具有较大差距；最后是剩余的 25 个县（市），旅游收入占比仅为 18.21%，对于整体而言，区域旅游收入差异显著，两极分化严重。

从旅游人次比例来看（图 3.5 b），首先是喀什作为仅有的一个占比较高的县（市），其旅游人次比例达到了 22.08%，其次是库车县、拜城县、温宿县、阿克苏市、阿瓦提县、岳普湖县、泽普县、塔县及和田市，共计 9 个，占研究区整体县（市）的 27.3%，其旅游人次比例占研究区总体的 48.48%，接近研究区总体的 1/2；剩余的 23 个县（市）属于三级区域，旅游人次比例占研究区总体的 29.44%；单从以上旅游人次比例来讲，

与旅游收入占比相差较大，从空间分布的情况来看，旅游的收入占比主要分布在研究区的核心城镇，旅游人次比例主要分布在阿克苏地区的县（市）。

## 2) 市场消费潜力

利用公式（11）对南疆四地州的消费潜力进行计算，并利用 ArcGIS10.2 将潜力指数进行空间可视化（图 3.5 c）。从总体上来看，疏附县、喀什市、疏勒县、和田县 4 个县（市）的市场消费潜力属于一级区域（ $0.968 \leq F < 1.933$ ），其分布的特点是主要集中分布在南疆四地州核心城市周边，这一方面可以从消费潜力指数的公式有关，与城市间空间直线距离成反比关系，平均距离越近则其值越大，消费潜力也越大；温宿县、阿图什市、阿克陶县、伽师县、岳普湖县、英吉沙县、泽普县及和田市属于二级区域（ $0.444 \leq F < 0.968$ ），主要与一级区域呈现环形分布，围绕在一级分布区周边，这里不仅仅是直线平均距离显现出重要的影响，同时也和核心城区内的人口规模与经济总量有密切的关系，通常核心城区的人口数量众多及经济水平较好，可作为其周边区域的重要游客来源地市场，也是重要的消费群体所在地；三级区域（ $0.154 \leq F < 0.444$ ）主要分布在二级区域的外围，且呈现集中连片分布特征，从数量上来看，占研究区 33 个县（市）总体的 63.6%，接近 2/3，产生这种现象的原因主要是该区域各县（市）与研究区内其他县（市）的平均距离较大，同时本地的人口规模和 GDP 值较小有关，因此呈现“核心-边缘”模式与“高高集聚，低低集聚”空间分布规律。

## 3) 客源市场条件分析

客源市场条件综合旅游收入比例、旅游人次比例和市场消费潜力进行评价，分别将旅游收入比例、旅游人次和消费潜力得分进行归一化处理，然后乘以各自权重得出空间客源市场指数值；所用权重的确定是通过向相关专家发放权重表，最后求得平均值。确定旅游收入比例、旅游人次比例和消费潜力的权重分别按 0.3、0.3、0.4 分配。最后计算结果见图 3.5 d。

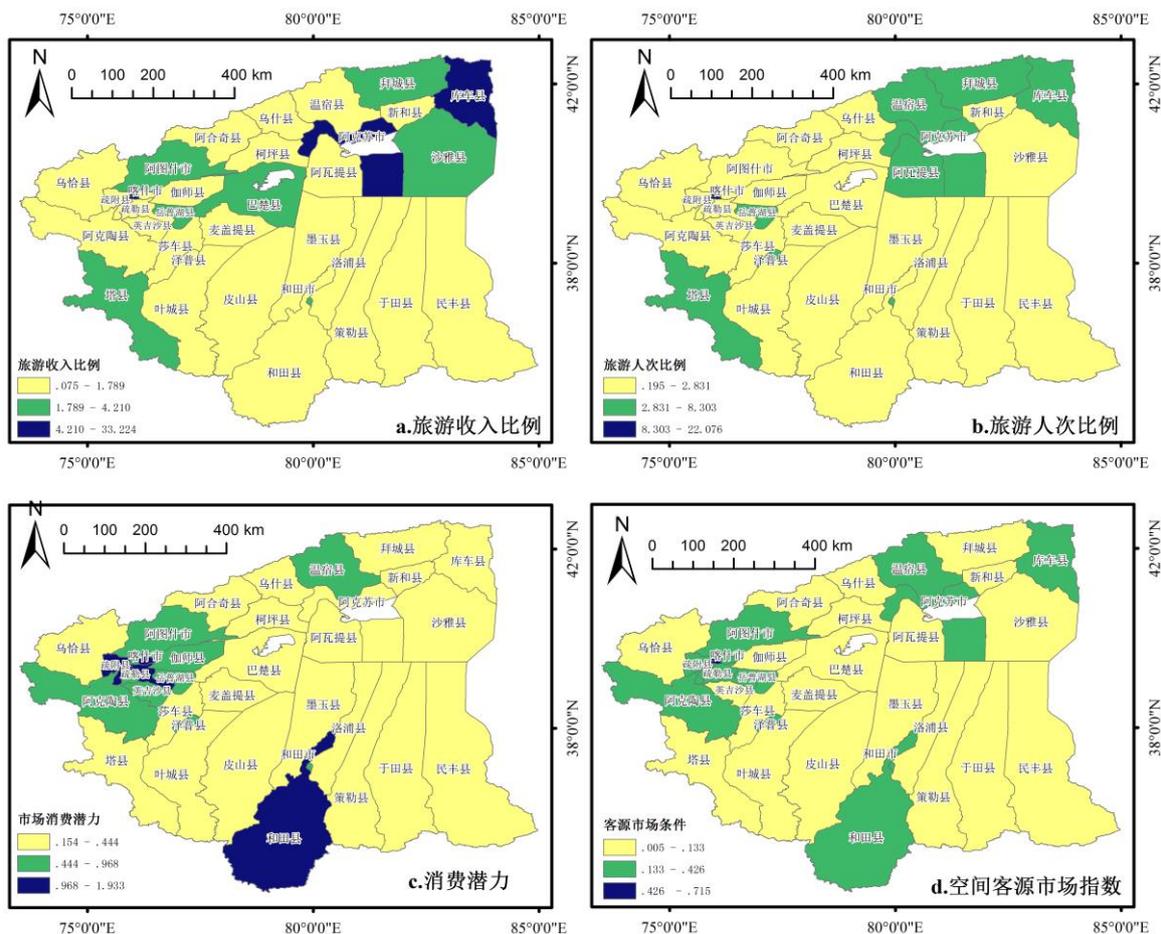


图 3.5 旅游收入比例、人次比例、消费潜力以及空间客源市场条件指数

南疆四地州空间客源市场指数值普遍不高，空间分布差异显著，采用自然断裂法进行分级，分为三个级别。客源市场条件优势区 (0.426-0.715)，仅仅分布在喀什市，作为经济特区的南疆重镇，喀什市人口相对其他县（市）较多、交通基础设施条件较好，社会经济发展水平较高，其拥有的优势条件也是南疆其他县（市）不可比拟的；客源市场条件中等区 (0.133-0.426)，零散分布于南疆四地州个别县（市），如库车县、温宿县、阿克苏市、阿图什市、疏附县、疏勒县、岳普湖县、阿克陶县、和田市与和田县，空间分布的特征是主要集聚在南疆四地州各个首府中心城市周边分布，但没有相连分布，除库车县作为全国经济百强县，经济实力较好，交通条件以及区位具有优势，同时人文历史旅游资源众多，是游客优选的旅游目的地，其他县（市）因中心城市的地理邻近性，在客源条件评价层（旅游收入比例、旅游人次比例、消费潜力）的某 1-2 个因素具有明显的优势，客源市场条件也相对较好；剩余的 22 个县域为客源市场劣势区 (0.005 -0.133)，占比达 2/3，因此从整体来讲，南疆四地州多数县（市）客源市场条件相对较差，主要呈现集中连片分布的特征，

分布在二级区域的外围，其原因归结于地理区位、交通与社会经济条件差。

### 3.2.6 目的地环境适宜性条件

旅游发展所要依托的重要基石就是区域的旅游环境，对其进行评价研究也是区域旅游可持续发展的关键依据。南疆四地州地处干旱区生态环境脆弱区，其脆弱的环境产生的消极影响对于旅游产业发展构成一定程度的威胁，旅游发展与自然环境之间是相互关联的，其一表现在旅游开发对环境的作用影响之中，其二是表现在自然环境对旅游发展的制约作用中。因此，环境的适宜性对于开展旅游活动具有重要的影响，研究区的环境质量针对旅游开发的适宜性研究与评价十分必要。本项目从环境的不同影响因素进行分析，以帮助旅游扶贫开发工作的实施起到积极作用。

#### (1) 数据来源

研究所需基础数据主要包括：南疆四地州 DEM、坡度（空间分辨率 30m，来自于地理空间数据的云平台（<http://www.gscloud.cn>），气象数据中的温度、湿度、降水数据来源于地球系统科学数据共享平台（<http://www.geodata.cn>），植被指数、水域面积有关数据来自中国西部环境与生态科学数据中心（<http://westdc.westgis.ac.cn>）。

#### (2) 评价方法

##### 1) 指标的选取

①高程（DEM）：海拔高程表示区域内的宏观特征，对气候有较为显著的影响，在对流层内，气温随着海拔的升高而降低，同时含氧量也随海拔的升高而降低，对人体的生理影响较大。

②地形起伏度（RDLS）：表征地形因子对环境适宜性的影响，是评价一定空间范围内地形的绝对高度和内部构造复杂程度的综合性指标。

③坡度（SLOPE）：主要是描述研究区的陡峭程度，体现近距离的景观效果以及游客活动对景观的影响程度。

④植被指数（NDVI）：区域植被条件是各种旅游资源存在的关键性因素，绿色植物对维持旅游区域生态平衡起着主要的支持作用，植被指数是从遥感数据中提取的有关地表植被状况的定量数值，可以反映植被生长状况和分布特征，是简要、实效的对地表植被的状况和经验度量。

⑤水文指数（WRI）：衡量区域水文丰缺适宜程度，表达一定空间范围内，水文

条件相对于旅游环境适宜程度的综合性指标，可以用降水量和水域面积的比重来表示。

⑥温湿指数（THI）：测度旅游环境的气候适相宜性，是表达气候条件相对于旅游环境适应程度的综合指标。

## 2) 模型构建

以上 6 个指标中，除高程、坡度两个指标的值可以直接获取外，其他四个指标需要相关指数模型计算得出，因此，相关测度指标模型如表 3.8：

表 3.8 目的地环境适宜性测度指标

测度指标	计算公式	参数说明
地形起伏度	$RDLS = ALT / 1000 + \{[\max(H) - \min(H)] \times [1 - P(A) / A]\} / 500$	<i>RDLS</i> 为地形起伏度； <i>ALT</i> 为以某栅格为中心一定区域内的平均海拔（ <i>m</i> ）； $\max(H)$ 、 $\min(H)$ 分别为该栅格区域内最高、最低海拔（ <i>m</i> ）； <i>P(A)</i> 为栅格区域内平地（坡度 ≤ 5° 的区域）面积（ <i>km</i> <sup>2</sup> ）； <i>A</i> 为该栅格区域总面积（ <i>km</i> <sup>2</sup> ）
水文指数	$WRI = \alpha P + \beta W_a$	<i>WRI</i> 为水文指数； <i>P</i> 、 <i>W<sub>a</sub></i> 分别为标准化的年均降水量与水域面积， $\alpha$ 、 $\beta$ 为各自权重
温湿指数	$THI = 1.8t + 32 - 0.55(1 - f)$ ( $1.8t - 26$ )	<i>THI</i> 为温湿指数； <i>t</i> 为月均气温（°C）； <i>f</i> 为月均空气相对湿度（%）
环境适宜性指数	$ESI = \sum_{i=1}^n W_i \times P_i$	<i>ESI</i> 为人居环境指数， <i>W<sub>i</sub></i> 为第 <i>i</i> 项指标权重， <i>P<sub>i</sub></i> 为第 <i>i</i> 项指标数， <i>n</i> 为指标项数

## (3) 环境适宜性条件分析

### 1) 地形因子适宜度

地形因子适宜程度主要从高程、坡度和地形起伏度 3 方面分别进行分析。首先从高程来看（图 3.6 a），南疆四地州北部分布着天山山脉、南部分布着喀喇昆仑山，中部分布着塔克拉玛干沙漠，位于塔里木盆地。总体特征是南北较高，中部较低的特征，最高处的海拔达到了 8234m，最低处为 923m，从县域平均水平来看，平均海拔 2008m，平均海拔较高的县（市）有和田县、塔县、阿克陶县、乌恰县、叶城县，其海拔平均值均大于 3200m。海拔较低的县（市）有沙雅县、新和县、麦盖提县、岳普湖县等县（市），分布在塔里木盆地边缘，平均海拔都在 1200m 以下。海拔高度愈高，气温愈低，气候寒冷，不适宜人类居住及进行旅游活动，对人体生理的影响较大，海拔较大的区域生存条件较高，适宜旅游活动的开展。

从坡度分布来看（图 3.6 b），从南部、西部、北部三面向中部随着海拔高度的降低，坡度逐渐减少，塔里木盆地的坡度最小。坡度较小的区域主要分布着沙漠和绿洲。坡度平均值为 7.29 度，其中坡度最大的县（市）为塔县，达到了 25.73 度，依次为乌恰县、叶城县、和田县，总体上坡度分布与高程分布特征拟合。

从地形起伏度来看（图 3.6 c）其空间分布的特征与高程、坡度分布特征相似，地形起伏度平均值 124.27，最高的县（市）分别是塔县、阿克陶县、叶城县、乌恰县等，均值均超过 300。坡度与高程越大的区域其地形起伏度也越大，表示区域内地形起伏的复杂程度，越复杂的区域交通也越不方便，可进入性较差，影响当地的社会经济发展与人员往来，不利于开展旅游扶贫工作。

## 2) 气候适宜度

气候条件是影响人类活动和居住环境的主要因素，利用模型构建目的地环境适宜性测度表 6 中有关温湿指数的测度函数，通过运用 GIS 的空间分析计算得出气候舒适度值。本项目以温湿指数（THI）表征南疆四地州气候舒适度。温湿指数的等级分布标准设为 9 级，见表 3.9。

**表 3.9 温湿指数分级标准及赋值**

等级	分级值	人体感觉	等级	分级值	人体感觉
1	<40	极冷、极不舒适	6	65~70	暖、舒适
2	40~45	寒冷、不舒适	7	70~75	偏热、较舒适
3	45~55	偏冷、较舒适	8	75~80	闷热、不舒适
4	55~60	清凉、舒适	9	>80	极闷热、很不舒适
5	60~65	凉、非常舒适			

从上表可以看出等级越高（1、2 级）、或越低（8、9 级）气候的舒适度较差，人体感觉不舒适，从空间分布图（图 3.6 e）来看，温湿指数的空间分布与地形相关性较大，地形对其影响较大；塔里木盆地及昆仑山，天山山麓边缘区分布的县（市），即位于塔里木盆地周围的绿洲区舒适性较好，对应为舒适、较舒适。其他区域对应为寒冷或极冷，不舒适。这里需要指出的是，因获取数据难度较大，采用的是 1km × 1km 分辨率的年平均相对湿度、温度数据，计算得出的指数值偏低，不能很好的体现研究区南疆四地州春夏秋冬四季的特征，但在一定程度上能够体现研究区各个县（市）气候舒适度的特征。

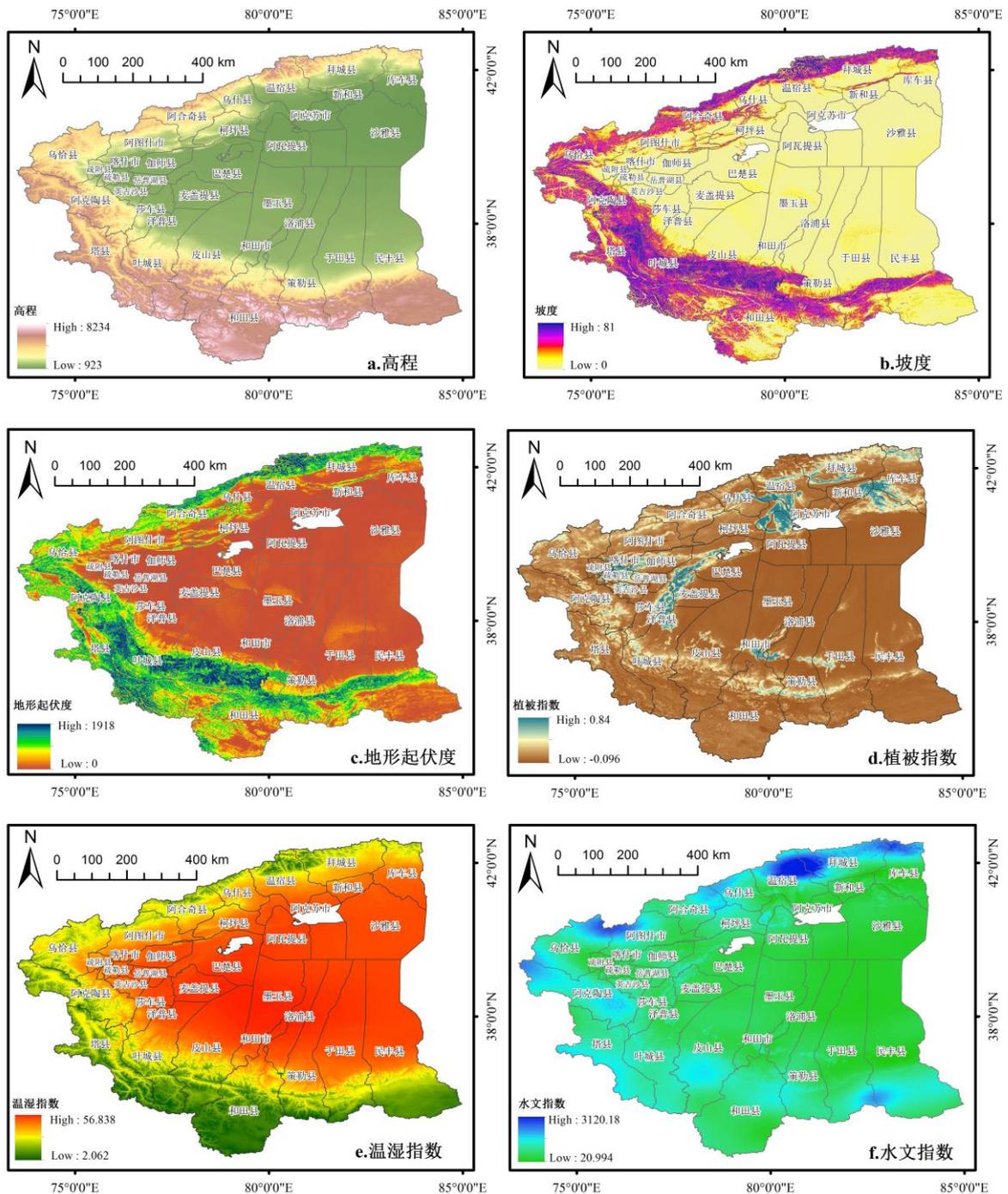


图 3.6 高程、坡度、地形起伏度、植被指数、温湿指数以及水文指数

### 3) 植被适宜度

利用 GIS 空间分析技术，通过将植被指数 NDVI 栅格数据求得逐年最大值作为最终使用的植被指数数值。通过栅格运算形成研究区 NDVI 空间分布特征图（图 3.6 d），具有的特征为：研究区域内的总体植被覆盖度比较低，总体差异性显著；指数值较高的区域具有半环状结构特征，其中部塔克拉玛干沙漠零散分布的植被主要沿河流分布（喀什河、和田河、塔里木河等），半环中的数值较高的区域主要为片状分布的

绿洲区以及西南部部分昆仑山北麓海拔相对比较高的区域，广泛分布着农田、灌丛等植被，其他区域广泛分布着沙漠沙丘以及荒漠。

#### 4) 水文适宜度

南疆四地州属于暖温带极端干旱大陆性气候，塔里木盆地干燥少雨。从水文指数来看，因指数模型中包含降水和水域面积两个指标，所以其空间分布（图 3.6 f）受两者的共同作用。在本项目水文模型中， $\alpha$ 、 $\beta$  为归一化的降水量和归一化的水域面积的权重值，其中  $\alpha$  取值为 0.8， $\beta$  取值为 0.2。因此，降水的影响作用最大，水域较小，其空间分布特征主要体现了降水的特征。水文指数自北向南、从西向东逐渐减少，随山势减低气温增高，在中部盆地沙漠地区，降水量减少，水文适宜度也降低。值得注意的是，在南部部分山区水文适宜度也较高，山麓倾斜平原和河流、水库、湖泊分布区，其指数值显著高于周边区域，水文指数较高的区域一方面由于降水较多、另一方面地表水资源相对丰富，利用率比较高，环境的适应性也比较高。

#### 5) 目的地环境适宜度

将 6 个主要影响因素分别进行归一化处理，参照封志明<sup>①</sup>等前人的研究成果，并结合专家咨询，将南疆四地州目的地环境适宜性中各个自然因子的权重赋值分别为：高程（0.06）、坡度（0.04）、地形起伏度（0.28）、植被指数（0.22）、温湿指数（0.27）、水文指数（0.13）。为方便参与计算和量化，6 类指标均进行规范化处理，在规范化的过程中，正向指标如植被指数、温湿指数与水文指数需要进行正向标准化处理，逆向指标高程、坡度、地形起伏度进行逆向标准化处理，具体的标准化公式如下：

$$\text{正向标准化: } X = (X_i - X_{\min}) / (X_{\max} - X_{\min})$$

$$\text{逆向标准化: } X = 1 - (X_i - X_{\min}) / (X_{\max} - X_{\min})$$

式中： $X$  为图层标准化后的参数值； $X_i$  为图层初始参数值； $X_{\max}$ 、 $X_{\min}$  为图层要素的最大值和最小值，标准化后的目的地环境指数空间特征如图 3.7 a。将栅格尺度的图层值按照县域行政单元进行空间统计，得出各个县域单元的平均值，并将其分为 3 类，如图 3.7 b。

从图 3.7 a 中可看出，南疆四地州环境适宜性指数值介于 0.18~0.89 之间，平均值 0.65，指数愈高，目的地环境适应性就愈好，总体上看，研究区内环境适宜性

<sup>①</sup> 封志明等. 基于分县尺度的中国人口分布适宜度研究[J]. 地理学报, 2014,69 (6) : 723-737.

从天山、昆仑山山麓向塔里木盆地为中心的区域环境适宜性越来越好，主要分布在河流沿岸及绿洲农业区；相反，适应性比较低的区域主要遍布于在高山山区。利用自然断裂法（ArcGIS 中该分类方法是利用统计学上的 Jenk 最优化法得出分界点，能够使划分各级之间的内部方差之和达到最小）划分为 3 类（一、二、三级区域，图 3.7 b），分别对应比较适宜、一般适宜、不适宜。

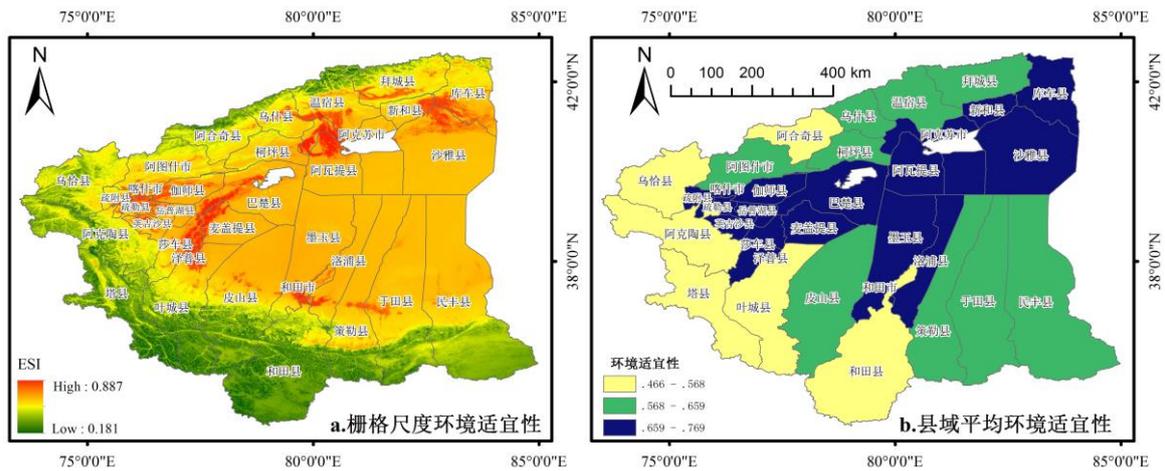


图 3.7 栅格尺度的环境适宜性及县域尺度的环境适宜性

比较适宜区（ $0.66 < ESI \leq 0.769$ ）包括库车县、沙雅县、新和县、阿克苏市、阿瓦提县、巴楚县、麦盖提县、伽师县、喀什市、疏附县、疏勒县、岳普湖县、英吉沙县、莎车县、泽普县、墨玉县、洛浦县、和田市，共计 18 个县（市），占研究总体数量的 54.5%，但该区域的国土面积占比远低于其数量比例。这些区域是研究区中最适宜人类居住及开展旅游活动的区域，受到自然环境因子限制较小，是南疆四地州人口密度、经济密度较高的区域，形成这种空间分布特征的因素为：地形起伏度、海拔及坡度较小，植被覆盖度高，如这些区域分布着和田河、喀什噶尔河、叶尔羌河、阿克苏河及塔里木河，流域生态环境相对优越，同时分布着众多农田水利设施，地表水资源丰度。

比较适宜区（ $0.568 \leq ESI < 0.66$ ）的环境适宜性较好，较为适合人类居住和开展旅游活动，包括拜城县、温宿县、乌什县、柯坪县、阿图什市、皮山县、策勒县、于田县、民丰县 9 个县（市），该区域位于天山南麓和塔克拉玛干沙漠腹地，主要分布在上述河流的上游，克里雅河、尼雅河、托什干河等流域，同时也是绿洲、植被覆盖稍高的区域。

不适宜区（ $0.466 \leq ESI < 0.568$ ）的环境适宜性较低，包括阿合奇县、乌恰县、阿克陶县、塔县、叶城县、和田县，要分布在帕米尔高原及昆仑山北麓，这些区域很

大程度上受自然环境因素的限制，开发条件较差，生态环境脆弱，人口稀少，社会经济水平较差，不适宜人类居住及旅游活动的开展。

### 3.2.7 旅游精准扶贫开发条件综合分析结果

#### (1) 旅游扶贫开发条件总体特征

本项目以贫困程度、旅游资源、区位因素、配套条件、客源市场和目的地环境适宜条件六方面因素综合评价南疆四地州旅游扶贫开发条件，分别将各因素归一化处理，并利用专家咨询的方式和 AHP 层次分析方法来确定各因素的权重，权重分别为贫困程度 0.20、旅游资源 0.28、区位因素 0.12、配套条件 0.17、客源市场 0.13、目的地环境适宜性 0.10。

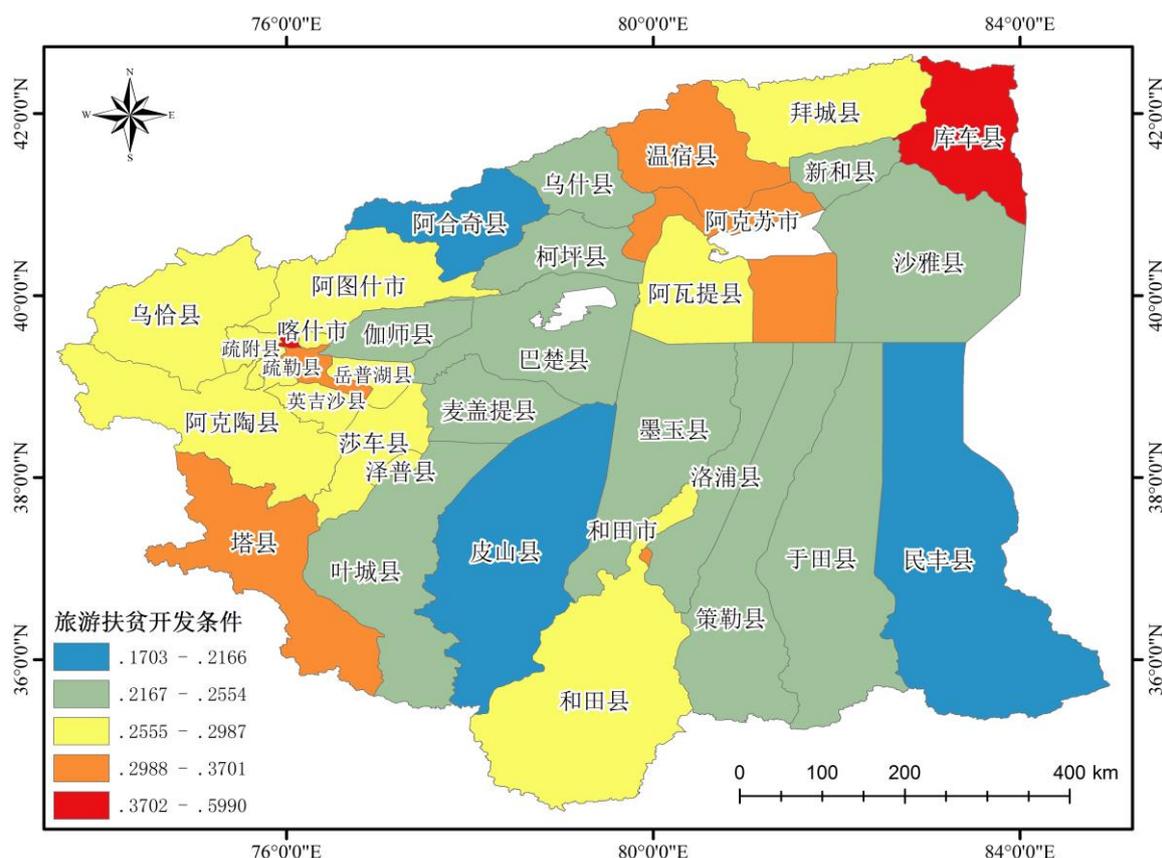


图 3.8 南疆四地州县域旅游扶贫开发条件等级分布

以 ArcGIS10.3 为技术平台计算南疆四地州各县域旅游扶贫开发条件的适宜程度，采用 Natural Breaks (Jenks) 方法将计算结果分为 5 个等级，旅游扶贫开发条件（旅游扶贫适应性）的指数越高，说明越适宜开展旅游扶贫。旅游扶贫适宜性分为高度适宜 (0.371~0.599)、比较适宜 (0.299~0.370)、一般适宜 (0.256~0.298)、临界适宜 (0.216~0.255) 和不适宜 (0.170~0.217) 5 个等级 (图 3.8)。根据旅

游扶贫开发条件结果，喀什市的旅游扶贫开发条件最好，最终得分为 0.599，其后依次为库车县（0.493），和田市（0.370），阿克苏市（0.368），塔县（0.344），温宿县（0.334），疏勒县（0.323），旅游扶贫开发条件较好，排在最后三位的阿合奇县、皮山县、民丰县的旅游扶贫适宜性较差。

## （2）旅游扶贫开发条件分异特征

1) 高度适宜区（0.371~0.599）：仅分布在库车县和喀什市 2 个县（市），库车县作为全国经济百强县，喀什作为南疆重镇、经济开发特区，两地社会经济发达，旅游资源丰富且吸引力强、旅游产业专业化水平较高、区位交通条件便捷，自然条件适宜，对于开展旅游扶贫开发具有相当优越的条件。

2) 比较适宜区（0.299~0.370）：包括阿克苏市、温宿县、疏勒县、塔县、和田市 5 个县（市），从看见分布上看，这几个县（市）中除塔县外，主要集中分布在南疆四地州各个首府中心城市或其相邻县域，相比高度适宜区，这些县（市）社会经济发展条件虽然有一定差距，但是总体上在研究区也处于较好的层次，对于旅游扶贫开发也具有一定优势。

3) 一般适宜区（0.256~0.298）：包括拜城县、阿瓦提县、阿图什市、乌恰县、疏附县、岳普湖县、英吉沙县、阿克陶县、莎车县、泽普县、和田县 11 个县（市），占研究总体的 33.3%（1/3），这些县（市）紧邻比较适宜区和高度适宜区，具有地理邻近优势，自发形成的旅游产业具有一定规模，对于旅游产业的发展将成为该区域经济增长的重点领域，为旅游扶贫提供一定的现实基础和可行性。

4) 临界适宜区（0.216~0.255）：包括新和县、沙雅县、乌什县、柯坪县、巴楚县、叶城县、麦盖提县、伽师县、墨玉县、洛浦县、策勒县、于田县，共计 12 个县域，占研究区总体的 36.4%，这些县（市）的旅游扶贫开发条件低于研究区总体平均值水平（0.282），意味着这些区域的旅游扶贫开发条件较弱，整体上处于劣势，但该区域将旅游产业发展融入贫困地区的扶贫开发工作是做好脱贫攻坚的要求，也是旅游扶贫的重要手段，具有一定潜在的现实基础和可能性。

5) 不适宜区（0.170~0.217）：包括皮山县、民丰县和阿合奇县 3 县，这 3 个区域处于高海拔高寒地带，环境适宜性差、交通区位、经济条件都较差，高品质的旅游资源匮乏，旅游扶贫条件较差，对于旅游扶贫工作的开展不利。

基于对研究区 33 县（市）旅游扶贫适宜性分析可以得出以下分异特征：南疆四地州各县（市）旅游扶贫开发条件处于中等偏下水平，超过一半县（市）的旅游扶

贫开发适宜性水平低于总体平均值水平（0.282），呈现两极（高度适宜区、不适宜）占比低（5个，占比15.2%），中间（比较适宜区、临界适宜区）占比高（28个，84.8%）的格局。空间上，各县（市）旅游扶贫适宜性呈现典型的“核心边缘”模式与“高高集聚，低低集聚”空间分布规律。这种分布格局是各县（市）旅游资源、社会经济、环境条件、交通区位等条件综合作用的结果。

### 3.3 旅游精准扶贫开发项目识别

#### 3.3.1 旅游精准扶贫项目识别的涵义与逻辑

旅游精准扶贫是对扶贫对象实施精准识别、精准帮扶、精准管理的治贫方式，其中精准扶贫的前提和基础是精准识别。此外，旅游扶贫精准识别需要根据不同贫困地区、不同贫困农户人口状况，运用科学的程序和有效的方法对旅游扶贫项目、旅游扶贫对象进行精确区分、辨别的过程。在旅游精准扶贫背景下，对于实现扶贫的精准目标，需要旅游扶贫项目的精准识别。因此，旅游精准扶贫开发项目是连通旅游发展与贫困人口桥梁。在考虑南疆地区贫困人口发展意愿的基础上，遵循旅游精准扶贫项目与开发条件以及市场需求相适应的原则，以有利于贫困人口发展和受益为旨归，对旅游精准扶贫项目的识别进行分析和研究。

20世纪90年代各种财政资金以“专项”和“项目”的方式向下分配，项目制作为一种以专项资金方式进行资源配套的制度安排，在国内扶贫开发领域遵从这一基本的逻辑。南疆地区旅游扶贫项目进行精准识别非常重要，工作的有效开展，必须根据各地的贫困程度、旅游资源、自然环境、发展条件等。为此需要因地制宜、实事求是地选定可行的旅游扶贫项目，并制定出科学有效的规划，以此推进贫困地区旅游产业健康持续发展，带动贫困人口脱贫致富。因此，旅游扶贫开发项目的开展应将贫困人口涵盖在旅游发展项目内，项目的选择应能够符合贫困地区人口的发展诉求。综上所述，并结合已有研究成果，旅游精准扶贫开发项目识别应包含以下几个方面：

- （1）旅游扶贫项目的投入与贫困地区在地理空间上相结合；
- （2）旅游扶贫项目的开发以旅游资源、社会资源为依托；
- （3）旅游扶贫项目的可持续性以可持续发展为原则；
- （4）旅游扶贫项目要能够给贫困人口带来发展机会；
- （5）旅游扶贫项目的实施要能满足市场需求，并带来经济效益。

### 3.3.2 旅游精准扶贫项目识别体系

#### (1) 旅游精准扶贫项目识别内容

旅游扶贫开发是以贫困地区的资源为核心，通过发现最有利于贫困地区经济和人口发展的旅游开发项目，解决贫困地区温饱问题、提高人的思想文化素质、实现脱贫的一种区域发展途径。旅游扶贫涉及的不仅是关于政治、经济方面，还要考虑到生态环境效益，注重可持续发展。本课题结合旅游扶贫开发条件识别的研究以及扶贫开发的特点，通过采用已有研究成果 RHB 战略，在此基础上对旅游扶贫项目识别内容进行的展开以及体系识别的建构。

RHB 战略思想体系由资源 (Resource)、人 (Humanity)、效益 (Benefit) 三大要素组成，每个要素由复杂因子构成，在旅游精准扶贫开发过程中发挥作用，RHB 战略每个要素的具体分析如下：

#### 1) 资源 (Resource)

南疆地处天山之南、昆仑山之北，是典型的极端干旱区和多民族聚居区，又是著名的丝绸之路要道，拥有浓郁的丝绸之路文化、多姿多彩的民俗风情等文化旅游资源，以及塔克拉玛干沙漠、昆仑山、帕米尔高原等自然风光，在全国乃至世界具有很高的知名度。

南疆民族贫困地区虽然拥有高品位、丰富的旅游资源，但社会经济资源却相对匮乏。旅游资源是旅游扶贫开发的基础，没有资源，旅游扶贫开发也无从谈起，但仅仅拥有旅游资源也不能意味着旅游扶贫能够获得成功，因为旅游业涉及到吃、住、行、游、购、娱六大要素，它们关联性较强，因此还需要考虑其他社会资源。如包括交通资源、人力资源、环境资源、基础服务设施等方面。旅游扶贫项目基础性工作的确定是对贫困地区资源的分析，通过科学分析贫困地区所拥有的资源，可以对项目识别做到因地制宜和科学规划，为项目的可行性奠定基础。

#### 2) 人 (Humanity)

旅游扶贫开发要精准到人、扶贫到人。围绕人开展扶贫需做好以下几点：一是测定贫困人口的贫困度，扶贫要帮扶到真正贫困的人，以改善和提高贫困人口的生活质量为终极目标；二是要转变贫困人口的观念，即从观念上转变贫困人口的脱贫致富及自身发展思维方式，打破原始落后的发展观，营造其脱贫能力的内生动力。因此，贫困人口如何在旅游扶贫开发过程中获得收益和发展机会，应该是旅游扶贫的核心问题。

### 3) 效益 (Benefit)

旅游扶贫开发会给贫困地区带来效益，主要体现在旅游发展对贫困地区经济和非经济方面的影响和作用。同时，效益也是衡量旅游扶贫开发成败的标尺，其开发效益包括经济效益、社会效益、生态效益，三方面效益的有机结合是旅游扶有机结合是旅游扶贫开发成功的具体体现。其中反映区域“脱贫”最直接的指标是经济效益，是衡量地区旅游扶贫效益最重要的指标；社会效益指标作为评价旅游目的地（旅游区）文明进步、和谐发展的重要指标；生态效益是特困区域实现可持续发展，践行生态文明建设的重要指标。在对旅游扶贫项目识别时，要综合考虑旅游扶贫项目带来的综合效益。

#### (2) 旅游精准扶贫项目识别体系

本课题旅游扶贫项目识别体系是根据旅游精准扶贫项目识别涉及的内容及旅游精准扶贫开发条件的识别结果所建构的，包括资源 (Resource)、人 (Humanity)、效益 (Benefit) 三方面，表 3.10。其中，资源方面包括旅游资源、交通资源（区位优势度）、配套资源和环境资源；人方面体现在贫困程度；效益方面主要通过经济、社会、生态三个方面的效益评估计算项目的综合效益指数。

表 3.10 旅游扶贫项目识别体系

一级	二级	三级	因子
旅游扶贫项目识别体系	资源	旅游资源	通过旅游资源丰度、品位度，社会资源（财政自给率）、人力资源（乡村劳动力人口占乡村人口比例）体现
		交通资源	通过交通网络密度、交通干线影响度和城市影响度等综合体现
		配套资源	通过旅游产业专业化（区位熵），服务支撑因子（旅行社数量、星级酒店数量、农家乐数量、财政支出、财政收入等）
		环境资源	通过地形因子（高程、坡度、地形起伏度）、植被指数、水文指数（降水量与水域面积）、温湿指数（气温与相对湿度）综合体现
	人	贫困程度	通过自然（地形因子、植被指数、蒸降比）、资源（人均耕地、垦殖指数、城市距离等）、经济（人均 GDP、用电量、纯收入、施肥量等）、社会（贫困级别、通自来水率、通电率等）、人口（贫困发生率、人口增长率、文盲率、人口密度等）等因素体现

	效益	效益指数	经济效益、社会效益、生态效益
--	----	------	----------------

资料来源：笔者归纳

### （3）旅游精准扶贫项目的类别

旅游扶贫项目的选择要因地制宜。旅游业发展作为市场经济行为，应遵循市场规律，项目的选择既要依托旅游资源基础，也要考虑到市场的需求以及人作为该项目主体这一核心问题。作为我国扶贫开发工作的重点区域，南疆四地州有较多贫困人口，没有被涵盖在旅游扶贫开发项目之内，难以参与到旅游扶贫开发项目之中。相反，若通过开发一些旅游项目，让贫困人口能够参与到旅游业发展过程，对于对接和响应我国扶贫开发工作具有重要的积极意义。

由于南疆地区复杂的地域和人文环境，导致一些扶贫开发项目“瞄而不准”，针对旅游扶贫开发项目识别过程中存在的问题，应积极探索南疆地区旅游精准扶贫项目识别机制。对项目识别要考虑旅游项目带来的综合效益及其可持续性。在论证开发项目实施方案时需要结合特定旅游项目论证其可行性，需围绕项目具备的资源条件、技术上的可行性、效益的可行性等进行分析。

以下首先对旅游扶贫项目进行分类，共计 13 个大类，对每个类型的旅游扶贫开发项目的内涵、方式、特征、条件、作用、意义等方面加以论述，以方便结合每个县域单元，遴选出优先旅游扶贫开发项目。

#### 1) “景区带动型”开发项目

“景区带动型”旅游扶贫就是将现在开发效益良好的景区作为依托（表 3.11），充分利用其形成的旅游流的市场资源，将目前成熟景区的效益扩大至景区所在地的整个区域，从而带动该区域的社会经济发展，达到旅游扶贫的目的。“景区带动型”开发项目实现扶贫的方式有劳务参与、直接就业、扶植经营、完善社区基础设施建设、提高生活条件。具体通过三方面运作：

①劳务创收。景区建设优先寻求当地企业实现地方化合作，发挥中小企业带动致富的能力。

②直接就业。景区给与符合条件的当地村民优先上岗的权利，提高就业率。

③设施经营。景区将服务设施出让给村民经营，如停车场、餐饮店等（毛焱，2009）。

#### 2) “休闲度假型”开发项目

休闲度假旅游作为观光游之外的一种重要旅游形式。自 2011 年 6 月，国家级旅

游度假区评定标准获全国旅游标准化技术委员会批准。自此，我国进入大众休闲度假快速发展时期，“观光-体验-居住-养生”的综合型度假旅游成为度假旅游发展的大趋势。目前过度观光旅游的压力通过度假旅游与休闲产业可得到缓解，同时，相较于观光旅游，其对地方经济及社会发展的带动程度也较高。因此“休闲度假型”旅游开发项目对于扶贫工作起到的作用更大。

表 3.11 新疆四地州 4A 级及以上景区一览

序号	地州市	县（市）	景区名称	等级
1	喀什地区	喀什市	喀什噶尔老城景区	5A
2		泽普县	金胡杨景区	5A
3	和田地区	和田县	乌鲁瓦提风景区	4A
4	喀什地区	喀什市	大漠绿洲生态园	4A
5		巴楚县	巴楚县红海景区	4A
6		麦盖提	刀郎画乡	4A
7		岳普湖县	岳普湖县达瓦昆沙漠旅游风景区	4A
8		英吉沙县	英吉沙县南湖旅游度假区	4A
9		叶城县	叶城县宗郎灵泉景区	4A
10		塔县	石头城景区	4A
11		克孜勒苏柯尔克孜自	阿克陶县	奥依塔克冰川公园
12	阿克苏地区	库车县	库车县龟兹绿洲生态园	4A
13		库车县	库车王府	4A
14		库车县	库车县天山神秘大峡谷	4A
15		温宿县	温宿县天山神木园	4A
16		温宿县	温宿县大峡谷景区	4A
17		乌什县	乌什县沙棘林	4A
18		乌什县	乌什县燕泉山景区	4A
19			阿瓦提县	阿瓦提县刀郎部落景区

新疆四地州拥有众多复杂的地貌景观、现代冰川景观，如塔克拉玛干大漠风光、昆仑山山地景观、帕米尔高原风光。新疆是丝绸之路的必经之地，也是多民族聚居区，拥有丰厚的丝绸之路文化、多姿多彩的民俗风情等文化旅游资源，这些旅游资源在全国乃至世界具有很高的知名度。这为新疆地区地区开展“休闲度假型”旅游创造了有利的资源条件。

作为一种综合性旅游目的地，旅游度假区以满足游客休闲需求为主要目标，完

备的设施与服务使其主要特征，区位与资源环境也是关键因素。其创建标准可根据《中华人民共和国旅游度假区等级划分标准（GB/T26358-2010）》及《旅游度假区等级划分细则》，在南疆地区遴选具备与符合条件的度假旅游目的地。除应具备的传统旅游景区软硬件条件，旅游度假区建设更强调度假区所处区域的地质地貌自然背景和生态环境条件，涉及地质环境、地形地貌、自然安全、土壤、空气、植被、环境、水质等条件。

调查显示，位于可达性较好的区位是绝大多数度假区的特点，一般在机场、火车站 1 小时车程内，且不少度假区依托现有景区建立，如 A 级景区、工农业旅游示范点、风景名胜区等。此外，生态环境条件是度假区不可或缺的基础条件，它决定了度假区旅游舒适度，而且可直接转化为度假旅游产品。

### 3) “生态旅游型”开发项目

当下我国社会主要矛盾已经发生转化，我国的生态文明建设也需要坚持以满足人民对美好生活的需要为导向，在新发展理念指引下探索新的发展路径。生态旅游扶贫作为实现精准扶贫精准脱贫的重要抓手，能够因地制宜结合地区的生态底蕴优势，构建科学、完备的生态旅游体系，从而推动贫困地区生态旅游业的良性发展，以此实现脱贫攻坚的有效进行。

生态旅游以保护生态环境为前提，以统筹人与自然和谐为准则，并依托良好的自然生态环境和独特的人文生态系统，从而实现可持续发展的理念。采取生态友好方式，开展生态体验、生态教育、生态认知并获得心身愉悦的旅游方式。对于贫困地区，发展生态旅游能够有效地开发当地的资源，其利用方式对资源的破坏性较小，在带来丰厚利润的同时，促进人们环境保护意识的提高。一方面，南疆贫困地区发展生态旅游具备有利条件，首先是资源品味高，旅游资源独具特色，许多旅游资源为全国甚至世界瞩目；其次是独具特色的民俗风情、自然景观构成了贫困地区生态领域的绝对优势；最后是生态旅游的发展既能促进当地社会、经济、生态可持续发展。此外，一般性贫困和生态性贫困地域重叠的特征在南疆地区普遍存在。2016 年 5 月出台的《国务院办公厅关于健全生态保护补偿机制的意见》给出了结合生态保护补偿推进精准脱贫的生态扶贫的思路，结合生态环境保护和治理，在生存条件差、生态系统重要需要保护修复的地区探索生态脱贫的新路子。

作为旅游资源富集区和生态脆弱区，南疆地区需加强资源与生态保护，可依托现有的重要生态旅游目的地，带动目的地及周边地区的旅游收入，让更多的贫困人

口参与到生态旅游活动之中。其主要的生态旅游目的地包括：世界遗产地、国家风景名胜区、自然保护区、地质公园、森林公园、湿地公园等（表 3.12）。

“生态旅游型”旅游扶贫开发项目主要通过生态补偿、生态旅游社区参与等方式提高贫困人口的经济收入和生活质量。社区参与的途径多以直接就业、农家乐经营、牧家乐经营、家庭自营性食宿接待和旅游零售商品售卖等为主。

表 3.12 南疆四地州主要生态旅游目的地

序号	地区	类型	级别	生态旅游目的地
1	塔县	自然保护区	国家级	塔什库尔干自然保护区
2	阿克陶县		自治区	帕米尔高原湿地自然保护区
3	温宿县		国家级	托木尔峰国家自然保护地
4	沙雅县		自治区	塔里木河上游湿地自然保护区
5	温宿县	风景名胜区	自治区	神木园风景名胜区
6	泽普县	森林公园	国家级	金胡杨国家森林公园
7	巴楚县		国家级	巴楚胡杨林国家森林公园
8	库车县		自治区	大龙池森林公园
9	温宿县		自治区	天山神木园森林公园
10	库车县	地质公园	国家级	库车大峡谷国家地质公园
11	阿克苏市	湿地公园	国家级	多浪河国家湿地公园
12	民丰县		国家级	尼雅国家湿地公园
13	墨玉县		国家级	拉里昆国家湿地公园
14	拜城县	水利风景区	国家级	克孜尔水库风景区
15	巴楚县		国家级	西海湾明珠风景区
16	和田市		国家级	乌鲁瓦提水利风景区
17	阿克苏市		国家级	塔里木祥龙湖风景区
18	库车县	世界遗产	文化	克孜尔石窟、克孜尔尕哈烽燧、苏巴什佛寺遗址
19	温宿县		自然	托木尔自然遗产地

资料来源：笔者整理

#### 4) “乡村旅游型”开发项目

乡村旅游把旅游业与农业相结合，利用乡村景观和农村空间吸引游客前来观赏、游览、品尝、休闲、体验、购物的新型农业经营形态，即在开发旅游产品时以农、林、牧、副、渔等广泛的农业资源为基础。其运作是政府通过编制规划、管理及协调农户，在旅游资源富集区启动乡村旅游。农户通过提供餐饮、住宿、土特产等旅

游产品参与到乡村旅游当中，增加收入。一般通过建设休闲农业与乡村旅游示范县、乡村旅游示范点以及乡村旅游示范村为开发形式，以农户为扶贫单元，开展相关工作。自 2010 年起，国家农业部向全国公布了中国休闲农业和乡村旅游示范县（市、区）、示范点，在全国范围内共确定了 74 个县（市、区），其中，新疆维吾尔自治区及新疆生产建设兵团 2010-2016 年间，共设立 14 个示范县和 27 个示范点，见下表 3.13、表 3.14。

表 3.13 新疆休闲农业与乡村旅游示范县（2010-2016）

序号	地区	县/市	年份
1	昌吉州	昌吉市	2010
2	昌吉州	玛纳斯县	2014
3	昌吉州	阜康市	2016
4	乌鲁木齐市	乌鲁木齐县	2011
5	伊犁州直属	伊宁县	2012
6	伊犁州直属	昭苏县	2015
7	伊犁州直属	察布查尔锡伯自治县	2016
8	巴州	博湖县	2013
9	巴州	和静县	2016
10	喀什地区	泽普县	2015
11		五家渠市	2013
12		第十师 185 团	2014
13		第十师 150 团	2015
14		第一师 10 团	2016

资料来源：笔者整理

表 3.14 新疆休闲农业与乡村旅游示范点（2010-2015）

序号	示范点	年份
1	新疆新天冰湖农业科技示范园区	2010
2	石河子西部新丝路旅游开发有限公司桃源农业生态旅游区	2010
3	新疆华联建设投资集团有限公司板房沟现代农业科技示范园	2010
4	吐鲁番皇家瓜园生态农业休闲观光园	2010
5	阜康市瑶池休闲农业园	2011
6	库尔勒市普惠休闲农业园	2011
7	岳普湖县达瓦昆沙漠休闲风景区	2011
8	昌吉市杜氏休闲农业庄园	2011

序号	示范点	年份
9	农五师怪石峪风景区	2011
10	阿瓦提县刀郎部落	2012
11	博湖县西海渔村休闲农业园	2012
12	克拉玛依市荒漠绿洲生态园	2012
13	乌鲁木齐市天山丽都休闲农业观光园	2013
14	霍城县解忧公主薰衣草休闲观光园	2013
15	十二师头屯河农场花田林海休闲农业观光区	2013
16	尉犁县罗布人村寨	2014
17	察布查尔锡伯自治县锡伯民俗风情园	2014
18	奇台县壹方阳光休闲观光农业园区	2014
19	第十二师五一农场现代农业示范园	2014
20	哈密市贡瓜休闲观光园	2015
21	尉犁县兴平乡达西村	2015
22	新源县那拉提镇阿尔善休闲农庄	2015
23	阜康市城关镇美丽冰湖休闲观光采摘园	2015
24	布尔津县阿山鹿王文华苑	2015
25	第四师 69 团香极地香料植物观光园	2015
26	第四师 70 团伊帕尔汗薰衣草观光园	2015
27	第十师 183 团芦花湖观光农业示范区	2015

资料来源：笔者整理

从以上表中可以看出示范县及示范点在南疆四地州分布较少，较多的集中在北疆各县（市）或团场，新疆需要充分利用国家扶贫政策，向“南疆四地州”等深度贫困地区倾斜，优先享受国家有关支持政策。发展乡村旅游，帮助深度贫困人口脱贫。南疆发展休闲农业与乡村旅游需要积极探索创新，其主要的模式有农业科技示范型、城市郊区型、景区周边型等。依托这些发展模式，可增强南疆乡村旅游经营实力，提升综合效益和带动能力。

2019年6月，国家发改委与文化和旅游部联合发布了《关于开展全国乡村旅游重点村名录建设工作的通知》。乡村旅游重点村应符合下列标准：

一是文化和旅游资源富集，观赏游憩价值较高，乡村旅游开发主题定位明确。

二是自然生态和传统文化保护较好，对自然生态、田园风光、传统村落、历史文化、民族文化等资源的保护较好。

三是乡村民宿发展较好，能够依托当地自然和文化资源禀赋发展特色乡村民宿，

民宿产品能在特色餐饮、文化体验、休闲娱乐等方面满足游客需要。

四是旅游产品体系成熟、质量较高，已开发乡村民宿、观光度假、农事体验、乡土美食或文创产品等具有独特风格的成熟旅游产品，能够结合本地文化和旅游资源条件，创造性地开发旅游产品。

五是基础设施和公共服务较完善，可进入性好，交通设施完善，有信息咨询、智慧旅游、游客游憩、便民服务等游客服务设施，村内公共厕所布局合理，标识醒目美观，乡村社会文明程度较高。

六是就业致富带动效益明显，能较好吸纳本地村民就业，旅游收入利益联结机制科学。

#### 5) “节庆旅游型”开发项目

南疆从地区分布方面来看作为我国的边缘地区拥有独特的气候，地区特点及丰富的自然资源，从历史角度上看也是丝绸之路中重要核心区。节庆旅游对新疆旅游业的发展具有重要作用，举办节庆活动给当地居民及政府带来巨大的经济、社会以及文化效益。在各种旅游的形式之中，节庆旅游形式已经逐渐演变成地方旅游发展的基石，通过对游客进行招揽、从而推动旅游目的地发展的影响程度、为了旅游经济的快速发展而进行的节日或庆祝活动、地方特色产品展览等特殊事件，各地逐渐提高关注其旅游地的销售能力，以及与各产业进行联结从而带动旅游业发展的能力。

加强政府引导，举办各种特色鲜明的旅游节庆活动、旅游交易会、旅游目的地直接促销等，集中统一宣传南疆四季皆宜的旅游目的地形象。通过高标准筹办如南疆少数民族乐器博览会、和田玉石与塔里木胡杨文化旅游节、阿克苏多浪龟兹的文化旅游节、克州阿合奇县猎鹰文化旅游节；再如借助大型旅游节庆品牌积极推出国际化的优质瓜果博览会、和田玉石博览会、新疆名优特产博览会，开展特色产品展销、商品购物促销、国际贸易合作等商务会展、商务考察旅游产品；打造具备地域文化特色的大型旅游节日庆祝的品牌，有利于积极推动南疆旅游扶贫开发工作。

通过网络平台，访问各个县（市）旅游局官方网站搜集 2013—2018 年南疆四地州举办的旅游节庆活动，共计 88 个，见表 3.15。

表 3.15 南疆四地州节庆旅游活动（2013—2018）

地区	县/市	节庆活动名称
阿克苏地区	阿克苏市	苹果文化旅游节
阿克苏地区	阿克苏市	第十二届“多浪·龟兹”文化旅游节

地区	县/市	节庆活动名称
阿克苏地区	阿克苏市	南疆农博会
阿克苏地区	阿克苏市	第十三届阿克苏“多浪·龟兹”文化旅游节
阿克苏地区	阿克苏市	邻里节
阿克苏地区	阿克苏市	首届中国月亮泊生态徒步大会
阿克苏地区	阿瓦提县	桑椹节
阿克苏地区	阿瓦提县	第四届刀郎部落桑葚节
阿克苏地区	拜城县	第九届“多浪龟兹”文化旅游节
阿克苏地区	拜城县	首届“丝路明珠·大美拜城”冰雪文化旅游
阿克苏地区	柯坪县	烤馕比赛
阿克苏地区	柯坪县	杏花文化节
阿克苏地区	柯坪县	第二届“最美杏乡 柯坪人家”杏花节
阿克苏地区	库车县	第十一届阿克苏“多浪·龟兹”文化旅游节
阿克苏地区	库车县	龟兹汽车音乐旅游美食节
阿克苏地区	库车县	库车县第六届赛杏会
阿克苏地区	库车县	库车首届螃蟹节暨全球美食狂欢节
阿克苏地区	库车县	中国库车首届国际甜品美食节
阿克苏地区	库车县	龟兹文化旅游节
阿克苏地区	库车县	首届农民丰收节
阿克苏地区	库车县	第十四届阿克苏“多浪·龟兹”文化旅游节
阿克苏地区	沙雅县	情系塔河·相约沙雅”胡杨金秋游活动
阿克苏地区	沙雅县	第八届国际胡杨节
阿克苏地区	沙雅县	第十一届新疆阿克苏“多浪·龟兹”文化旅游节
阿克苏地区	沙雅县	第九届沙雅国际胡杨节
阿克苏地区	沙雅县	沙雅县第十届国际胡杨节
阿克苏地区	温宿县	第二届托木尔峰文化旅游节
阿克苏地区	温宿县	温宿大峡谷千人徒步活动
阿克苏地区	温宿县	天山托木尔文化旅游节
阿克苏地区	温宿县	第四届托木尔文化旅游节
阿克苏地区	温宿县	“一带一路天山世界遗产之旅”活动
阿克苏地区	温宿县	第六届温宿天山托木尔文化旅游节
阿克苏地区	温宿县	冬游阿克苏—温宿天山托木尔冰雪文化旅游节
阿克苏地区	温宿县	天山托木尔森林公园冬季“草原冰雪节”活动
阿克苏地区	乌什县	别迭里自驾缩营旅游节
阿克苏地区	乌什县	首届别迭里自驾探险旅游节

地区	县/市	节庆活动名称
阿克苏地区	乌什县	“乌什之春—泉城杏花香”第三届乌什杏花节
阿克苏地区	乌什县	“万亩万人”葡萄采摘节
阿克苏地区	乌什县	乌什之春——丝路泉城杏花香·赏花摄影节
阿克苏地区	新和县	新和民乐“古韵龟兹”活动
和田地区	和田市	新疆和田第十届玉石文化旅游节暨手工羊毛地毯博览会
和田地区	和田市	第二届沙漠旅游狂欢节
和田地区	洛浦县	尉犁·新疆第二届罗布人民俗烧烤节
和田地区	和田市	第十一届新疆和田玉石文化旅游节
和田地区	和田市	新疆和田第十二届玉石文化旅游节
和田地区	和田市	第十三届和田玉石文化旅游节
和田地区	和田市	首届全球美食狂欢节
和田地区	洛浦县	第四届特色美食、手工艺品展示活动
和田地区	策勒县	第二届石榴花旅游节
和田地区	墨玉县	第二届葡萄文化节
和田地区	和田县	玫瑰风情节
和田地区	皮山县	雪菊旅游文化节
和田地区	洛浦县	大枣采摘节
和田地区	洛浦县	浦县第五届特色美食节
喀什地区	巴楚县	第四届丝路明珠-喀什噶尔国际旅游文化节
喀什地区	巴楚县	第四届胡杨文化旅游节暨国际摄影节活动
喀什地区	巴楚县	新疆巴楚举办第五届胡杨文化旅游节
喀什地区	巴楚县	年丝路之驿文化旅游节
喀什地区	巴楚县	中国新疆喀什丝路文化胡杨节喀什市分会场系列旅游活动
喀什地区	喀什市	丝路明珠-喀什噶尔国际旅游文化节
喀什地区	喀什市	中国新疆“风情喀什”冬季文化旅游节
喀什地区	喀什市	中国新疆喀什丝路文化胡杨节
喀什地区	喀什市	中国新疆“风情喀什”冬季文化旅游节
喀什地区	喀什市	喀什古城美食广场在胡杨节
喀什地区	麦盖提县	第四届丝路明珠-喀什噶尔国际旅游文化节
喀什地区	麦盖提县	桃花旅游节
喀什地区	麦盖提县	麦盖提县灰枣文化旅游节
喀什地区	莎车县	巴旦姆花节
喀什地区	莎车县	新疆莎车县 2013 年旅游文化节

地区	县/市	节庆活动名称
喀什地区	莎车县	第六届巴旦姆花节
喀什地区	疏附县	第四届喀什噶尔国际旅游文化美食节
喀什地区	疏附县	疏附县举办乐器文化旅游节
喀什地区	疏勒县	首届乡村艺术节
喀什地区	疏勒县	第三届旅游美食节
喀什地区	塔县	第四届丝路明珠-喀什噶尔国际旅游文化节
喀什地区	叶城县	第七届核桃采摘节
喀什地区	叶城县	第七届新疆国际特种旅游文化节
喀什地区	叶城县	第九届新疆国际特种旅游节“喀喇昆仑天路之城”叶城·新藏线房车自驾、骑行活动
喀什地区	叶城县	旅游美食文化节
喀什地区	泽普县	第四届丝路明珠-喀什噶尔国际旅游文化节
喀什地区	泽普县	第七届金湖杨旅游文化节
喀什地区	泽普县	第八届金湖杨旅游文化节
克州	阿图什市	新疆克孜勒苏柯尔克孜自治州第六届玛纳斯国际文化旅游节
克州	阿图什市	玛纳斯国际旅游文化节
克州	阿克陶县	首届荷花节暨民俗文化旅游节
克州	阿图什市	第七届玛纳斯国际文化旅游节
克州	阿克陶县	“2018年慕士塔格登山节”

资料来源：笔者整理

#### 6) “旅游新业态型”开发项目

旅游新业态是指为了提升其对市场的影响程度和自身的竞争力度，各区域、各个企业在发展的过程中不断汇入新思想或变更新内涵，开创一些同传统业具有差异的新行业形式。旅游新业态是一种业态模式，其与各旅游的支柱产业相对而言的，具有新的突破性进展，或者是凌驾于之前的单一化游览模式，可以保持连续增长性是其的特点，而且可以到达特定的规模，从而形成相对平稳发展的行业态势。

随着逐渐推动旅游供给侧结构性改革，“旅游+”也逐渐成为旅游业与其他产业相结合形成新的发展模式，湿地形式的旅游方式、体育形式的旅游方式、冰雪形式的旅游方式、工业形式的旅游方式、森林形式的旅游方式与研学形式的旅游等争相发展，不仅成功的扩大了旅游业的功能，而且也为人们的旅游消费供应了越来越多

得新的选择方式。旅游新业态，如新疆乌恰县冰雪旅游业，在丰富当地旅游产品的同时，也为目的地创造了新的就业岗位，也促进了餐饮、交通、住宿、购物等产业链条的新发展，直接或者间接地促进当地居民就业致富。

#### 7) “传统手工艺型”开发项目

国家“十三五”规划中指出，把“发展特色农业与民族传统手工艺”是民族地区开展精准扶贫的重中之重。2015年11月，中共中央在其开展的关于扶贫开发的工作会议中强调，扶贫脱贫必须将民族地区占据优势地位的独具特色的资源转变成为推动其经济发展关键之处，全方位多角度的了解边疆少数民族地区的自然环境、民族特色风情、特色农牧业的资源优势、民族村落以及民族手工艺等特色文化资源优势，通过转变资源，寻找到促使当地的经济、社会与生态新的增长点，进而实现其由内而外的发展，并进一步修复和传承传统文化。

因此，“传统手工艺带动型”模式旨在基于旅游目的地社区传统的手工艺特色文化，将手工艺品传承制作与产业扶贫、就业吸纳以及收入增加等精准扶贫结合在一起，转化当地传统的生活模式，打造产业扶贫新亮点。围绕游客需求，相继开发特色餐饮、食品、红枣、核桃、刺绣、雕刻艺术品、土陶制作、民族毡帽、服饰、艾德莱丝绸、奥斯曼化妆品等旅游纪念品。

#### 8) “旅游小镇（街区）型”开发项目

2016年7月，住房与城乡建设部、发展改革委员会、财政部共同印制《关于开展特色小城镇培育工作的通知》，文件指出到2020年，开展大约1000个独具特色、富有活力的特色小镇。建设特色小镇的步伐正在逐年加快，使之转变成为新时代的产物。从公布的两批特色小镇名录中来看，第一批中，70%以上为旅游型小镇，第二批中，旅游和历史文化型的特色小镇占到50%。因此，旅游小镇成为了特色小镇的主体。特色小镇要求涵盖休闲观光、商业贸易、物品流转、现代制造、传统文化、教育科技、优美的环境并适宜居住的这些特征，在一定水平上显现出了于各产业联合发展的大趋向下发展旅游业的新目标，符合“旅游+”的发展战略新要求。同时，旅游特色小镇建设将对新型城镇化的探索、加快经济转型升级，以及极大地推动了乡村振兴战略的实施。

推动旅游与新型城镇化有机结合，依托特色景观旅游村镇创建，合理利用民族村落、古村古镇，同时开展含有历史影像、民族特色与地域特点的旅游小镇，从而建立起一系列的民族文化旅游村镇。通过以交通、文化、商贸、旅游资源等为支撑，

建设一批以旅游为核心的特色小镇创新创业平台扶贫开发项目，包括旅游发展型、历史文化型、农业旅游型、商贸物流型的旅游特色小镇，以此为中心，以点带面，推动南疆四地州贫困人口的脱贫工作，同时促进新型城市化进程。

#### 9) “农家乐型”开发项目

“农家乐型”旅游扶贫是以原本的生态形式下乡村的农业生产与文化资源为基础，创造性的向城市市民休闲的提供旅游休闲产品。农家乐是以“尝农家饭、做农家活、品农家菜、享农家乐、居农家屋、买农家品”为主要内容的一种新型旅游活动。农家乐开办者通过提供上述服务和产品，获得旅游收入。

“农家乐型”旅游扶贫开发项目以“餐饮服务和住宿接待”为核心，推动乡村休闲旅游发展，重点是发展县城周边区域、休闲农业的景观区域、重点景区以及旅游热线沿途的休闲农业观光、休闲农庄、农家乐及乡村旅馆等。以“农牧家乐”星级评定和奖补措施为抓手，从规划、政策、资金上鼓励和扶持特色农家乐和绿色餐饮业发展，积极引入各类创客进行乡村旅游创业，并推动乡村旅游基础设施完善升级和乡村旅游产品深度开发，将乡村旅游发展成为社会消费的主流及品牌性旅游商品。

#### 10) “公共服务型”开发项目

“公共服务型”旅游扶贫通过加大政府财政资金投入力度，用于旅游集散中心、游客服务中心、自驾车营地、旅游道路、景区停车场、旅游厕所等，以及旅游商品基地基础设施建设。

①完善景区和交通沿线的通信设施，确保旅游道路通信顺畅，实现景区移动电话信号全覆盖；

②设立邮政、快递服务中心；

③以旅游交通节点、重点景区为依托，布局建设不同规模的自驾车营地，提供住宿、露营、餐饮、购物、休闲度假、汽车保养与维护、信息咨询、医疗救援等服务；

④进一步完善以旅游的交通指示标志和旅游交通导向图作为旅游交通引导标识系统的重点；

⑤通过提升前往景区的道路建设标准，不断处理“断头路”和“最后一公里”的情况；

⑥实行南疆旅游产品的品牌建设，大力发展地方独具特点的商业街区；

⑦完善旅游卫生间的建设，并在旅游景区、热线、集散服务节点与乡村旅游区、

旅游餐馆、旅游娱乐设施场地、城市的商业街区、加油站等布局旅游卫生间；

⑧完善网络旅游金融服务设施；

⑨全面使用新技术手段和新媒体传播，进而完善旅游全方位的营销体系的建设；

⑩在新建景区（点）和游客集散中心增加咨询中心，为旅游者提供有关旅游地交通、景区和住宿情况等内容的服务设施。

#### 11) “劳动力培训型”开发项目

对欠发达地区，促进社会就业，一方面是挖掘农业的潜力，另一方面是寻找和创造非农就业。很多地区农业扩张被当地生态环境所限制，工业发展受阻，在其他经济部门吸纳劳动力有限条件下，发展第三产业往往成为创造非农就业的重要领域。旅游业带动就业，对于脱贫的作用效果大，可以带动文化、演艺、手工艺、农林特产、交通、物流、住宿、餐饮等多个行业的发展；通过直接就业、间接就业、提高农副产品销售等各方面带动，有利于带动更多人员脱贫致富，有利于社会和谐稳定。

在南疆四地州大力发展多语种语言培训和旅游管理服务技能培训，成立培训中心，为相关旅游部门的企事业单位工作人员、旅游从业者、非物质文化遗产传承提供培训基地。加大贫困群众实用技术和从业技能的培训力度，以提升就业水平和就业率为重点，实行精准栽培项目帮助贫困劳动力转移就业和自主创业就业。技能学习由受委托的专业旅游培训企业和学校进行组织落实。

#### 12) “能人帮带型”旅游扶贫开发项目

“能人帮带型”是指具有一定的生产规模、经济能力、劳动技能、经营管理水平或其他特长，诚实守信，具有一定抵押和还贷能力，具有一定号召力和带动能力，自愿带动贫困户参与旅游扶贫相关产业，并提供资金、技术、管理、销售等服务，在经济社会发展和开发扶贫中具有示范带动作用以及有特殊才能、贡献突出的致富能人。“致富能人”有的是自愿对有志于从事现代旅游服务业的贫困户进行指导和帮扶，有的是村集体通过推荐和选举产生。如和田县巴什拉依喀村的买买提吐送·那斯，他自愿传授自己开办农家乐的经验，对本村愿意开办农家乐服务的村民进行指导和培训，徒弟们掌握了基本经营模式以后，便另立门户自己开始经营。通过“帮带型”的模式，促进了当地村民的就业和致富。

#### (4) 旅游扶贫项目识别结果

对于旅游扶贫开发的项目识别结果是依据本课题旅游扶贫项目识别内容、体系

的特征，归纳整理出 12 种具体的旅游扶贫开发项目，将各大类项目开发所具备的特征、意义、作用等，与各个县域单元在各个开发条件的阈值区间做比较，然后遴选出在各个开发条件下最适宜的、有针对性的优先旅游扶贫开发项目（表 3.16，表 3.17）。虽然与科学定量化评价与分级做出的结果有一定差异，但采用这种方法也具备一定的科学依据，对于南疆四地州旅游的扶贫开发项目进行识别方面，具有积极的意义。

表 3.16 南疆四地州旅游扶贫开发项目识别遴选标准

级别	开发条件	阈值区间	扶贫开发项目
一级 区域	贫困程度	0.340-0.516	能人帮带、劳动力培训、传统手工艺、农家乐型
	旅游资源	0.317-0.820	景区带动型、休闲度假型
	交通资源	0.613-0.961	旅游小镇型
	配套资源	0.348-0.852	休闲度假型、节庆旅游型
	环境资源	0.660-0.769	生态旅游型、旅游新业态型
	客源市场	0.426-0.715	旅游新业态型
二级 区域	贫困程度	0.276-0.340	劳动力培训型、传统手工艺型、农家乐型
	旅游资源	0.187-0.317	景区带动型、节庆旅游型
	交通资源	0.341-0.613	旅游小镇型、公共服务型
	配套资源	0.128-0.348	休闲度假型、公共服务型、
	环境资源	0.568-0.660	生态旅游型 0.568-0.660
	客源市场	0.133-0.426	节庆旅游型、旅游新业态型
三级 区域	贫困程度	0.201-0.276	传统手工艺型、农家乐型
	旅游资源	0.082-0.187	乡村旅游型
	交通资源	0.002-0.341	公共服务型
	配套资源	0.040-0.128	公共服务型
	环境资源	0.466-0.568	能人帮带型 0.466-0.568
	客源市场	0.005-0.133	节庆旅游型

来源：根据旅游扶贫开发条件、项目识别体系归纳整理

表 3.17 基于资源、人与效益的南疆四地州各县/市旅游扶贫开发项目汇总表

旅游扶贫开发 条件综合结果	县/市	资源				人	效益	优先旅游扶贫开发项目
		旅游 资源	区位 条件	配套 条件	环境 条件	贫困 程度	效益 指数	
高度适宜区 (0.371-0.599)	喀什市	0.306	0.961	0.852	0.749	0.384	0.715	生态旅游、乡村旅游、节庆旅游、旅游新业态、传统手工艺、旅游小镇(街区)、农家乐、公共服务、劳动力培训、能人帮带型
	库车县	0.820	0.365	0.348	0.672	0.276	0.263	景区带动、休闲度假、节庆旅游、生态旅游、旅游新业态型
比较适宜区 (0.299-0.370)	阿克苏市	0.243	0.523	0.437	0.697	0.271	0.264	休闲度假、节庆旅游、生态旅游、旅游新业态型
	温宿县	0.317	0.488	0.143	0.626	0.330	0.246	景区带动、休闲度假型
	疏勒县	0.231	0.613	0.070	0.751	0.209	0.425	旅游小镇(街区)、生态旅游、旅游新业态型
	塔县	0.201	0.198	0.539	0.466	0.516	0.133	休闲度假、节庆旅游、能人帮带、劳动力培训、传统手工艺、农家乐型
	和田市	0.138	0.759	0.294	0.759	0.380	0.276	旅游小镇(街区)、生态旅游、旅游新业态、能人帮带、劳动力培训、传统手工艺、农家乐型
一般适宜区 (0.256-0.298)	拜城县	0.291	0.321	0.158	0.612	0.296	0.126	景区带动、节庆旅游、休闲度假、公共服务、生态旅游、劳动力培训、传统手工艺、农家乐型
	阿瓦提县	0.124	0.435	0.174	0.708	0.273	0.113	生态旅游、旅游新业态型
	阿图什市	0.187	0.459	0.187	0.630	0.270	0.192	景区带动、节庆旅游、旅游小镇(街区)、公共服务、休闲度假、生态旅游、旅游新业态型
	乌恰县	0.134	0.342	0.141	0.562	0.432	0.093	能人帮带、劳动力培训、传统手工艺、农家乐型
	疏附县	0.183	0.518	0.072	0.687	0.227	0.282	生态旅游、旅游新业态型
	岳普湖县	0.130	0.449	0.390	0.721	0.201	0.201	休闲度假、节庆旅游、生态旅游、旅游新业态型
	英吉沙县	0.157	0.521	0.094	0.697	0.257	0.110	生态旅游、旅游新业态型
	阿克陶县	0.141	0.466	0.167	0.545	0.340	0.189	能人帮带、劳动力培训、传统手工艺、农家乐型
	莎车县	0.197	0.411	0.141	0.700	0.266	0.068	生态旅游、旅游新业态型
	泽普县	0.138	0.595	0.117	0.769	0.215	0.170	生态旅游、旅游新业态型
	和田县	0.142	0.418	0.042	0.479	0.402	0.342	能人帮带、劳动力培训、传统手工艺、农家乐型

旅游扶贫开发 条件综合结果	县/市	资源				人	效益	优先旅游扶贫开发项目
		旅游 资源	区位 条件	配套 条件	环境 条件	贫困 程度	效益 指数	
临界适宜区 (0.216-0.255)	新和县	0.171	0.392	0.085	0.684	0.304	0.078	生态旅游、旅游新业态型
	沙雅县	0.204	0.282	0.128	0.687	0.292	0.077	生态旅游、旅游新业态型
	乌什县	0.178	0.284	0.104	0.618	0.330	0.047	生态旅游、旅游新业态、劳动力培训、传统手工艺、农家乐型
	柯坪县	0.126	0.326	0.210	0.660	0.319	0.051	生态旅游、旅游新业态型
	巴楚县	0.161	0.239	0.189	0.701	0.250	0.078	生态旅游、旅游新业态型
	叶城县	0.212	0.366	0.120	0.548	0.339	0.062	景区带动、节庆旅游、旅游小镇、公共服务、劳动力培训、传统手工艺、农家乐型
	麦盖提县	0.176	0.266	0.138	0.712	0.259	0.102	生态旅游、旅游新业态型
	伽师县	0.113	0.402	0.137	0.713	0.251	0.116	生态旅游、旅游新业态型
	墨玉县	0.126	0.455	0.064	0.685	0.311	0.049	生态旅游、旅游新业态型
	洛浦县	0.129	0.459	0.040	0.681	0.301	0.050	生态旅游、旅游新业态型
	策勒县	0.231	0.613	0.070	0.751	0.209	0.425	旅游小镇(街区)、公共服务、生态旅游、旅游新业态型
于田县	0.199	0.292	0.054	0.623	0.328	0.016	景区带动、节庆旅游、生态旅游、劳动力培训、传统手工艺、农家乐型	
不适宜区 (0.170-0.217)	皮山县	0.083	0.282	0.045	0.596	0.384	0.042	能人帮带、劳动力培训、传统手工艺、农家乐型
	民丰县	0.140	0.201	0.051	0.602	0.415	0.005	能人帮带、劳动力培训、传统手工艺、农家乐型
	阿合奇县	0.085	0.002	0.047	0.568	0.385	0.031	能人帮带、劳动力培训、传统手工艺、农家乐型

### 3.4 旅游精准扶贫目标人群识别

#### 3.4.1 旅游扶贫目标人群识别的逻辑构想

贫困对象的识别是研究扶贫的首要问题，产业扶贫到户（人）是实现精准化扶贫的重要途径。依托旅游产业开展扶贫最重要的一项工作就是要识别出有能并且愿意参加旅游业的贫困人口，而对旅游扶贫对象以外的贫困人口采取其他的扶贫方式。通过对旅游扶贫目标人口参加到旅游项目中所具有的优势和障碍进行系统全面分析，使旅游扶贫人口的差别成为确认参与旅游的形式和对其进行相应帮扶的依据。

“精准扶贫”思想是由习近平总书记于 2013 年在湖南省湘西进行视察时最早提出，并提出了“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的基本原则。在实际工作时，仍然存在一些旅游扶贫资源的投入偏离贫困人口的弊端，在扶贫开发的过程中对贫困人口的识别还存在着“错误率较高”、“扶富未扶贫”等情况。这种现象的发生并不合乎精准扶贫要求。精准扶贫是针对各贫困区域环境以及贫困农户状况存在的不同情况，利用科学化的标准对扶贫人口进行精准识别、帮扶以及管理，最终达成精准脱贫致富的治理贫困方式。

因此本课题在研究旅游扶贫人口精准识别方面，首先要确定扶贫的对象是谁？如何区别旅游扶贫目标人口与非旅游扶贫贫困人口？为解决以上两个问题，需要对旅游扶贫人口识别的先决条件进行梳理。包括以下几个方面：

- （1）旅游扶贫的对象是贫困人口；
- （2）贫困户以整户为单元进行精确识别，户主是农业户籍人口；
- （3）旅游扶贫的目标人口是指能够直接或间接参与旅游业的贫困人口；
- （4）旅游扶贫的目标人口具有劳动力以及参与旅游业的愿望；
- （5）非旅游扶贫目标人口是指失去劳动能力以及有劳动能力但不愿参与旅游发展的贫困人口。

因此，对旅游扶贫目标人群的识别需要完成以下几个层面的工作（图 3.9）

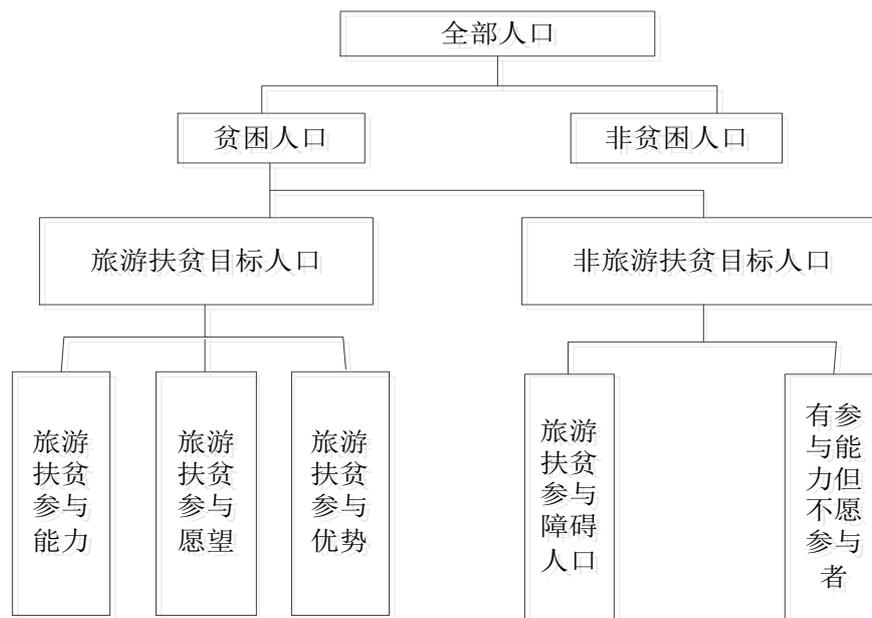


图 3.9 旅游精准扶贫目标人群识别<sup>①</sup>

### 3.4.2 旅游扶贫目标人群识别标准

为适应新时期扶贫任务的要求，2015 年中共中央制定了到 2020 年的总体扶贫目标：“两不愁三保障”（不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗、安全住房有保障），保障现行规范下的贫困人口脱贫，贫困县摘帽，并处理好区域性整体贫困问题。对于贫困人口的识别，年度家庭平均人口的纯收入是一项重要指标，但不是唯一指标，识别贫困户不仅要关注收入状况，还需要关注“两不愁三保障”情况。

贫困产生的根本原因是贫困人口本身缺少生计能力，比如必备的学识、知识和技能等。因此，在对贫困人口识别时，需要综合考虑各种因素而选取贫困对象识别指标，以便将旅游扶贫目标人口与非旅游扶贫贫困人口科学地区分开来。根据新疆旅游扶贫发展实践，表 3.18 列举了 11 项旅游扶贫户贫困人口识别的标准，其中关于扶贫对象贫困户识别的标准 8 项，分值 100 分；参与旅游发展的标准 3 项，分值为 30 分，总得分为 130 分。贫困户综合得分值小于等于 85 分，可以归为贫困户，综合得分大于 85 分则归为脱贫；旅游扶贫参与综合得分大于等于 20 分（其中参与意愿大于等于 4 分者）原则上视为具备旅游扶贫条件的人口。将遴选后的具备旅游扶贫条件的人口与贫困户取交集，即得出旅游扶贫目标人口。由于旅游扶贫对象的识别是一项系统工程，需要政府、社区、驻村干部等扶贫主体的参与和配合。

<sup>①</sup> 邓小海.旅游精准扶贫理论与实践[M].北京：知识产权出版社，2016.

表 3.18 旅游扶贫目标人口（贫困户）精准识别指标与测度标准

序号	贫困户指标	指标解释	分值	测算方法
1	旅游参与意愿	是否有意愿参与到旅游业发展之中	10	愿意：7-10；一般：4-6；不愿意：3 及以下
2	旅游参与能力	旅游参与的专业技能(种养能手、手工艺者(匠)、演艺、厨师、司机、修理等)，普通技能(种地、放牧、小工等)，参与能力有障碍(国语水平、资金能力，缺乏技能、身体条件等)，	10	专业：7-10；普通：4-6；有障碍：3 及以下
3	旅游就业机会	是否有稳定的旅游生产、经营、打工等就业渠道或机会(收入是否稳定)	10	稳定：7-10；一般：4-6；较差：0-3
4	人均纯收入	年度家庭年人均纯收入低于国家扶贫标准(如 2013 年 2736 元)	30	大于等于脱贫标准：30 分，每少 500 元扣 2 分
5	饮食安全	全年收入能否支撑家庭成员日常生活的饮食支出	10	能：7-10；差不多：5-6；困难：3-4；不能：0-2
6	饮水安全	①自来水入户，②水井或自来水定点取水，③全年累计断水超过 1 个月，④无供水保障	10	①7-10；②5-6；③3-4；④0-2
7	穿衣安全	全年收入能否支撑家庭成员每年的穿衣需求	10	能：7-10；差不多：5-6；困难：3-4；不能：0-2
8	住房安全	①住房舒适安全，②下雨漏水，③冬季寒冷，④裂缝或沉降，⑤住房拥挤或租房⑥过于破旧、部分倒塌的危房	10	①8-10；②③5-7；④⑤2-4；⑥0-1 分
9	医疗保障	就医过程中有无能力垫付医药费和住院费等，享受医疗报销、大病保险后医药费能否负担	10	没问题：9-10；有负担：7-8 分；负担较重：4-6 分；不能负担：0-3 分
10	教育保障	是否可以负担起子女义务教育、高中和大学期间的学费和生活费	10	没问题：9-10；差不多：7-8；较难：5-6；辍学：0-2
11	社会保障	是否参加了养老保险，应该享受的养老金、低保、残补等	10	是：7-10 分；否：缺一项扣 2 分
12	总分	原则上 1-3 项 20 分以上为旅游扶贫目标人口，4-11 项 85 分以下为贫困人口	130	各项对应得分

### 3.4.3 贫困人口旅游扶贫参与识别的措施

将贫困人群识别出来还远未达到对旅游扶贫目标人群识别的要求，还需要在此基础上进一步对贫困人口旅游扶贫参与进行识别，以精准定位旅游扶贫目标人群，即精准定位于那些既具备劳动能力又有旅游扶贫参与意愿的贫困人口，亦即旅游扶贫的“可扶之人”。贫困人口旅游扶贫参与是基于贫困人口的角度考虑旅游产业发展，将贫困人口作为主体，使其参与到旅游扶贫发展规划、项目及其它各种事务和公益

活动的行为过程。通过各种旅游参与方式，为贫困人口创造更多就业及增加收入的机会，使贫困人口在承担旅游扶贫责任和风险的同时，能公平地分享旅游业发展所带来的利益，以实现消除贫困，促进贫困人口脱贫致富的目的。贫困人口参与旅游扶贫的本质，就是在旅游扶贫开发的决策与执行过程中，如规划、开发、运营、监督、管理等，使贫困人口作为开发和参与主体<sup>①</sup>。

依据贫困人口旅游扶贫参与意愿、参与能力和参与愿望，结合旅游扶贫项目对旅游扶贫参与的要求，可构建如图 3.10 所示的“贫困人口旅游扶贫参与识别”维度，四方体 ABCD-EFGH 的体积表示贫困人口旅游扶贫参与的综合水平，其中任何一方面条件的改变都会对参与旅游扶贫的水平带来影响，因此，只有贫困人口在参与能力、参与优势、参与愿望三个方面都达到一定程度，才适合成为旅游精准扶贫的目标人口。

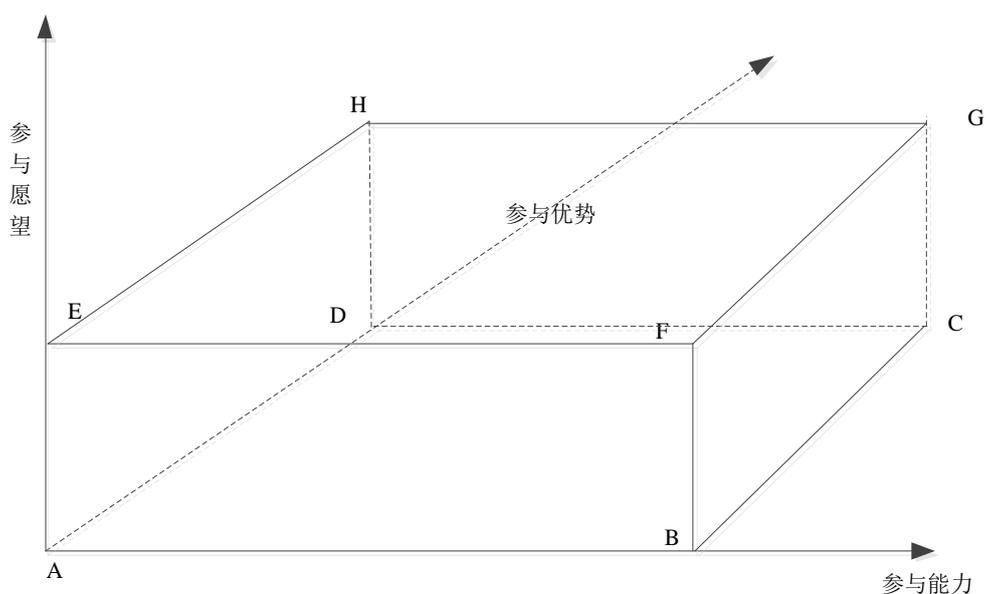


图 3.10 贫困人口旅游扶贫参与识别

<sup>①</sup> 邓小海.旅游精准扶贫理论与实践[M].北京:知识产权出版社,2016.

## 4 新疆南疆民族地区旅游精准扶贫帮扶

### 4.1 旅游精准扶贫帮扶的内涵

精准帮扶是精准扶贫的关键。国务院办公厅印发的《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》（中办发〔2013〕25号）中明确指出，精准帮扶是指对识别出来的贫困户和贫困村深入分析致贫原因，落实帮扶责任人，逐村逐户制定帮扶计划，集中力量予以扶持。邓小海、陈秋华等学者认为，旅游精准扶贫是以旅游精准识别为基本，分析旅游扶贫目标对象在旅游开发中遇到的问题，根据贫困地区及人口的实际特点及需求，确定有针对性的旅游帮扶内容，明确帮扶主体以及制定帮扶措施（邓小海 2015；陈秋华，2016）。

旅游精准扶贫的内涵主要包含三部分。首先，明确“扶什么”的问题，即旅游精准扶贫帮扶的内容。通过精准识别贫困人口和贫困地区，找出贫困人口旅游扶贫参与的障碍和贫困地区旅游发展的瓶颈，构建旅游扶贫帮扶的整体体系，保障精准帮扶实施。其次，确定“谁来扶”的问题，即明确旅游精准扶贫帮扶的主体。各级政府、旅游企业、非政府组织、旅游者、对口援建省（市）、科研院校、驻村干部、带头“能人”等都是旅游精准扶贫帮扶的主体。只有多元主体共同参与、协同合作，才能实现真正的精准帮扶。最后，解决“如何扶”的问题，即制定旅游精准扶贫的帮扶措施。根据目标对象面临的问题与阻碍，对症下药，制定具有可行性的旅游精准扶贫帮扶措施，促使贫困人口和贫困地区脱贫，并走上可持续发展道路。

由于特殊的历史背景、地理环境、人口结构、经济发展水平等环境和历史原因，南疆民族地区不仅面临着贫困地区广、贫困程度深、致贫原因复杂的现实情况，还要应对少数民族贫困人口参与旅游扶贫过程中面临的服务技能、语言沟通、经营理念等方面的障碍。这些约束条件在一定程度上制约了少数民族贫困人口参与旅游扶贫的范围和程度，进而影响到其旅游精准扶贫参与的受益情况。因此，如何提高贫困人口参与能力就成为旅游精准帮扶的一项重要工作。南疆民族地区旅游精准扶贫帮扶应以深入分析南疆贫困地区旅游资源、人口特征、经济社会环境为基础，精准识别出可行的旅游扶贫帮扶的内容，创新多元主体参与机制，针对不同地区旅游开发条件、不同贫困人口特点制定帮扶措施，确保“扶真贫”和“真扶贫”目标的实现。

## 4.2 旅游精准扶贫帮扶内容

由于旅游扶贫在扶贫过程中表现出强劲的造血功能和庞大的带动作用，毫无疑问地使其成为我国脱贫攻坚的主力军。南疆地区磅礴的自然景观、独特的生态资源以及多元的民族特色文化为南疆旅游产业扶贫奠定了良好的基础。但南疆地区面临旅游基础设施匮乏、高品质旅游产品不足、旅游市场营销观念滞后、旅游人力资源短缺等诸多现实问题。对于贫困人口而言，其参与旅游的困难和障碍多种多样、各不相同，因此对其进行帮扶也不是单一的，应以旅游精准扶贫识别出的问题与障碍为基础，构建基于“人-财-物”的多层次帮扶体系，不仅强调“扶业”、“扶环境”，更要强调“扶人”。胡泽将关注重点放在“精准”二字，提出了构建政府、社会、市场“三位一体”的精准帮扶体系（胡泽，2015）。邓小海（2015）则进一步提出旅游精准扶贫帮扶的“三位一体”框架，即对贫困地区、贫困社区的建设以及贫困人口参与的帮扶，其核心在于提升贫困人口的自我发展能力。本项目在综合已有研究的基础上，结合南疆各地州旅游业发展实际情况，构建“四位一体”旅游精准扶贫帮扶体系，帮扶内容主要包括四个层面：一是地区层面帮扶，政府、非政府组织、旅游企业等主体通过对贫困地区旅游业发展环境、交通设施、公共设施、客源市场开发等方面的帮扶，改善贫困地区旅游开发条件，营造积极的旅游发展氛围，为贫困人口参与旅游业和旅游精准扶贫发展创造条件；二是社区层面帮扶，政府、企业、非政府组织等通过对社区经济、文化、卫生、产业培育及社区组织、社区发展等方面的帮扶，优化社区人居环境，加强社区与旅游产业的互动，为贫困人口参与旅游业制造机会；三是景区层面帮扶，景区充分利用其形成的旅游市场资源，将现在成熟景区的效益扩大至景区所在地的整个区域，以此带动该区域贫困人口就业以及区域经济社会发展，达到依靠旅游产业发展而摆脱贫困的目的。景区层面对贫困人口的帮扶通常包括劳务参与、直接就业、扶植经营等方式。四是个体层面帮扶，对有参与旅游扶贫意愿的农户或个人提供资金援助、技能培训、项目指导等方面的帮扶，为其顺利参与旅游业发展保驾护航。

### 4.2.1 地区层面帮扶

地区层面帮扶主要是指在旅游资源丰富的贫困地区，政府、非政府性组织、旅游企业等帮扶主体对该地旅游扶贫开发条件、道路系统、接待设施、旅游环境等旅

游发展要素进行完善，同时为贫困人口扶贫参与、旅游扶贫产业培育提供基础保障。南疆民族地区旅游扶贫开发过程中主要面临以下几个方面的障碍：（1）交通设施不完善，道路限速现象严重。南疆地域广阔但是到该地区的航空航线少、班次少，一些地区还没有修通铁路，大部分地区的游客仍靠公路运输。景区附近公路大多等级低，养护不到位，破损严重。乡村旅游道路不平整，标识标牌不明晰，公路两侧路灯、导示系统数量少，旅游交通安全存在隐患。道路限速问题十分突出，使得原本景点分散，旅途时间过长的的问题更加突出，严重影响了游客的旅游体验。（2）政府资金链出现缺口，投资与融资主体单一。由于南疆总体经济水平相对落后，旅游供给质量还有待提升，除交通不便外，水电、网络、住宿等基础设施都不能充分适应当地旅游业的迅猛发展，不能完全满足游客的需要。从目前来看，旅游扶贫依然是各地州政府主导投资，社会资本参与程度不高，市场化程度低。同时，相关旅游投融资政策不完善，政府在旅游投资中依然占据着主导地位，旅游融资渠道狭窄，旅游扶贫难以获得持续、充足的资金保障，没有形成投资主体多元化的良性格局。（3）远离客源市场，旅游宣传不到位。南疆地处我国的西北边境地区，远离“京津冀”、“长三角”、“珠三角”等主要客源地，旅客来疆旅游路程较远，旅途花费时间较长，旅游交通费用较高。南疆缺乏畅通的国际交通方式，致使众多海外游客望而却步。另外常见的南疆旅游宣传片上，不是沙漠、骆驼，就是载歌载舞的各族同胞；不是瓜果飘香，就是人潮拥挤的巴扎市场。这种旅游宣传方式，使得内地很多游客认为南疆就是经济落后的地区，不仅未能突出优势旅游资源，也未能展示南疆地区的现代文明，人民安居乐业的富足生活状态，降低了游客的期望值。

南疆地区旅游业发展存在的问题，不但有历史原因，而且也有现实原因。旅游扶贫作为南疆脱贫攻坚的一种产业形式，各地区必须突破传统的发展观念，按照党中央的“治疆方略”、自治区党委制定的“旅游兴疆”战略部署，做好顶层设计和区域旅游发展规划，夯实旅游业发展基础，营造旅游业发展环境、激发旅游业发展动力，为旅游扶贫创造基础条件，为贫困人口参与旅游发展提供就业平台，让旅游业真正成为带动老百姓脱贫致富，促进区域经济发展的优势产业。

#### **案例 4.1 喀什市以古城改造项目带动社区居民就业致富纪实**

课题组通过实地调研，参观喀什噶尔古城博物馆，访谈管委会工作人员、社区居民、旅游经营户等方式，了解喀什市在打造古城景区时在地区层面的具体帮

扶内容。

### (1) 政府以旧城改造为契机，推动古城景区建设

位于喀什市的喀什噶尔古城，地处地震多发地带。为了帮助古城居民结束“担心地震多发”和“垃圾靠风刮，污水靠蒸发，吃水靠涝坝”的生活。喀什市委政府于 2009 年正式启动喀什老城区危旧房改造综合治理项目。2011 年喀什市第十次党代会上更是以“古城改造完成之时，就是国家 5A 级景区打造成功之日”为承诺。事实上，这一承诺贯穿了喀什噶尔古城改造工作的始终，并成为了切实可见的现实。

喀什市老城区不仅是中国保存较完整的迷宫式城市街区，还是世界上规模最大的生土建筑群之一。喀什市老城区东北方，高 40 多米、长 800 多米的黄土高崖上耸立着著名的高台民居。高台民居距今已有几百年的历史，是一个维吾尔族人聚居区。由于年代久远、自然侵蚀等原因，给当地居民的日常生活带来严重的问题。作为喀什历史的见证，喀什市政府决定在此修建遗址公园，对其进行整体保护。在喀什老城纪念馆中，一幅幅画卷将改造前后老城区主要道路、片区街巷的变化展示的栩栩如生。纪念馆里还存放着改造期间所有居民完整的实名档案，包括户主姓名、人口、就业情况、家庭住址等，游客们只要触摸屏幕就可以查询到任何一户的信息，甚至包括房屋改造前后的照片。古城改造项目始终把继承和发扬喀什噶尔老城文化摆在核心，提出“保护性改造老城，建设性打造景区”的工作思路，采取“注重风貌，修旧如旧，一户一设计”的原则，充分尊重民意、激发老百姓智慧，保留并加强了喀什民俗文化、建筑文化、巴扎文化与居住文化的元素。

政府还指导当地居民自主经营手工艺品、家居旅游、特色餐饮等，营造具有独特民族风情的喀什民俗旅游环境。同时，出台《喀什噶尔老城历史街区风貌保护与业态管理实施办法》，将老城的特色商业业态、建筑风貌以及人们的日常生活完整地保留下来，可以说喀什噶尔古城改造是一个没有围墙的“博物馆”，实现了“文化遗产整体保护、经济社会协调发展”的目标。

### (2) 完善景区旅游基础设施建设，提高居民生产生活水平

2014 年，喀什噶尔景区修建完成 23 个旅游星级厕所，共计投入 460 万元，免费向游客和居民开放。2015 年，景区修建完成两个五星级旅游厕所。根据国家旅游局对创建工作厕所“一票否决”的要求，2014 年 3 月 18 日，召开旅游厕所现场会，对景区旅游厕所存在的问题进行了专题研究，根据标准进行旅游厕所改造、提升，确

保景区所有厕所达到 5A 景区的要求；投资 6 万多元在旅游线路上设置了垃圾投放设施；投资 6000 万元，将老旧不抗硫的水泥管道换为 PE 管道；景区管委会、各街办、执法、环卫成立的卫生联合整治、督查组，对景区卫生进行 24 小时不间断检查，每周进行通报，景区环境卫生得到很大改善。2016 年为了贯彻落实国家旅游局关于加快推进第三卫生间建设的要求，加快新疆维吾尔自治区“厕所革命”进程，帮助解决家庭或特殊要求的人群如厕尴尬的问题，方便特殊人群，根据《自治区旅游局关于转发〈国家旅游局办公室关于加快推进第三卫生间（家庭卫生间）的通知〉的通知》（新旅办函[2016]168 号）文件精神，古城景区管委会积极开展摸底调查工作结合古城景区实际情况，制定建设实施方案。

2014 年，投入 340 万元，景区制作内部标识标牌 364 块，外部交通标识 30 块。内容主要涵盖导游全景图、游览主要节点、游客中心、咨询点、厕所、景观介绍、出入口、医务室、停车场、投诉急救等服务信息。为方便出行，景区投入近 243 万元采购了 31 辆景区专线观光电瓶车 and 60 辆景区自行车；制定和实施景区交通限时限行措施，改进景区交通混乱现状。投入 3000 多万元建设完成了三级游客服务体系：一级为西二环游客集散中心，现为自驾游服务中心；二级游客服务体系是喀什噶尔古城景区艾提尕尔广场游客服务中心；三级游客服务体系是位于阿热亚路、吾斯塘博依路、阿图什巷等入口处的旅游咨询点。二级和三级游客服务体系已配备讲解员 20 名，并全面投入运行。

### （3）营造古城文化旅游氛围，带动居民就业致富步伐

喀什古城景区的成功创建不仅吸引了大批游客，还解决了万人就业，带动酒店、餐饮、服务业等消费市场，进而带动周边县市景点景区。2016 年喀什市人力资源和社会保障局、喀什噶尔古城景区管委会与喀什市吾斯塘布依街道积极联系配合，开启了喀什市老城景区就业援助项目。喀什市人力资源和社会保障局划拨古城景区管委会就业援助金 250 万元，管委会根据喀什古城特色开发设计就业援助项目就业设施流动售货车、特色人力三轮车、流动餐饮车等 8 个系列。在景区核心区内布点，免费发放给吾斯塘布依街道的贫困居民和手工业者，从事手工艺品、民族特色用品、水果、干果、食品等的售卖以及人力车、擦鞋等游客服务工作，拓宽了居民的就业渠道，解决贫困户、就业困难家庭、民特用品加工和民族手艺人就业 388 人，达到了帮助居民就近就业增收的目的（表 4.1）。

表 4.1 近年古城旅游从业人数与人均收入表

年度	旅游就业人数（人）	人均收入（万元）
2012	960	0.17
2013	1247	0.2
2014	2700	0.23
2015	3650	0.60
2016	7200	1.40
2017	7311	2.00

数据来源：喀什噶尔古城景区管委会提供

#### （4）社区居民因地制宜，灵活参与旅游服务

老城区的经营项目主要有金银首饰、民族服饰、玉器、民族乐器、铜器、木器、土陶等，当地生产的旅游纪念品主要有民族乐器、民族服饰、铜器、土陶等。走访调研中发现，老城区内部的居民户庭院大多数处于敞开和半敞开状态，已经很少见到完全封闭的庭院，“开门迎游客”似乎已经成为老城居民的共识。许多家庭，都开辟出专门的区域，或经营特色手工艺品等旅游小商品，或将自家开辟成家庭旅馆、客栈或“驿站”，或者就在临街的店面中直接开起了木器、乐器加工手工坊，店面也就是手工加工的车间，也有的就在临街店铺中直接架起烤炉，烤起了维吾尔族特色美食“烤包子”。交谈中，店铺主人对我们这些外来访客所表现出的新奇感，丝毫不亚于初次见识维吾尔民族独特风情的我们所表现出来的惊奇与新鲜感。

#### 专栏 阿布都米吉提的期望与梦想

问：您是哪一年出生的？有几个小孩？目前他们在哪里上学或工作？

答：我出生于1970年5月14日，1989年高中毕业后就跟着父亲下海经商。我有2个儿子，老大上新疆财经大学读书，今年毕业。老二在喀什市一中读初三。

问：为什么想到要把自己家开成一个咖啡馆？取“古巷道”这个名字有什么特别含义吗？

答：喀什噶尔古老的老城改造了以后，我们的基础建设完善了，路宽了，路灯有了，水、电、天然气、下水道等等，大城市有的我们城市也有，大城市没有的我们还有，城市的配套设施齐了以后，来喀什噶尔的国内外游客比较多，他们看的是我们喀什噶尔古老传统的民族文化和独特的城市规划，中世纪的建筑风格。

咖啡是一个高消费的文化，尤其是外国人每天离不开的饮食文化。我觉得喀什噶尔的未来离不开“一带一路”，国内外的游客、投资者、商人也离不开。咖啡馆是休息、商谈、减轻压力的地方。我还可以传播我们的幸福美好的生活，传播民族文化，还可以赚一点小钱，就这个因素开了咖啡馆。

我们喀什噶尔是一个有古老文化的城市，有大小胡同、街道、巷道等等。“古巷道”就是古城喀什噶尔几百个巷道的其中一个的意思。我所了解到的，就喀什噶尔甚至全疆来说，在胡同里面，尤其是在自己家里开咖啡馆的，我本人是唯一的，也是第一家。

**问：**咖啡馆什么时候正式开业？开业前大约投入了多少钱？这些钱的主要来源是什么？主要用到哪些地方了？比如装修花多少？买家具设备什么的花多少？雇佣了几个人呢？

**答：**咖啡馆是2016年11月开的，光咖啡馆投入了40多万元人民币，钱的来源有爸爸的遗产，爸爸是2006年去世的，也有找朋友借的，也有银行贷款投资的。装修花了20多万，家具都是专门定制的，花了10多万，设备材料花了10多万。佣工3个。

**问：**现在每天大约有多少客人来？一般每人消费大约多少？夏天旅游旺季和现在冬天客人人数差别大吗？

**答：**我开业的时候，是旅游淡季，现在游客少，几乎没有。偶尔两三天有几个游客。当地的客人每天20来个，一般每人消费大约20—30元，夏天旅游旺季的时候比冬天客人人数会差很多，我开咖啡馆，持乐观态度，我有信心夏天客流量增多。

**问：**客人来消费，一般咖啡馆里能提供些什么东西？就是喝茶还是吃饭也可以？

**答：**客人来咖啡馆，免费送一杯茶水，免费提供旅游咨询。以后有时间，会提供各种各样的汉族地方特色的茶水，自制的饮料，澳洲、南北美洲风味的咖啡。吃饭问题，主要是得提前一天预定。我们千方百计提供传统的民族文化来接待客人。

**问：**咖啡馆开始正式营业以来，有没有比较大型的聚会在你这里办？给你印象比较深的有哪些活动？喀什本地人来的多吗？还是主要是喀什之外的游客？

**答：**没有比较大型的聚会。

**问：**营业以来，（因为有税收优惠政策，）您交过税吗？如果交过，大约交多少？营业以来，拿到过政府补贴没有？如果有，是哪方面的补贴或补助资金？数额有多少？

**答：**暂时还没交过税，听说过政府的补贴，目前还没有拿到过。

**问：**咖啡馆服务员现在有多少人？他们主要来自喀什本地还是其他地方？每人工资大约多少？

**答：**咖啡馆服务员现在有3个，是喀什噶尔人，是我邻居。工资两千到三千元。

**问：**开咖啡馆，现在感觉最大困难是什么？有哪些问题希望得到政府或旅游管理部门的帮助？您有什么感受？

**答：**开咖啡馆最大的困难是，服务行业就是每一天都得从头开始，每一样都得准备好，不能一时糊涂、紧张。没有游客就没有生意，发放工资都是问题。希望得到政府或旅游管理部门的多多支持，多多宣传，把政府的扶持政策做到位，补贴政策到位。困难就是经验少了，培训少了。

政府能做的话，我们胡同咖啡馆是一个新型行业，如果把我们的咖啡馆做基础，开办成再就业培训基地，就好了。

#### 4.2.2 社区层面帮扶

社区是居民生产、生活的场所，对贫困社区层面的帮扶主要针对社区设施、经济、组织、公共服务、文化教育等方面的建设。在社区层面，南疆贫困地区的旅游精准帮扶面临以下问题：首先，由于贫困社区缺乏足量资本投入、经营接待能力、信息获取手段等旅游参与条件，导致旅游扶贫不能真正发挥作用。其次，一些贫困社区的改造建设未考虑旅游业，导致部分具有特色的民居被破坏，修建好的民居也缺乏统一管理。再次，社区内产业发展割裂，旅游漏损严重，未形成旅游业与工艺品制作、养殖和种植业等的产业互动合力。最后，社区内基础设施，如教育、卫生、便民服务等方面的建设还需加强。

社区层面的帮扶基本无条件限制，为普遍适用型。课题组通过对南疆乌什县、策勒县、温宿县社区旅游的实地调研，了解南疆旅游精准扶贫在社区层面帮扶的具体举措。

##### 案例 4.2 策勒县乌鲁克萨依乡阿克其格村社区层面帮扶

在社区层面，以家庭为单位进行旅游开发与接待的方式风险小，投资少，见效快，在南疆民族地区的旅游扶贫开发中都较为普遍。贫困社区以家庭为单位的旅游经营不仅能让村民掌握在旅游开发过程中的控制主动权，还可以有效避免非本村以外的利益相关者获得旅游收益。并且村民能直接参与旅游管理，且村里有一定的机构如村委会、村级旅游协会等加以管理，使得村民即可以获得自己家庭经营所得的收益，也可以集体名义通过再分配得来的收益。

阿克其格村隶属于策勒县乌鲁克萨依乡，位于策勒县县城和西南面，与和田地区 7 县（市）形成了倒三角形，阿克其格村位于倒三角形的顶角位置，距离乌鲁克萨依乡乡政府 30 公里，距离策勒县县城 120 公里，经西莎线联通，之后经 315 国道向西与洛浦县、和田市、和田县和墨玉县联通，向东与于田县和民丰县联通，在 3 小时内均可到达各个县市，同时阿克其格村距离和田机场约 200 公里，也可以在 3 小时内到达。阿克其格村是一个牧业为主、耕地为辅的边远山区牧业村，辖区面积 10.3 平方公里，全村有耕地面积 1044 亩（其中：农作物播种面积 820 亩），天然草场面积 93000 亩，集体机动地 241 亩，集体畜 405 头（只）。2014 年、2015 年累计

完成脱贫 36 户 130 人，剩余贫困户 149 户 433 人。根据全县“十三五”扶贫攻坚规划，阿克其格村被确定为 2016 年整村推进村，2016 年底通过整村推进验收，全部贫困人员脱贫、贫困村摘帽。2016 年该村集体经济收入为 19.14 万元，农牧民人均纯收入 6468.52 元，主要产业以传统畜牧养殖业为主，农牧民在草场上放牧，部分农牧民种植青稞、豌豆、油料作物。

### 专栏 阿克其格村以家庭为单位参与旅游经营

访谈时间：2017 年 4 月 10 日      访谈地点：阿克其格村

访谈对象：托合提库尔班·托合提巴拉提，维吾尔族，男，52 岁

托合提库尔班一家是阿克其格村一户典型的牧民家庭(图 4.1)，现有 33 个牧场，60 只羊。一家五口人，三个丫头，老大和老三分别在成都和上海读大学，老二今年 22 岁，初中读完后就在家帮助父母亲。2015 年开始搞旅游接待工作，当时给政府交了 4000 元（银行免息贷款），政府划定了旅游接待的地点，并配给了帐篷等设施。2015 年旅游接待共宰杀 180 只羊，纯收入 25000 左右。2016 年由于雨水，维稳等情况的影响，宰羊 100 只左右，纯收入 15000。2016 年底又花钱买了一个帐篷（8000 元），准备 2017 年继续从事旅游接待。由于他家的位置好，孩子懂汉语，在内地上学的姐妹也会在暑假回村帮助父母，所以生意较好。没有从事旅游业之前年收入 6000 元左右，从事旅游业后年收入 2.5-3.0 万元，周末有时会宰杀 10-12 只左右羊。2016 年本村从事旅游业的有 13 户左右。村里刚开始，没有人来干，承包费由 5000 降到 4000，后面赚钱了，村民们积极性提高，都来干了。农家乐的垃圾费，安保费都由政府垫支。夏天宣传及安全等工作主要是旅游局来做的，免费发水，彩页等。蒙古包住宿 500 元一晚。一般可住 20-30 人，吃的另外算。烤肉 100 元/公斤。羊肉的来源，有自己家养的也有从其他村民家里买的，一般一半是自己买的。该户经营的优势为会讲汉语，位置优越，留着电话，客人多。



图 4.1 课题负责人（左）与托合提库尔班·托合提巴拉提大叔一家（夫妇和二女儿）

### 案例 4.3 传统手工业与社区旅游业融合

博孜墩村柯尔克孜族特色刺绣作为一种文化资源，蕴藏着丰富的美学内涵，多种形式的美都可以从中体现出来。通过发展刺绣、马鞍、花帽、服装等旅游手工工艺品，弘扬博孜墩村柯尔克孜族文化，力争将博孜墩村打造成为民俗旅游基地。博孜墩村现有 1 家柯尔克孜族手工刺绣合作社——温宿县宝美特柯尔克孜女子手工绣品农民专业合作社（图 4.2）。位于博孜墩村 4 小队的合作社成立于 2016 年 5 月 5 日，注册资金 151500 元，合作社社长海比尔尼沙·吐尔昂（博孜墩村妇女主任），参加合作社贫困户成员 110 人，刺绣机 130 台，年生产刺绣品种 35 种，年销售额达 8 万元，对参加合作社贫困户制作的民族手工刺绣和手工工艺品进行统一销售，平均每人增收 2800 余元。博孜墩乡有 5 个手工艺传承人，布如力·斯开克，获得过自治区、地区、县级民族手工艺品——柯尔克孜族绣品展览奖，刺绣传承人每季度享受 4800 元的补贴。博孜墩村柯尔克孜刺绣布单制作技艺，属民间传统工艺制作，多用于装饰居室、客厅及服饰，五彩缤纷、雍容华贵，其绣品选料、染色全系天然，健康环保，成品有靠垫、枕头、被面、花毡、花毯、墙围、裕裤、罩单（图 4.3-4.4）等，是居家日用及馈赠亲友之佳品，以融入柯尔克孜特有刺绣文化、服饰、饮食、歌舞等相结合，有利于进一步提升乡村旅游服务质量和内涵，促进民族刺绣文化的传承与保护，同时增加少数民族地区农村妇女的就业率，并拓宽其增收渠道。



图 4.2 温宿县宝美特柯尔克孜女子手工绣品农民专业合作社组织结构图



图 4.3 博孜墩村柯尔克孜女子手工刺绣现场



图 4.4 博孜墩村柯尔克孜女子手工刺绣作品

专栏 对合作社社长海比尔尼沙·吐尔昂的访谈

问：您好，请问这些刺绣都是您自己绣的还是组织人绣的？

答：我自己也绣，也组织人绣。

问：那您现在带动多少人参加这个刺绣活动？

答：我的徒弟有 20 人，还有村里其他的 30 人固定在我这里刺绣，还有一部分贫困户的妇女可以在自己家里做，然后做好后，我们统一销售。

问：那您这个刺绣的效益怎么样？

答：效益“亚克西”，就是非常好。有些刺绣品非常贵，因为有些刺绣品一年才能把它绣完，有些 1-2 天就能绣完。

问：你的刺绣品都卖给谁了？

答：包括温宿的、乌什县的、拜城县的，还有乡里一些单位的人也来买呢，还有家里出嫁女儿的，都来我这里买刺绣品。

问：旅游的人买的的多吗？

答：大部分是旅游的人买的，内地来的人，看了都说非常漂亮，然后就买走了。今年浙江过来的一批游客，大量的买了很多，北京、上海的人也来买，有些人买回去以后，又拿去卖了。去年我就一次性给浙江的一些游客卖了两万五千元刺绣品。

问：您这刺绣产品一年能收入多少？

答：一个人至少 1 万元/年。

问：您这是毛收入还是纯收入？

答：纯收入，把投入的钱都去掉以后，剩下的。

问：您绣这个马需要多长时间？

答：大的需要 1 年，小一点的需要 3-4 个月。3-4 个月绣成的这个马，大约卖 5000-6000 元。

通过上述的案例研究，南疆地区旅游精准扶贫社区层面的帮扶对贫困人口参与旅游业发展机会、能力提升等方面具有较大的帮扶作用。具体来说，社区帮扶主要体现在对特色社区进行保护性改造；推动贫困社区生计方式转型，由传统农牧业向现代服务业转变；实现多样化的旅游供给和旅游业态的升级；对人居环境的帮扶主要体现在社区公共服务体系的建设和改善贫困人口居住、生产生活环境；对社区产业的帮扶则体现在相关产业与旅游业的互动融合；对社区发展的帮扶既要大力宣传社区旅游业，又要在贫困社区内开展技能培训，增强贫困社区居民旅游参与能力。

#### 4.2.3 景区层面帮扶

景区层面帮扶是指以开发效益良好的景区为依托，充分利用其形成的旅游市场资源，将开发良好的景区效益覆盖至景区所在地的整个区域，以此拉动该区域经济社会发展，带动贫困人口脱贫，真正达到旅游精准扶贫的目的。南疆地区景区层面精准扶

贫面临如下障碍：首先，南疆各地州的景点位置分散，旅游发展缓慢，部分景区基础设施不完善。大多数景区的游客服务中心、餐饮、停车场、厕所等综合服务设施没有按照行业标准建设，景区管理水平低下，缺乏服务设施且现有设施质量处于低水准，旅游综合开发程度低。其次，景区开发存在同质现象，缺乏差异细分，不能满足不同游客的需求。再次，旅游景区与周围社区利益不平衡，景区的长期规划很少把社区居民的利益考虑在内，景区对贫困社区的基础投资较少。另外，外来投资者会因拥有强大的市场竞争优势和资本优势使本地贫困人口处于竞争劣势。

课题组通过对南疆刀郎景区、红海景区的实地调研、走访座谈，景区层面帮扶的形式主要有劳务创收、直接就业、扶植经营等，其特点在于能够充分发挥本地景区的相对比较优势，使贫困社区充分利用景区已有的客源市场、资金以及管理经验，降低发展旅游的原始成本。

#### 案例 4.4 景区层面帮扶的金湖杨模式

金湖杨景区位于叶尔羌河冲积扇上缘，泽普县西南 36 公里处。景区三面环水，景色优美。金湖杨景区原为泽普县亚斯墩国营林场，拥有 2 万多亩的天然胡杨林，因受昆仑雪水滋养，称为水乡胡杨。整个区域形成“胡杨，碧水，绿洲，戈壁”四位一体的独特自然风貌。2001 年之前，该地旅游并未开发，亚斯墩林场内部遍生着胡杨，林场居住有 84 户 312 名村民，林场内农民人均年收入不足千元（仅 800 元左右），是远近皆知的贫困村。2001 年之后，该林场依托胡杨林，开始创建国家森林公园，相继开通县城至公园主干道，建成公园前后两个主入口、跑马场、射击场、游泳场等基础设施。2003 年，金湖杨景区被国家林业局评为国家森林公园。随着旅游业兴起，泽普县把旅游业打造成了区域发展的支柱产业。2004 年泽普县以金湖杨国家森林公园为抓手，提出将金湖杨景区打造为 5A 级景区的发展目标，以此推动全县旅游产业发展。特别是 2010 年后借助于上海在资金、人才、技术、市场等方面援疆，相继整合财政资金、上海援建资金、社会投资资金等 2.5 亿元，加大了景区建设的投资力度。2011 年金湖杨景区被评为 4A 级景区，2013 年金湖杨景区被国家旅游局评为 5A 级景区，成为南疆地区第一家 5A 级景区，打造区域旅游发展的新品牌。目前，金湖杨景区已形成了胡杨核心景区、民俗风情展示区、叶尔羌河水上游景区、昆仑旅游度假区等 30 多个旅游景点，打造出长寿民俗村、杨德瑞度假酒店、长寿天香村木屋别墅、拓展训练基地、动漫科技体验园、林场知青点、金湖杨国际滑雪场、金湖杨旅游文化节等特色项目，是泽普县龙头景区，也是南疆地区标杆景区，吸引

了泽普及周边地区众多游客。2017年金湖杨景区游客接待量达到64.87万人次，旅游总收入达12325万元，外地游客和自驾游客的数量逐渐增多，已成为南疆地区具有知名度的旅游目的地。泽普县2010—2017年旅游人次及旅游收入如表4.2所示。

表4.2 2010—2017年泽普县游客接待人次和旅游收入

年份	旅游接待人数 (万人次)	增长速度	旅游收入 (万元)	增长速度
2010	8.82	——	2768	——
2011	10.00	13.40%	3120	12.70%
2012	32.12	221.20%	3712	19.00%
2013	49.72	54.80%	5221	40.70%
2014	22.50	-54.70%	2484	-52.40%
2015	46.80	108.00%	4495	81.00%
2016	60.20	28.63%	7380	64.18%
2017	64.87	7.75%	12325	67.00%

数据来源：泽普县旅游局

#### (1) 产业带动效应

旅游业是带动性强的综合性产业，与众多产业相关联。金湖杨景区的建设促进了旅游业的发展，带动相关产业升级，旅游经济效应进一步扩大。景区围绕游客需求，相继开发特色餐饮、食品、红枣、核桃、刺绣、雕刻艺术品、土陶制作、民族毡帽、服饰、艾德莱丝绸、奥斯曼化妆品等旅游纪念品。据了解，全县一年旅游纪念品销售额目前在50万元左右。旅游发展促进地区传统的农副产品和手工艺品转化为高附加值产品，带动当地特色农业、手工业的发展升级。旅游开发之前，泽普的林果业、种植养殖业，包括大红枣、棉花、家畜家禽、巴旦姆、香料等仅仅是农业生产活动，但借助旅游开发成为旅游纪念品之后，大幅提升产品附加值，延伸出更多更长的产业链，如精选、包装、销售、运输、品牌形象等产业环节，为当地红枣和核桃产业带来更多价值。新的产品载体升级了农业产业的结构。

手工艺产业方面，在调查中，我们发现当地正在推出一种旅游纪念品——“石头画”，深受游客喜好。石头画挖掘当地农民艺术家，利用产自当地的石头，在其上作画形成特色旅游纪念品。一方面，泽普县位于叶尔羌河流域，有丰富的石头资源，利用石头画变废为宝，促进当地资源向产业优势转变。另一方面，也能为当地农民画家找到新的发展平台和收入来源，发挥其特有艺术特长，促进当地居民脱贫致富，也得以宣传当地民族特色文化。不仅如此，在阿依库勒乡9乡14村考察中，我们也发现在当地一个叫“弥郎木雕手工艺品”借助旅游之势，积极发展木雕手工艺。该工厂是由本地一位当地维吾尔族大学生回乡创业发展起来，该创业者2006年大学毕

业之后在乌鲁木齐工作一段时间，2012 年回乡创业，与当地一位木雕手工艺师傅合作生产木雕手工艺，目前已投资 500 万元。木雕利用当地槐树、核桃树等原料，生产制作成日常生活用品，一件小碗价格在 30-50 元不等，大件木雕产品价格价格在 150-350 元不等，一年营业额在 500 万元，在旅游带动下，正迎来发展的好市场。旅游市场发展为木雕手工艺带来了新的平台，提升了产品附加值，而手工艺发展也为当地居民带来了新的就业岗位。据了解，这样一个木雕厂已雇佣 29 名员工，员工每月工资在 1200-3000 元，这有助于促进当地居民的本地就业。与此相关，木雕使用的原材料来自本地核桃树，也有助于促进当地农民通过销售陈年的核桃树而获得收入增加（据悉收购核桃树、槐树等价格在 3-8 元每斤）。不仅如此，外来游客的消费也带动了当地酒店、住宿、餐饮、交通、商业服务等产业发展，推动泽普第三产业快速发展。2010 年泽普县第三产业增加值不到 10 亿元，2016 年增长至 30 亿元，泽普县经济产业结构也日渐完善，三次产业结构比例也从 2010 年 38%：17%：44%变为 28%：22%：50%，旅游对产业结构升级的作用明显。

## （2）就业带动效应

对欠发达地区，促进社会就业，一方面是挖掘农业的潜力，另一方面是寻找和创造非农就业。很多地区农业扩张被当地生态环境所限制，工业发展受阻，在其他经济部门吸纳劳动力有限条件下，发展第三产业往往成为创造非农就业的重要领域。对泽普地区来说同样如此，地区经济产业结构变化也带来了就业结构变化，旅游业成为了转移劳动力重要渠道。

金湖杨景区原为泽普亚斯墩林场，景区建设之后也为当地农民参与旅游业创造了新的就业岗位。多样的就业渠道为居民参与旅游业提供了更多机会，帮助当地居民实现离土不离乡的就地转移，实现从农业向非农产业的转移，这事实上也成为促进居民增收和维护社会稳定的重要路径。金湖杨景区原有农民 84 户 312 人，其中 95% 为维吾尔族。由于管辖范围内均属国家保护的胡杨树种，辖区林木不得采伐，多年来只有投入，并无林木产出，当地农民仅能以农为主，林场员工一直在贫困线上挣扎，常年靠低保为生，到 2002 年林场员工人均年收入仅 800 元，林工所住房简陋，部分民居为木板夹心结构，没有固定的厨房、库房及厕所，多数林工采用的是砖土建筑结构，围墙均为土墙，当地人形容：“亚斯墩，路遥远，戈壁滩，收入少，年年忙碌为温饱，村里只有老和小”，是当地有名的贫困村。

金湖杨景区建设开发过程中，坚持“景民融合”原则，并没有搬迁这些原住民，而是帮助居民改建修缮房屋，通过鼓励其从事工艺品销售、餐饮业、兼职导游、传

统少数民族运动展示、农产品销售等，令本地农民与景区融合发展，实现景区与原住民共享旅游发展收益。一方面，景区帮助在原来村落建设“长寿民俗村”和“沙枣人家”，引导原住民开展农家乐，提供住宿、餐饮等服务，为此景区还专门组织部分林场农民到乌镇、周庄、华西村等地参观，以鼓励本地居民开展农家乐。另一方面，主动吸纳本地居民参与到景区内部的管理和服务中来，包括参与赶马车服务、手工艺点、商店、水果摊等，通过多种途径投身于旅游业发展中来，为本地居民创造最大的旅游发展机会。由此，景区本地居民也从以往的种植业和养殖业等传统产业转向了旅游业等非产业，居民收入也实现了快速增长。据了解，目前本地原住民已经组建 10 户农家乐队、20 户民族手工艺品加工制作队、10 户小商品经营队和 30 名员工队等队伍，旅游直接从业人员达 100 多人，农民人均年纯收入也从以前不足 1000 元增长至现在的 14000 元（其中大约 8000 元来自于旅游收入），远高于全县农民的平均收入水平。

根据调查，综合来看，泽普地区居民参与旅游业主要渠道或者说主要旅游就业形式包括：

#### 第一，直接参与金湖杨景区服务

目前，金湖杨景区吸纳了大批当地居民参与景区服务工作，大约有 120 人直接在金湖杨景区参与工艺品销售、餐饮业、兼职导游、传统少数民族运动展示、农产品销售等工作，当地居民实现了从单一农业生产到多元化发展的改变。在调查中，我们了解到赶马车服务是一个极为典型例子。金湖杨景区早期发展过程中，马车服务是当地景区主要交通工具，尽管后来景区开始提供电瓶车交通，但作为当地民族特色，马车这一交通工具依然保存下来。从事赶马车服务，为游客提供景区内部交通服务，也成为当地居民参与旅游业的重要形式。现时，赶马车服务主要由林场当地农民提供。

为加强对马车服务管理，2014 年 9 月金湖杨成立农民合作社，要求具有一定的养马、赶车经验的人员才能加入，马车车夫收入主要以多劳多得为主，每年向合作社上交 150 元管理费，现有马车车夫 12 人，每人年收入大概 3 万元。金湖杨景区管理中心也会在景区歇业期间，对马车车夫在礼仪、驾驶技能、语言交流等方面进行专业培训，并定期进行体检，确保游客生命财产安全。此外，在调查中，我们也了解到，景区内的其他的一些旅游点也是吸纳本地居民就业的重要点。仅 2015 年开业的金湖杨国际滑雪场直接带动就业有 100 人，包括有管理人员、服务人员、教练员等，大部分服务人员也是来自金湖杨景区周边。

## 第二，从事农家乐、牧家乐等形式的旅游接待

景区发展带来了游客进入，也促进了当地农家乐等乡村旅游兴起，使农村劳动力能够从农业劳动向非农产业转移，直接获得经营性收入。一方面，金湖杨景区依托本地长寿民俗村、沙枣人家等村落，就地发展农家乐，提供餐饮、住宿等服务。另一方面，景区发展带动了周边村落农家乐发展，使越来越多居民参与农家乐服务中。特别是当农民日渐从农家乐中获得经济实惠之后，他们参与的主动性和积极性相应不断提高，逐渐变被动为主动参与。如金湖杨景区附近亚斯墩村、奎依巴格乡等从 2013 年开始陆续开设有农家乐，目前较大规模农家乐有 15 户，收入平均在一年在 4 万元左右。在调查中，我们了解到，距离金湖杨景区 2 公里的亚斯墩村，全村有总户数 252 户 1113 人，维吾尔族 252 户 1112 人，森林覆盖率达 78%，自然环境优越，以往该村以种植小麦为主，近年来在金湖杨景区的辐射下，也开始开展农家乐，2015 年该村人均纯收入已达 7341 元。不仅如此，泽普县其他地区如波斯卡木乡、古勒巴格乡、图呼其乡和农场等城乡兴起的农家乐、渔家乐、牧家乐等，带动越来越多居民投身旅游业，享受旅游发展效应。如波斯卡木乡大尔格其园艺村（14 村）是发展旅游业带动贫困劳动力就业脱贫的典型，其依托梧桐天堂，金法桐有机果树观光园，葡萄长廊，开展有 3 家农家乐，雇佣贫困劳动力从事保洁和服务人员（每月工资 1500-2000 元），带动 100 多人脱贫。总体上看，泽普县依托景区景点开办农家乐 52 家，直接带动就业 500 余人，年平均收入在 4 万元每家，旅游业在提供就业岗位、促进居民增收致富上的作用越来越明显。

## 第三，在景区内外出售刺绣、陶器、水果等农副产品和旅游纪念品。

在金湖杨景区之外，也延伸出了一批酒店、商家、民俗户和水果摊点，为当地居民提供了就业机会，景区发展的外溢效应从内到外扩展。

## 第四，通过在产业链中就业，间接参与旅游业。

部分居民通过受雇于一些酒店、餐饮、农家乐等旅游企业之中，以获得劳务性报酬为主要收入来源。

总体上看，金湖杨景区建设，带动全县旅游业发展，也为当地创造了多样就业机会，为本地居民参与旅游业，分享旅游收益提供渠道。就业总量上，2010 年以来泽普县旅游直接就业人数不断上涨，2016 年统计人数共 450 人。实际上，旅游业拉动力大，也提供了许多间接就业岗位。按照国际 1:5 的比例测算，泽普县旅游相关的就业岗位达 2000 多人，已成为当地居民，特别是贫困农民实现脱贫致富的重要方式。

### （3）富民增收效益

旅游发展带来了居民就业结构的变化，也使本地居民收入来源更加多样化，打破以往依靠农业收入单一来源的格局，旅游业富民增收效益得到极大释放，实现以旅游产业化带动居民脱贫致富。目的地居民收入渠道扩展，这其中既有部分居民通过开办农家乐、制作销售旅游产品、提供餐饮娱乐服务直接参与旅游经营获得经营性收入，也有部分居民通过在景区从事打扫卫生、治安防范等工作获得定期工资性收入，也有部分居民受雇于景区或农家乐从事旅游接待服务，获得劳务性收入。

金湖杨景区在开发建设过程中，政府积极帮助本地原住民 84 户农民修建改善住房，鼓励居民从事农家乐、刺绣等工作。2016 年，景区内部农家乐共接待游客 19.07 万人次，居民收入从人均年纯收入也从以前不足 1000 元增长至现在的 14000 元，远高于全县农民的平均收入水平，家家住进了新房，买上了小车。如金湖杨景区“长寿民俗文化村”中阿卜拉肉苏一家，在景区开发之前，依靠 15 亩农田过活，一年收入在 20000 元左右，景区开发建设后，自 2015 年 4 月阿卜拉肉苏一家通过开设农家乐和提供刺绣商品出售，其一年收入已经超过 6 万元。努尔提曼·吐鲁甫也是“长寿民俗文化村”的居民，其在这里生活了 40 多年，金湖杨景区开发之后，通过开办维吾尔族特色的农家乐，年收入达 10 万元，据其介绍“平常时候，家里有三四个人干活就够了，到了旅游旺季，全家 6 口人一起上，仍然觉得忙不过来，每天都要接待 300 到 400 人次”。此外，也有部分居民通过赶马车等实现了脱贫致富。如金湖杨景区沙枣人家腿部残疾的热合曼·买买提，在景区内从事赶马车服务，旅游旺季时他一辆马车能带来平均每月至少 5000 元的收入，3 个月收入达 2 万元。在 2013 年十一假期七天，金湖杨景区 13 辆马车，平均每辆每天收入 850 元，收入最高的是一名叫热合曼，最高一天收入 1500 元，“十一”假期马车收入 8400 元。

景区发展带来的富民效应，进一步带动居民参与旅游业积极性，越来越多居民变被动参与为主动参与，促进乡村旅游迅速发展，逐渐从以前单一的农家乐、牧家乐向集餐饮、娱乐、养生、购物等多元化发展。泽普全县居民收入增长明显，2016 年泽普城镇居民收入突破 2 万元，达 22200 元，农村居民收入突破 1 万元，达 11214 元。2013 年金湖杨景区创建 5A 级景区以来，城镇和农村居民收入均保持了两位的增长率，年平均增长率分别达 12% 和 15.9%。

通过上述调研案例分析，景区层面帮扶对南疆旅游精准扶贫起到了关键作用。南疆有着丰富多彩的旅游资源，但高等级的 A 级旅游景区数量却相对较少，景区层面帮扶主要依托的是 3A 级以上的旅游景区，高等级景区无论是旅游资源吸引力、区

域知名度、接待游客规模和提供就业岗位等方面，都具有明显的比较优势。旅游景区通过提供就业机会或贫困户以土地、资金入股，景区代为经营等方式带动贫困户就业增收，不仅可以使旅游景区旅游氛围更浓厚，也可切实帮助贫困人口通过旅游景区参与旅游业而实现脱贫。

#### 4.2.4 个体层面帮扶

旅游精准扶贫帮扶的直接对象是贫困人口，前提是识别贫困地区有意愿参与旅游扶贫的人口，再根据其具体参与过程中遇到的问题，制定有对口的帮扶措施，提升其参与旅游扶贫的能力和积极性。南疆贫困人口参与旅游扶贫主要有以下几个障碍：（1）贫困人口国语水平低。南疆四地州是少数民族人口比例较大的区域，主要以维吾尔族、哈萨克族、塔塔尔族、塔吉克族等民族构成。语言交流不畅是限制南疆贫困人口自我发展的重要原因。语言不通，无法融入现代社会，无法接受新思想、新理念，无法与外地游客交流，严重影响了旅游扶贫的参与机会。（2）贫困人口受教育程度偏低。南疆四地州远离中心区，交通设施不完善，信息交流不畅通，少数民族贫困人口整体的受教育程度偏低，就业渠道窄，缺乏就业增收的技能。（3）旅游人才短缺，贫困人口参与度低。当前，南疆的旅游就业人员不足，旅游人力资源和后备储量都明显缺乏，旅游服务体系存在诸多问题，不能适应旅游业大发展的需要。

南疆地区贫困人口对旅游业参与能力和参与度都不高的问题严重制约着旅游精准扶贫的实施，本课题组通过对和田县巴什拉依喀村、上阿图什镇喀尔果勒村等地的走访调研发现，南疆地区“能人帮带”型模式在帮扶贫困人口参与旅游业方面具有显著成效。

##### 案例 4.5 个体层面帮扶——以和田县巴什拉依喀村为例

拉依喀村位于新疆维吾尔自治区和田地区和田县拉依喀乡，全村共有 1500 多户 3000 多村民，村民全部为维吾尔族。巴什拉依喀村距离和田市区 21 公里，距离和田火车站 25.5 公里，距离和田机场 17 公里，车程均在 30 分钟左右。巴什拉依喀村往东 15 分钟左右车程便是当地著名的 30 里葡萄长廊和核桃树王公园、无花果树王景区，就本地旅游市场而言，区位优势较为明显。

自从发展旅游之后，巴什拉依喀村的经济结构发生了很大的变化，2003 年有生意头脑的村民开始成立农家餐馆专门为游客服务，到 2010 年以后旅游发展逐渐壮大，业已形成了以农家乐为主的相对稳定的旅游接待规模和发展格局。调研组发现，随着旅游农家乐经营的不断完善和接待旅游者的要求，巴什拉依喀村村民在“第一个

吃螃蟹”经营户的发展和带领下逐渐形成了以农家乐为基础的旅游联动发展经营模式，旅游在促进村民致富的功能不断在产业纵向链条和村民横向帮扶上得以扩大和升级。旅游经营者在获益的同时也带动了整村村民收入的增长。以白鱼旅游场的经营者买买提吐送·那斯为例，他带领了 7 个徒弟一起经营农家乐，形成了而较为完善的经营体系，经营效果较好。

#### 专栏 买买提吐送买访谈全纪录

**访谈对象：**买吐逊，巴什拉依喀村最早经营农家乐的人（带头人）

**性别：**男

**访谈时间：**2017 年 4 月 8 日上午

**职业：**农家乐老板

**经营农家乐名称：**白鱼旅游场，3 星级农家乐

**地点：**和田县拉依喀乡巴西（什）拉伊喀村

**维族翻译：**努尔比亚（音译）

**问：**您好，能介绍下您的家庭情况吗？

**答：**可以的。我家里有五口人，我和我的妻子、儿子、儿媳和孙子。我现在经营一家农家乐，承包了几十亩鱼塘，现在每年的纯收入可以达到 30 万元左右。

**问：**您是什么时候开始经营农家乐的？

**答：**大概在 14 年前（2003 年）我就开始经营农家乐，我今年 57 岁了，43 岁的时候开始经营农家乐，在此之前我也是农民，种小麦、核桃和薄皮桃子。

**问：**那个时候怎么会想到经营农家乐的？

**答：**最初也没想到经营农家乐，1999 年的时候我承包了几亩鱼塘，一开始的时候是有人（主要是和田市区的游客，有汉族也有维族）到我们这边来钓鱼，钓到鱼之后就让我们帮忙给加工制作，并在家里吃饭，后来想了想就干脆开起了餐馆，专门为这些钓鱼的客人提供餐饮加工服务，慢慢的做大了就开始想着经营农家乐了。

**问：**我们看到您的农家乐规模还比较大，这些地都是您自己的吗？

**答：**这些地以前都是荒地，我做餐馆赚了钱就想着把它做大，然后就花钱租了这些地，150 块钱一亩，总共租了 50 年时间，我这里的地是 5 亩。最开始的时候这些地都是不好的地（沙地和石头地），后来自己在这里挖了水塘，其他地方填上了土，盖起了小包厢和大的就餐厅。

**问：**到您这里来就餐的游客多吗？都是来自哪里的？

**答：**挺多的，主要是来自和田市区、墨玉县和策勒县的游客，也有内地来的游客，有维族也有汉族，都一样的，我们都很欢迎，他们也很愿意到我这里来消费。

**问：**那这么多客人到农家乐来，您平时忙的过来吗？

**答：**最开始忙的时候是人手不够，后来家里人都来帮忙，我负责招呼客人，我老婆负责做饭菜、儿媳妇收账，儿子专门负责采购食物原材料。再后来做的比较大了，现在我的农家乐是三星级农家乐，就雇了做饭菜的人，还雇了服务员。

**问：**您儿子愿意跟着您一起做农家乐吗？

**答：**最开始他是不愿意的，后来我让他帮忙也压着他要参与进来，毕竟他还是听我的，加上经营农家乐确实也能赚不少的钱，他就被我说服了，留了下来，现在他主要负责采购。我儿媳妇还是大学生，毕业了之后嫁给我儿子，她主要负责账目。

**问：**那您雇的这些服务员一个月工资多少？

**答：**一个月工资 3500 块钱，还管吃管住。

**问：**客人到您这里来除了吃饭还有其他娱乐活动吗？

**答：**“有的，我们村里有 3、4 个民间艺人，他们会弹唱都它尔和手鼓等乐器，如果客人有需要，我会请他们来表演，每表演一次就给一次的钱”。

**问：**您的农家乐一年大概可以经营几个月？

**答：**每年 4 月底开业，10 月底左右就歇业了，我今年准备 5 月 1 号开业。

**问：**您经营农家乐比较赚钱，村里其他人会眼红吗？您有没有带着其他人一起经营农家乐？

**答：**（笑的很开心）哈哈，他们不眼红。我带了 7 个徒弟，我们村支书就是我的徒弟，是我带着他经营农家乐的，现在他们的收入都还不错，还带动了其他人参与农家乐等旅游接待中来了，比较赚钱的。

**问：**那村里像您这样赚钱的农户多吗？

**答：**比较好的有 5、6 个呢，有的是养羊，有的是做农家乐，也有的是种植核桃，都还不错，我在村里算是比较富的。

**问：**您今后有什么发展计划吗？

**答：**我已经承包了好多亩鱼塘，准备自己养鱼，再租一些地自己养上鸡鸭羊，把农家乐做大，客人来了就可以钓钓鱼、吃吃饭也可以大家一起跳舞娱乐，吃饭的原材料我们也可以自己供应了。

**问：**您发展的这么好，赚了钱，您会捐钱给村里吗？

**答：**我就是救济下村里穷一点的人，修路、建学校我们家主动出钱，在村里做一些慈善吧。

对个体层面的旅游精准扶贫帮扶不能全然依靠政府的转移支付及各方经济支援，而应以贫困人口旅游扶贫参与意愿与参与能力为帮扶内容。通过“能人帮带”的方式，使贫困人口产生参与旅游扶贫的意愿，进而通过政府、相关组织机构组织对贫困人口技能培训，提升其参与能力，进而真正从旅游精准扶贫中获益。当然，

由于贫困人口的复杂性与差异性，对贫困人口层面的帮扶不可“一把抓”，要以不同的帮扶方式满足不同贫困人口的需求。

### 4.3 旅游精准帮扶的主体

旅游精准扶贫具有复杂性、系统性、精细性的特点，仅靠政府很难完成，因此需要多元主体共同参与。通常旅游扶贫的主体包括政府部门、旅游企业、非政府组织、社区居民等（邓小海，2015）。本课题组通过对南疆旅游精准扶贫进行实地调研后发现，南疆旅游精准扶贫帮扶的主体包含政府、旅游企业、非政府组织、对援疆省（市）、旅游者、驻村干部以及第三方智库等（图 4.5）。在旅游精准扶贫中，各方主体明确自己的工作及责任，对于落实旅游精准扶贫战略和规划具有重大的意义。

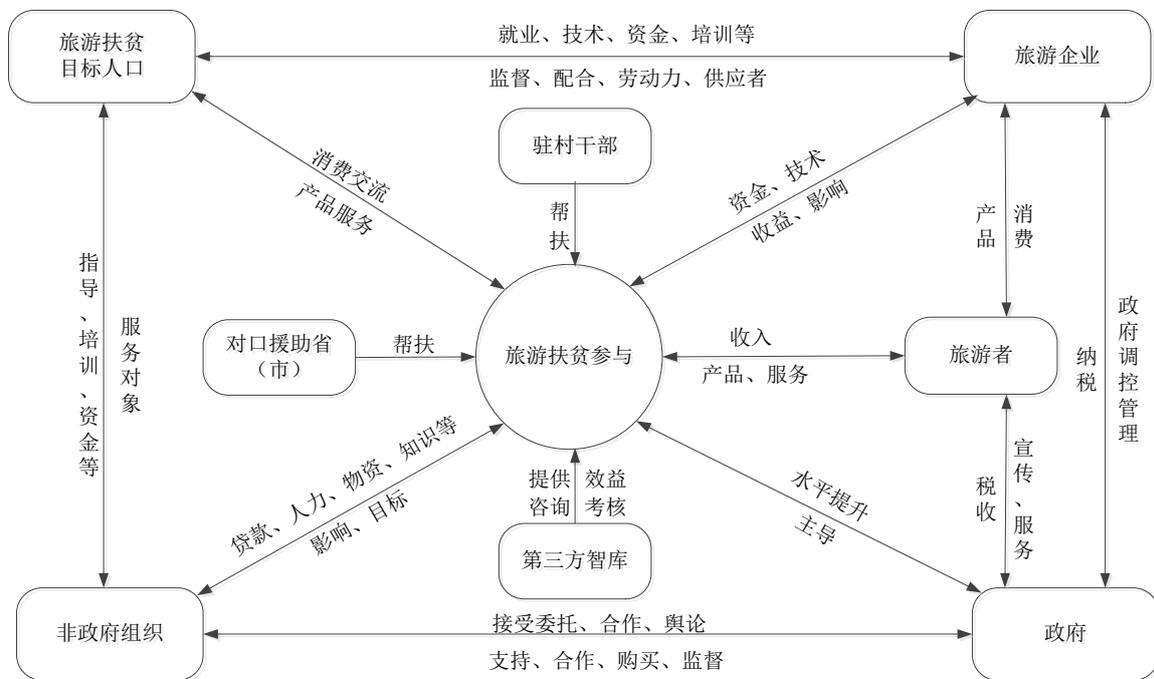


图 4.5 南疆民族地区旅游精准扶贫帮扶主体

#### 4.3.1 政府

南疆旅游当地的各级政府是旅游精准扶贫的顶层设计者，具有关键性主导作用，这也是旅游扶贫工作开展的基础。旅游精准扶贫是一项政策性极强的旅游开发活动，将贫困区的旅游开发与当地政府脱贫攻坚战略紧密结合。国家相关的扶贫政策是开展旅游扶贫的首要前提和重要依据。因此，在当今南疆脱贫攻坚的关键期，旅游精准扶贫离不开政府的牵头指导。中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》，提出加大中央财政投入力度与金融扶贫支持力

度，重点支持“三区三州”脱贫攻坚。新疆的贫困问题一直受得到国家有关部门的高度重视，近年来，国家持续加大对新疆脱贫攻坚的支持，将南疆四地州片区专项资金从1亿元提升至4亿元，仅2016年上半年，新疆报备的1205个财政扶贫发展资金项目启动率就超过97%。国家颁布新疆特殊支持政策，在2016年将11万贫困人口实现扶贫搬迁规模，将新识别的有搬迁需求的贫困人口继续纳入搬迁范围，给新疆农村无户籍新落户人口提供特殊支持，瞄准贫困，使真正的贫困人口进入建档立卡的范围。所以民族地区在设计旅游发展规划、争取旅游发展资金、安排旅游公共项目时，促进扶贫与旅游开发同时规划、同时推进、同时显效。

南疆各地方政府也在旅游精准扶贫党政主导开发、科学规划、政策扶持、体制改革等方面做出了努力。喀什地区麦盖提县委政府高度重视乡村旅游推进进程，坚持稳定发展的决策，将旅游业当做是当地的富民产业和战略性支柱产业，主要负责合理有效的规划，优化产业结构布局，加大其对基础公共基础设施建设的投入及加强市场监管、促销宣传及人才培养等工作。喀什巴楚县县委政府出台了《第三产业发展若干优惠政策》，加大财政支持力度，建立县财政资金，产业基金、银行贷款等共同投入机制。实施项目补助或以奖代补政策，对被评定为乡村旅游特色村的，给予奖励20万元；对于被评判为三、四、五星级农家乐分别一次性给予5万元、10万、20万元的奖金。同时，巴楚县县委积极开展行业帮扶，积极申请项目支持。阿克苏地区的县委、县政府全力推动旅游的管理机制深化改革，形成对旅游业统一领导、统一管理、统一协调的综合联动管理体制。

#### 4.3.2 旅游企业

旅游企业既是旅游市场的主体，也是南疆旅游精准扶贫工作的主要力量。旅游企业通过对贫困地区的投资，为当地贫困人口提供就业岗位，购买周边农牧民的农副产品、手工艺作品等，拓宽贫困人口的收入来源。此外，旅游企业所交税收，也是当地财政收入的重要组成部分。旅游企业主动承担帮扶带动贫困群众的社会责任，助力脱贫攻坚，为广大贫困户依托旅游产业脱贫开辟出新的路径。广泛动员有参与意愿的旅游企业与贫困村、贫困户精准结对，带动贫困村和贫困户尽快脱贫致富。

乌什县农家乐投资的资金来源除政府补助外，各乡（镇）选择实力雄厚的社会资本作为经营业主投入资金。所有农家乐经营者分别与当地政府签订经营分红合同、与40户贫困农民签订入股分红协议书，连续5年每年按照每户贫困户分红1500元

的标准，总共分红 30 万元。同时，优先为贫困农民提供工作岗位、包销贫困户生产的农副产品，并通过自己的经验帮助和指导有意愿的贫困户从事旅游创业，有效带动周边贫困农户脱贫致富，从而为乌什县的乡村旅游发展和扶贫工作源源不断地注入新的活力。旅游合作社通过引入社会资本，打造龙头企业，在拉动地方经济的同时，起到带头示范作用，提高了农产品及传统手工产品的价值，推动贫困人口脱贫的进度。温宿县博孜墩村宝美特柯尔克孜女子手工绣品农民专业合作社通过发展刺绣、马鞍、花帽、服装等旅游手工工艺品，弘扬博孜墩村柯尔克孜族文化，力争将博孜墩村打造成为民俗旅游基地。2016 年该合作社吸纳贫困户妇女 110 人从事刺绣工作，解决了村里 13% 贫困人口的就业。和田市吉亚丽人艾特莱斯丝绸有限责任公司是国家 3A 级旅游景区，全国工业旅游示范点。该公司将旅游与最具民族特色的传统手工业相结合，一方面，向游客宣传和推介了艾特莱斯品牌，实现了艾特莱斯手工纺织工艺品的保护与继承发扬，增加了手工艺品的附加价值；另一方面，安置了附近的贫困户直接在公司就业，为众多手艺人提供了就业增收的途径。

#### 4.3.3 非政府组织

非政府组织主要是指旅游扶贫行业协会、扶贫志愿者联合组织、旅游扶贫资助机构等非营利性机构和组织，在旅游精准扶贫发展中担当着极其重要的角色。非政府组织通过大力开展公益活动以激发旅游企业的社会责任感，促使贫困地区的政府出台相关政策鼓励私营企业帮扶贫困户，教育培训贫困人口，提升他们的就业技能。非政府组织成员来自各行各业各阶层，从某方面来说他们更熟悉业务，更深入基层，凭此优势协助群众实施项目并进行监督，能更好地开展旅游精准扶贫工作。非政府组织在旅游精准扶贫帮扶中的作用主要体现在对当地环境与文化资源的保护，对当地经济的促进，对当地人民的引导，对景区宣传等方面的种种优势。我国在扶贫领域影响力较大的非政府组织主要有：中华慈善总会、中国扶贫基金会、中国人口福利基金会、共青团中央的“希望工程”等。新疆旅游相关的非政府组织主要有：新疆旅游协会、新疆旅游产业联盟、新疆维吾尔自治区导游协会、旅行社协会、阿拉善 SEE 生态协会等。

2017 年，新疆维吾尔自治区旅游协会动员 100 家规模较大的涉旅企业，以签约结对、村企共建为主要形式，对 100 个旅游扶贫重点村开展旅游活动、帮扶脱贫工作，通过旅游线路开发、项目投资、旅游企业落地乡镇等多种方式，大力发展乡村

旅游，让更多贫困农民参与到旅游项目开发及经营过程中，实现旅游精准扶贫。2018年11月，自治区旅游协会南疆旅游扶贫考察团第五站来到岳普湖县，在县委、县旅游局相关领导的带领下参观了电子商务产业园、达瓦昆景区、千年柳树王景区，双方对相关项目运营状况中存在的问题进行了及时沟通和交流。自治区旅游协会组织承诺会组织更多会员企业参与到南疆旅游扶贫建设中来，通过协会专家智库、会员企业与岳普湖县资源对接实现“百企帮百村”扶贫计划达到旅游帮扶的目标，并通过新媒体宣传、抖音大赛、大活动策划实施、旅行社合作等方面以点带面拉动旅游客源地的市场开发，为岳普湖县的旅游发挥自治区协会的力量。

虽然南疆贫困地区陆续成立了旅游扶贫行业协会，但其职能还需要进一步完善：

(1) 非政府组织作为政府和企业之间联系的桥梁，要继续加大贯彻政府对贫困地区旅游精准扶贫发展的相关政策；(2) 尽快完善与规范行业的规定与制度，在维护各方整体利益的同时促进贫困地区的旅游发展，推动当地贫困居民脱离贫困；(3) 密切关注贫困地区行业发展动态，及时收集市场信息，向目的地管理部门和目的地社区提供咨询服务；(4) 全面协调政府、企业、居民等利益主体之间的关系，规范并明确的责任和义务，推动旅游精准扶贫健康持续发展，并对社区参与的发展情况予以时刻关注和监督。

#### 4.3.4 旅游者

旅游者是旅游精准扶贫工作的主要服务对象，旅游精准扶贫的预期效果和目标能否实现直接取决于旅游者的满意程度。旅游者作为旅游扶贫发展中重要的需求方这一身份，使得旅游者成为旅游精准扶贫活动的重要利益相关者，在贫困地区发展旅游业应重视旅游者的多样化需求。旅游者在贫困地区旅游，其首先是消费者，是为了了解和欣赏到旅游资源价值，为获得物质、精神和文化方面的旅游体验而旅游的，他们最核心的利益是旅游体验的质量和满意度。因此，只有提供符合市场需求的旅游产品，才能真正吸引旅游者在目的地消费，实现通过旅游产业促进地方经济发展以及目的地贫困人口脱贫致富的目标。

旅游者在景区中参观游览，与导游人员、目的地居民的交流和沟通，对贫困人口思想观念、行为方式等方面也有直接的影响。旅游者不仅可以通过消费旅游产品、当地农产品及手工艺产品，还可以对贫困地区进行口碑宣传，甚至会直接对贫困户给予帮扶。喀什噶尔老城景区管委会工作人员卡迪尔亚·卡布力孜经常会向他人讲述一个

真实的故事：一位上海游客到老城景区旅游。将近晌午，游客提出想拜访当地居民家，观察维吾尔族人民中实际的生活状况。随行导游听听后便随手敲开一扇居民家的大门。主人家正准备吃午饭，明白其来意，热情地邀请这位游客进屋，并邀其共进午餐，气氛非常欢快热烈。饭后，上海游客要付饭钱。主人家百般推辞，甚至搞得还有些不高兴：“我们把你当作朋友，请朋友来家做客，还能要钱吗？”上海游客非常感动：“来新疆之前，很多人都说新疆非常危险。来了以后亲身经历后，新疆不但非常安全，新疆人民还非常直爽，热情好客。”最后，这位游客提出要主动承担主人家孩子上学的费用，直到大学毕业。这件事在老城景区传作一段家喻户晓的佳话。

河南省十三五期间投入援疆资金 1.38 亿元，帮助援助地区建设旅游厕所、标识标牌、停车场、景区步道等基础设施。江西、江苏与援疆省市共同策划举办“雄山圣水、史诗故地”克州旅游宣传系列专场推介会，充分展示克州旅游的区域特色、文化特色和民族特色。近 5 年来，上海市已累计投入 4.2 亿元，推进 55 个旅游项目，帮助泽普金湖杨景区获评国家 5A 级景区，并推进喀什地区一批县域旅游景区提升和基础设施完善；山东省投资 2.9 亿元，推进 4 个景区建设；深圳市投资 1.5 亿元，倾力打造一批昆仑文化旅游目的地；北京市投入 1.32 亿元，推进和田 11 个项目；江西省投资 5000 万元，兴建各种旅游设施；江苏省投入 4465 万元，建设阿合奇县旅游发展平台等。此外，江苏省还投资 66583 万元，建设 20 个旅游项目，并成功创建 4A 级景区 7 个，3A 级景区 3 个；浙江省投入 5000 多万元，推进多个旅游项目建设。

#### 4.3.5 驻村干部

为打赢脱贫攻坚这场“硬仗”，大批机关干部在党中央和各级党委政府的选派下到基层驻村帮扶。从 2014 年开始，新疆维吾尔自治区党委在全疆各级机关抽调 20 多万名干部到南疆地区开展一系列乡村扶贫工作，开展了访民情、惠民生、聚民心“三民”活动及“结对帮扶”活动等。驻村干部是党和政府方针政策的宣传者，掌握贫困地区及贫困人口实情的调查者，他们深入到农户家中，与群众面对面的谈心，有针对性地对群众进行相关业务知识的培训，宣讲农村相关法律法规，开展调研，收集村民困难，主动与上级部门联系，帮助村里出点子，为贫困地区及贫困人口脱贫起到积极作用。

阿克苏地区沙雅县努尔巴格乡排先拜巴扎村（下称“巴扎村”）的驻村干部王磊在调研村里的努尔迪亚尔手工艺品专业合作社时，发现因设备落后，合作社生产的

地毯花色和款式单一，成品精细程度不高，造成产品滞销，资金周转困难，工人们发不出工资。了解情况后，王磊到沙雅县采购了手工地毯再加工设备，以提升产品品质。同时，他还推动地毯外销，在 2017 亚欧商品贸易博览会精准扶贫项目洽谈会中，为合作社争取到一个展位，向参展客户展示了手工地毯、坐垫和挂毯等手工艺品。新疆维吾尔自治区旅游局住村工作组在麦盖提县央塔克乡战斗村，积极支持村里的裁缝合作社勉励合作社带头人带领全村妇女一起通过一技之长走向富裕之路，让更多妇女走向工作岗位，带动家庭致富。驻村干部虽未直

提升产品品质。同时，他还推动地毯外销，在 2017 亚欧商品贸易博览会精准扶贫项目洽谈会中，为合作社争取到一个展位，向参展客户展示了手工地毯、坐垫和挂毯等手工艺品。新疆维吾尔自治区旅游局住村工作组在麦盖提县央塔克乡战斗村，积极支持村里的裁缝合作社勉励合作社带头人带领全村妇女一起通过一技之长走向富裕之路，让更多妇女走向工作岗位，带动家庭致富。驻村干部虽未直接参与旅游精准扶贫，但他们对贫困人口思想观念的改变具有重要作用，有助于贫困人口自我发展能力的提升，是贫困人口参与旅游扶贫的前提条件。

#### 4.3.6 第三方智库

智库又称头脑企业、智囊集团或思想库、智囊机构、顾问班子，是指专门从事开发性研究的咨询研究机构。它将各学科的专家学者聚集起来，运用他们的智慧和才能，为社会经济等领域的发展提供满意方案或优化方案，是现代领导管理体制中的一个不可缺少的重要组成部分。旅游精准扶贫第三方智库的主要任务是提供咨询，为决策者献计献策、判断运筹，提出各种设计；反馈信息，对旅游精准扶贫实施方案追踪调查研究，把运行结果反馈到决策者那里，便于纠偏；进行诊断，根据旅游精准扶贫现状研究产生问题的原因，寻找解决问题的症结；预测未来，从不同的角度运用各种方法，提出各种预测方案供决策者选用。

中国社会科学院携手新疆大学旅游学院、新疆财经大学旅游学院等专家学者，建立南疆旅游精准扶贫智库，指导旅游精准扶贫开发，坚持创新引领，智力扶助脱贫。第三方智库，在创新发展思路、谋划重点项目、链接外部资源、对接国家战略等方面发挥了重要作用。智库专家的建议把脉准确、含金量高、立意深远，切合南疆实际，具有很强的指导性和可操作性。国家发展改革委国际合作中心对和田地区朗如乡下属的普夏村、奴遂村、提热克阿迪力村、其干力克村、排孜瓦提村、亚甫

恰力克村、朗如村、米提孜村、刀孜亚村共 10 个对口帮扶深度贫困村进行走访调研，验收结对帮扶成果，进一步了解贫困帮扶需求。浙江旅游职业技术学院“传帮带”智力帮扶模式下向阿克苏地区的旅游企业、旅游景区、酒店、旅游商品供应商发放调查问卷，精准了解地区旅游管理人才需求，培养适应地方经济社会发展需要的应用型本科人才。

#### 4.4 旅游精准扶贫帮扶措施

##### 4.4.1 党政主导科学规划，深化体制改革，加强政策扶持

一是制定科学可行的旅游扶贫规划和优化产业布局。按照“重点发展、因地制宜、突出特色、合理布局”原则，并以科学规划为主导，保证旅游扶贫开发工作的有序推进。二是着力建立统筹协调的管理服务机制，通过部门联动形成工作合力。坚持“把乡村旅游扶贫与新农村建设、现代农业发展同步规划、同步实施、同步推进”的工作思路，对乡村旅游扶贫和新农村建设、城乡风貌改造等进行资源整合和资金统筹，建立联合推进乡村旅游扶贫工作机制。三是着力做好市场监管、宣传促销、人才培训和公共服务等工作；完善乡村旅游标准化体系，创建并实行乡村旅游餐饮、购物、住宿、娱乐等消费环节的安全标准和服务规章。四是依据旅游扶贫的工作情况设立奖惩机制，考核地州市县旅游局及领导对旅游带动扶贫工作的研究部署、统筹协调、资金投入、项目实施、督促检查，对于绩效优异、工作先进的责任人，表彰通告各地党委，而对于落实不力、拖沓而造成旅游扶贫严重后果的责任人进行问责。旅游产业发展委员会全面负责本地范围内旅游产业的统筹发展，解决当地旅游产业发展过程中出现的实际困难，积极促进旅游与其他部门的综合联动发展。五是贫困人口缺少资金、技术等，自身素质条件较差，不能通过市场的旅游开发来带动这些人走出贫困，政府一定要给予政策上的扶持和优惠，来帮助贫困人口实现脱贫致富，走上自力更生的道路。积极举办“民族团结一家亲”的活动，促进各民族之间的交往交流。坚持开展倡导新风尚、树立新气象、建立新秩序“三新”活动，移风易俗，转变思想观念，改善环境卫生条件，淡化宗教氛围。

##### 4.4.2 树立旅游资源开发新观念，加快地方特色文化旅游资源开发

要树立起旅游资源开发的新观念，要认识到旅游资源只是发展旅游业的一部分，旅游产品的开发能力才是决定旅游业发展水平的关键因素。旅游资源的匮乏可以用

旅游产品的开发能力来弥补，即使在资源不足的情况下，也可依靠区域的特色开发出资源脱离型的旅游产品，如大连的主题公园，同样加速了旅游业的发展。南疆不仅拥有丰富的自然资源和生态旅游资源，也拥有深厚底蕴的民族特色文化旅游资源，能够充分满足游客的不同旅游需求。民族特色文化旅游是南疆地区重要的文化旅游品牌，也是南疆对国内外游客具有吸引力的旅游产品。目前，对少数民族的民族文化资源开发还远远不够，游客只能走马观花的粗略的感受少数民族灿烂的历史文化底蕴。今后，民族文化旅游发展的方向更应该注重在对民族文化产品的深度开发以及对民族文化的保护性挖掘上，尤其要增加游客对民族文化旅游资源的体验感受，开发具有能让游客参与、感受民族文化的旅游项目，让游客从视觉、触觉、味觉上感受少数民族的生活方式。在对民俗旅游产品的开发上，尤其是对某一民俗旅游景点的开发中，要结合当地民族文化特点，搞清楚本景区（点）的民俗旅游主题是什么，围绕这一主题设计民族文化旅游体验产品，打造个性化的民族文化旅游体验服务，并设计符合本景区的民俗特点的旅游纪念品，从而做到真正意义上的深度开发。

#### **4.4.3 加强南疆各地州之间的联动性，实施整体营销与联合促销**

旅游业作为产业关联度高的一种产业，具有带动相关产业的发展和经济结构的升级的优势。地区之间要进一步开发思想，转变传统观念，增加交流，加强对旅游产业作用和地位的认识，立足于历史发展的战略高度，全局把握，整体运作，把旅游产业做大做强。首先，融化区域封锁的“坚冰”，解决制约区域旅游合作的各类问题。实行优惠政策，加速区域旅游规范性文件制定和配套制度发展，扩大区域整体竞争力、影响力。其次，加强领导层面的交流协商，构建标准化的协调机制，对有关区域旅游发展的问题进行统一协商解决。具体表现为建立区域旅游联合发展委员会，以组织、宏观协调旅游活动的发展为主要职能，制定区域旅游合作的实施细则。及时化解内部争端或冲突，为将来的合作统一规划、统一管理。最后，加速区域内旅游业协会建设。设立导游、旅行社、景区景点、旅游购物场所、旅游车船等分会，地区的相关行业协会作为团体会员参与其中，通过发挥其自我约束、自我服务、自我管理的作用，推动区域内各主体之间多层次、宽领域、多形式的协作。

南疆四地州空间同构、道路相连、资源共生、地理位置相邻，并有着一样的客源市场，具备市场营销竞合条件，杜绝资源上的类似产品开发的同质竞争，可以协同开展旅游宣传与促销活动，共享销售渠道、销售队伍来降低广告的花费和销售成

本。在旅游市场开发过程中，每个合作方要树立统一市场的概念，在旅游产品销售上实施捆绑销售、套餐组合战略，打造出内部协同发展、外部统一竞争的良性循环的旅游发展环境。

#### **4.4.4 建立旅游投融资平台，实现投资多元化**

针对旅游扶贫投融资主体单一政府唱独角戏的现状，在充分发挥政府的主导作用的基础上，通过引导投资，营造良好的宏观环境，为多元化投资创造条件。因此，南疆各地（州）就要进一步扩大开放、深化改革，出台有利于旅游发展的融资政策，改善投资环境，吸引社会资金的广泛参与，大力招商引资，拓展融资渠道，集聚旅游发展资金。首先，可以通过建立和完善旅游投资项目库，聘请相关专家策划、包装一批旅游项目放到政府的网站上，并以优惠的政策和优厚的回报吸引旅游企业，激活民间资本参与旅游项目建设。其次，建立旅游项目的融资平台，加快旅游企业与银行的对接，鼓励支持金融机构扩大对旅游企业和旅游项目的贷款规模，放宽旅游企业享受中小企业贷款优惠政策的条件，对有优势资源和巨大潜力的经营不善的旅游企业给予信贷支持。最后，经过资源转化为资本、资本转化为证券的融资方式，组建旅游投资公司，适度利用政府融资平台，利用 PPP 模式、旅游扶贫小额信贷、农业众筹、项目资产证券化等融资方式，推动旅游公共服务项目投资。

#### **4.4.5 完善交通网络建设，加快旅游公共服务体系建设**

目前南疆已经形成了由公路、铁路和航空等多种交通方式构成的交通网络，但由于区域面积大，各地州的陆路交通欠发达，远不及全国交通网络的建设。随着南疆旅游业的发展，通讯、交通等基础设施不完善造成的制约已逐步显示出来，优化区域的基础设施建设，缩短省际以及省内各地的时空距离，提升景区的可进入性，是目前南疆各地州旅游业发展的重中之重。首先，要加快旅游交通网络体系的建设步伐；其次，是加大现代化通信建设力度，在核心景区现有程控通讯的背景下，发挥光缆干线的作用，提高通讯的覆盖率，加速信息高速公路发展；三是推进旅游中心城市和核心景区的餐饮、购物、住宿等服务设施的建设，改善旅游城市、景区景点的旅游环境；最后，推翻不规范的规章制度，道路限速以及隔离带设置较多等问题。

南疆各地州要加强财政专项资金对公共服务体系和旅游基础设施建设的投入，积极鼓励各地成立旅游投资集团、设立旅游产业发展基金，充分发挥财政资金的政策导向作用，吸引社会资本投入基础设施建设，各地州之间要统一规划设计、统一

质量管理、统一服务标准。新疆各地州需要开通更多的航班和专列，特别是开通更多的疆外飞机直航和火车直通，降低交通成本。高度重视公共服务体系完善工作，加强公共服务体系建设力度，既加强游客服务中心、旅游集散中心、旅游厕所、慢行绿道、公共游憩设施、停车场（位）、道路沿线观光停靠点等旅游公共服务硬件设施建设，又注重信息化、智能化、人性化服务等软件建设。同时，要废除一些不合理的规章制度，如旅游交通道路上设置过多的减速带，频繁限定行驶速度上限，使得在道路上比原来多花费一倍的时间，这些不合理的规定严重影响到了游客的旅游体验，造成不良的口碑，减少了游客到该地区来旅游的动力。

#### 4.4.6 鼓励旅游企业参与新疆旅游资源开发

受历史和自然条件等多重因素制约，在市场培育启动阶段，新疆将很难真正吸引到旅游企业的投资。为此，必须实施政府主导下的发展战略。其一，鼓励国有旅游企业向南疆投资，并且把向南疆投资作为考核国有旅游企业绩效的重要方面之一（旅游业内之所以还保留国有企业，就是让其承担社会责任，而不应只是简单的国有资产保值增值）；其二，对向南疆投资的旅游企业给予立项方面的支持，特别是现在新疆旅游还处于景区带动型，因此重点是对投资建设景区，特别是高 A 级景区的旅游企业给予项目立项审批方面的倾斜支持；其三，对投资新疆的旅游企业，给予土地、贷款资金等方面的扶持，保证旅游企业的相关项目能迅速开工；其四，新疆旅游业发展特别基金一旦设立，可考虑优先使用于通往景区道路等基础设施的政府投资；其五，对现有成长性好的旅游企业，特别是品质较高的 A 级景区提供扶持资金，为其创 5A、保 5A 级景区服务。

## 5 新疆南疆民族地区旅游精准扶贫机制创新

旅游精准扶贫是内在联动性较强的系统工程，它由数个关联性强并相互制衡的机制系统构成，只有将子系统组合为合理顺畅的运行系统，旅游精准扶贫才会有效发挥作用。旅游精准扶贫系统运行机制由瞄准机制、关系治理机制、多方主体共赢机制、利益联结机制和动态监测机制子系统组成，图 5.1。

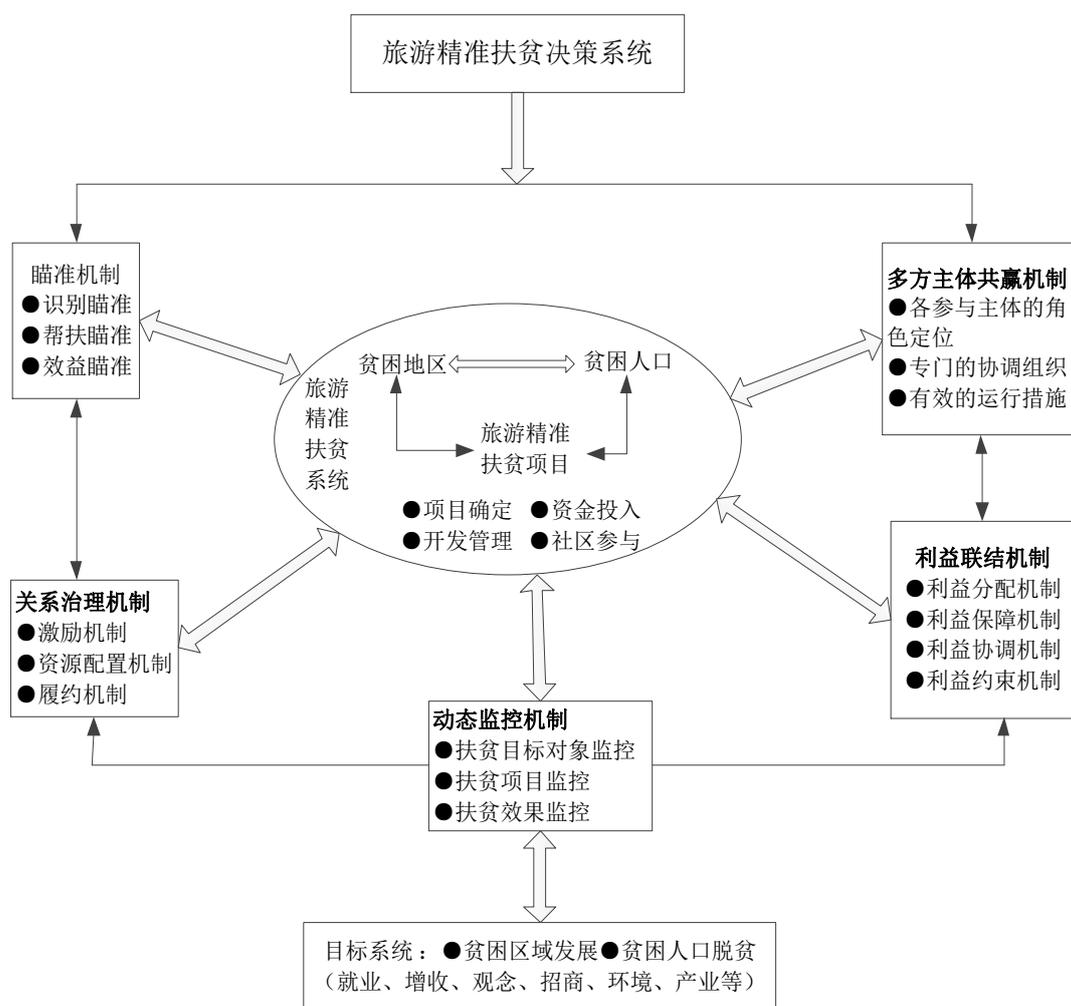


图 5.1 旅游精准扶贫系统运行机制

### 5.1 旅游精准扶贫瞄准机制

扶贫瞄准是指为扶贫工作设定一个标准，并为其选定扶贫的对象和为确定的对象实施扶贫项目以及采取行动的范围（王朝明，2018）。扶贫瞄准是实施扶贫措施的关键工作，只有精确识别扶贫对象，了解其致贫原因和生计资本，才能为其制定切

实有效的扶贫对策，并制定减贫脱贫路线图，指导贫困户脱贫致富。扶贫瞄准机制则是指在扶贫过程中建立的能够动态识别贫困人口机制，包括扶贫瞄准的主体、对象、内容、依据、表现形式等。通过机制中的要素相互联系、共同作用，最终使得真正贫困人口能够通过获取扶贫资源脱离贫困。新疆南疆属于典型的集中连片贫困地区，具有旅游资源富集与地理单元贫困叠加并存的显著特征。因此，在该地区实行旅游扶贫是合理利用天然资源、激活造血机能、盘活第三产业，解决当地贫困人口就业和创收的有效手段。但旅游扶贫并不是适合所有地区、所有贫困人口，需要结合旅游产业自身发展规律、开发条件以及贫困人口特点等众多因素综合考虑。旅游精准扶贫瞄准是开展旅游精准扶贫工作的核心环节，其中识别瞄准、帮扶瞄准、成效瞄准是旅游精准扶贫工作能否取得预期成效的关键环节。

### 5.1.1 旅游精准扶贫识别瞄准机制

旅游精准扶贫识别的根本目的就是要准确地识别旅游扶贫的目标对象（邓小海，2015）。在南疆地区实行旅游产业扶贫，并不是在所有地区实行旅游产业扶贫形式，而是需要根据旅游业发展的规律以及贫困地区旅游扶贫开发条件进行综合评价，分析其中存在的优势和不足，以评判一个地区是否具备开发的条件和潜力，能否采用旅游扶贫的方式来取得预期的效果。旅游精准扶贫识别就是针对不同贫困地区的扶贫开发条件、不同贫困人口的实际情况，采用切实有效的科学方法，以精确地辨别和区分贫困地区开发的基础以及真正的贫困人口。

#### （1）南疆旅游精准扶贫适宜区识别

南疆地区旅游精准扶贫开发条件识别体系从人口贫困程度、旅游资源禀赋状况、区位因素便利程度、配套要素完备情况、客源市场规模大小和旅游环境适宜性六个维度进行构建（图 5.2）。应用特尔菲法和层次分析法确定各级评价指标及其权重，识别出南疆旅游精准扶贫的高度适宜区、比较适宜区、一般适宜区、临界适宜区、不适宜区。

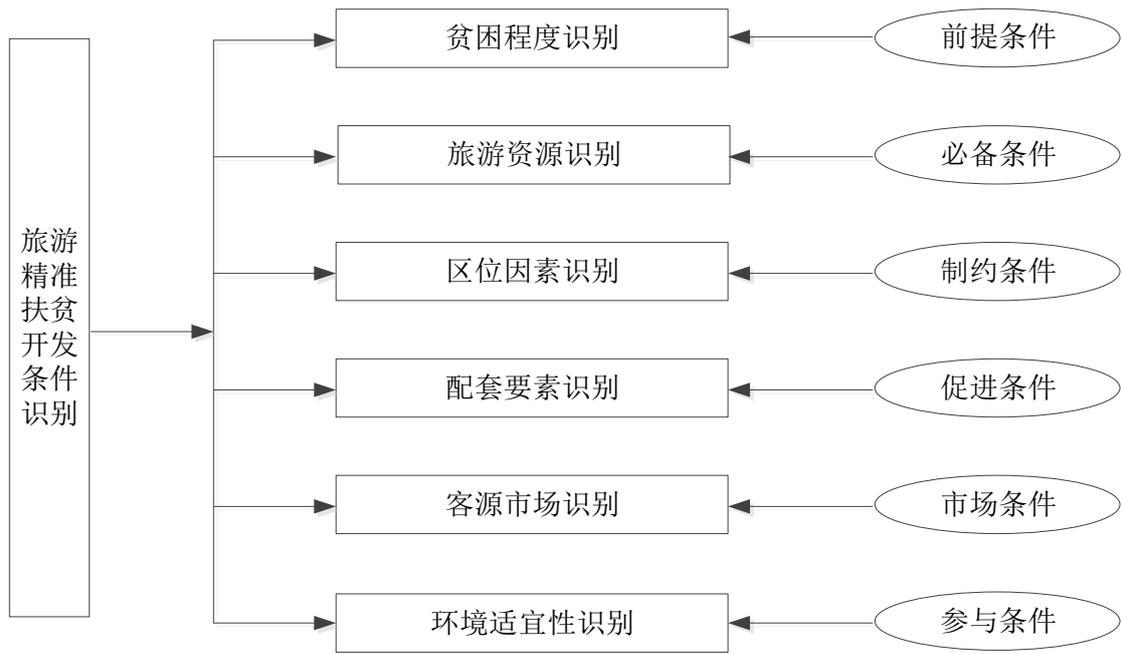


图 5.2 旅游精准扶贫开发条件识别

### (2) 南疆旅游精准扶贫开发项目识别

旅游精准扶贫项目开发是旅游发展与贫困人口之间的桥梁，在综合考虑南疆地区贫困人口发展意愿的基础上，遵循旅游精准扶贫项目的开发条件和市场需求相适应的原则，有助于贫困人口的发展、受益，构建民族地区旅游精准扶贫开发识别系统。该系统基于资源（Resource）、人（Humanity）、效益（Benefit）三个方面因素的综合考虑，坚持因地制宜、实事求是的基本原则，构建旅游精准扶贫项目识别体系，突出贫困人口涵盖在旅游发展项目内以及符合贫困地区人口发展诉求的特点，并确定各贫困地区旅游扶贫优先开发的项目（下图 5.3）。

### (3) 南疆旅游精准扶贫目标人口识别

识别贫困对象是研究扶贫的首要问题，实现精准化扶贫的重要途径是产业扶贫到户。南疆地区具有贫困成因复杂、贫困程度较深、贫困人口集聚的显著特征，在旅游资源富集的贫困地区，并非全部贫困人口都是旅游扶贫的对象，需根据旅游产业的发展方向和贫困人口的素质，确定旅游精准扶贫的目标人群。具体识别程序是，从社会经济、生态环境、民主评议等维度构建旅游精准扶贫识别系统基础数据库，通过贫困人口识别模型识别贫困人口；通过旅游扶贫目标人口识别模型识别出具有参与旅游扶贫优势或障碍的目标人口，而对旅游扶贫目标人口以外的贫困人口采取其他方式。

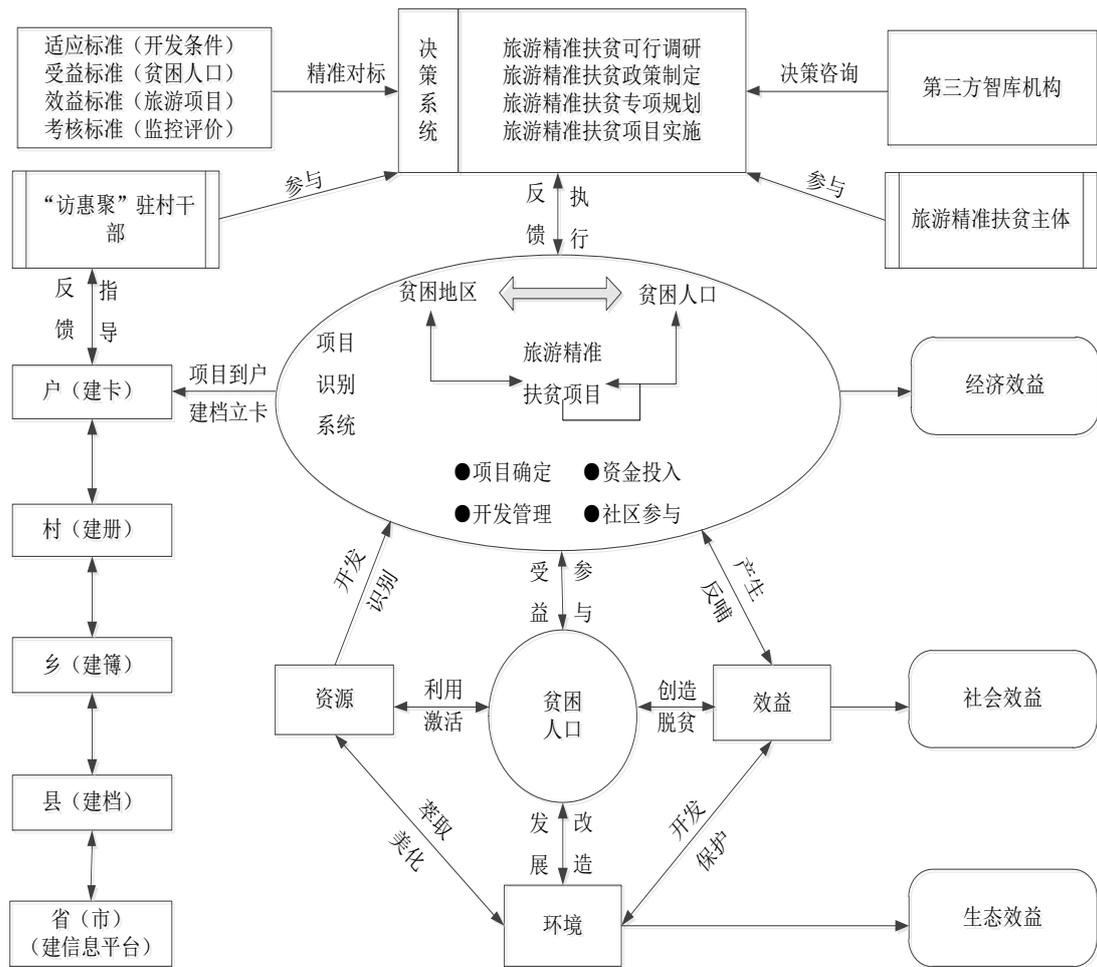


图 5.3 新疆旅游精准扶贫项目识别

### 5.1.2 旅游精准扶贫帮扶瞄准机制

旅游精准扶贫帮扶瞄准就是有效识别贫困地区旅游扶贫开发条件、开发项目及目标人群的基础上，根据贫困人口的特点并结合实际需求，确定旅游精准帮扶内容、主体和措施，以改善旅游精准扶贫环境和开发条件，提高贫困人口参与旅游扶贫工作的能力和质量，以实现旅游精准扶贫目标（邓小海，2015）。

#### (1) 帮扶内容瞄准

根据新疆旅游精准扶贫开发条件以及贫困人口参与的阻碍，按照“扶业”、“扶环境”和“扶人”的一体化精准帮扶思想，瞄准民族地区旅游精准扶贫帮扶内容，即在地方层面通过完善开发条件进行帮扶，社区层面以社区旅游发展带动社区建设进行帮扶，景区层面以景区开发与运营带动周边居民参与旅游业实现帮扶，贫困人口个体层面通过优惠政策、教育培训等举措进行帮扶，以提高贫困人口参与的能力和素质。

## （2）帮扶主体瞄准

实施旅游精准扶贫是多方主体共同参与协作的过程。新疆旅游精准扶贫帮扶主体包含各级政府部门、旅游企业、非政府组织、对口援助省（市）、“访惠聚”驻村干部、扶贫专干、第三方智库（高校、科研院所）、行业协会、旅游者等。系统研究各主体在实现该目标过程中所扮演的角色、承担的社会责任以及参与程度与内容，对旅游精准扶贫顺利实施和效益考核具有深远意义。

## （3）帮扶措施瞄准

对于旅游精准帮扶工作，系统分析旅游精准扶贫开发条件改善、贫困社区建设、贫困人口旅游扶贫参与等层面的新举措。旅游精准扶贫帮扶的具体措施包括旅游基础设施与配套设施建设；制定出台旅游精准扶贫金融、税收、财政等一系列优惠政策，激励和指导其发展；创新旅游产品供给，延伸旅游产业链，增加游客粘性，带动各项消费指标，提高旅游扶贫经济效益；加强旅游业目的地的宣传，营造旅游氛围，提高贫困地区旅游知名度；加强建设旅游法治，推动旅游市场的健康有序。

### 5.1.3 旅游精准扶贫效益瞄准机制

#### （1）经济效益瞄准

旅游精准扶贫要从宏观及微观层面考察旅游扶贫过程在目标地区经济发展中所取得的效果，考察贫困群众从项目实施过程中所获得的帮助；不但要从量上考察旅游扶贫项目所取得的效益，考察旅游扶贫项目给贫困人口所带来的经济实惠，而且要考察扶贫开发过程中，是否促进贫困人口自身能力的发展；不但要考察贫困人口短期所获得的利益，还要考察未来所能获得的利益。由于旅游精准扶贫的产业性、益贫性特征，经济效益瞄准能够同时衡量经济增长、不平等和贫困三者之间的关系，动态调整贫困地区经济增长方式、优化收入分配格局，提升旅游产业扶贫的经济效益。

#### （二）社会效益瞄准

社会效益是评价旅游精准扶贫成效的重要维度，通过对贫困地区旅游精准扶贫项目的实施，打造具有吸引力和体验性的旅游产品，扩大旅游扶贫地区的知名度，营造旅游产业作为脱贫攻坚优势产业的发展氛围，加强农业、牧业、林业、民族文化、手工艺品加工、非物质文化遗产等产业与旅游业相融合，拓宽当地居民就业渠道和岗位，增加收入来源，提高居民的生活质量水平。通过旅游业来发展贫困地区的行为是把双刃剑，及时了解当地居民对旅游业发展的感知和态度，引导居民积极

参与，是旅游精准扶贫的重要工作。只有目的地居民支持旅游业的发展，旅游精准扶贫才能真正实现脱贫攻坚的产业扶贫目标，才能为游客提供满意的旅游环境，增加游客的体验感知和忠诚度。

### （三）环境效益瞄准

旅游与环境之间存在极其紧密的联系。贫困地区发展旅游业的基础性资源就是环境资源，它是旅游业赖以发展的空间依托。贫困地区的旅游环境品质是其旅游吸引力的决定性因素，会直接影响游客对该地旅游产品的满意度。南疆属于典型的干旱地区，旅游精准扶贫不仅是对社会经济发展的帮扶，还要以旅游精准扶贫为契机，促进目的地居民居住环境的改善和提升。通过发展旅游业，可以修复贫困地区衰微破败的历史建筑和文化遗址，使当地社区的户外娱乐场所以及相关设施得以修建和维护，使目的地道路状况和其他交通基础设施得以改观。

## 5.2 旅游精准扶贫利益联结机制

### 5.2.1 利益联结机制的内涵与外延

#### （1）利益联结机制的内涵

在市场经济条件下，政府、社区居民、旅游企业、行业组织、旅游者等参与主体都是“理性经济人”，旅游精准扶贫强调各方主体必须要结成利益共同体，以实现整体和个体利益最大化为目标。对于利益联结的内涵，一直是学术界讨论的热点问题。学者张瑜（2004）认为，利益的联合是经济联合的根本，从系统内部观察，产业化的运行机制由利益联结机制和营运约束机制组成，而利益的创造与分配构成了利益联结机制。沈晓东（2007）认为，利益联结机制是由利益创造和利益分配构成的。利益创造是利益分配的前提条件，利益分配又影响利益的创造与产生。邹亚彬（2011）认为，利益分配方式和利益分配组织载体来保证利益联结机制正常运转。邵科等（2013）将利益联结机制分为三个部分，即合理的利益创造、利益控制和利益返还。王宏（2013）认为，利益联结机制的外在表现形式为利益联结模式，内在表现形式为利益创造、分配、约束、诉求以及保障机制。这种讨论框架得到了更多学者的认可，本文基于此框架对南疆旅游精准扶贫利益联结机制的创新实践进行分析。

#### （二）利益联结机制的外延

近年来，旅游精准扶贫进入攻坚克难的关键阶段，产业规模扩大、参与主体增多、利益关系复杂。2018年中央一号文件要求，“延长产业链、提升价值链、完善利

益链，通过保底分红、股份合作、利润返还等多种形式，让农民合理分享全产业链增值收益”<sup>①</sup>。《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》将提高农民参与程度和创新收益分享模式、强化政策扶持引导，共同作为完善紧密型利益联结机制的重要内容，并要求“鼓励新型经营主体与小农户建立契约型、股权型利益联结机制，带动小农户专业化生产，提高小农户自我发展能力”<sup>②</sup>。2018年国务院发布《国务院办公厅关于促进全域旅游发展的指导意见》指出大力推进“旅游+”，大力促进产业融合，全面提升旅游发展新功能，使发展成果惠及各方，构建全域旅游共建共享新格局。推动旅游与农业、林业、水利融合发展。大力发展观光农业、休闲农业，培育田园艺术景观、阳台农艺等创意农业，鼓励发展具备旅游功能的定制农业、会展农业、众筹农业、家庭农场、家庭牧场等新型农业业态，打造一二三产业融合发展的美丽休闲乡村，实现1+1+1>3的融合效果<sup>③</sup>。可见完善旅游精准扶贫的利益联结机制尤为重要。

一个高效的利益联结机制，需要利益分配机制、利益保障机制、利益协调机制和利益约束机制四个机制的共同促进、相互作用。利益联结机制的核心是利益分配机制，是激励多元主体共同协作的首要前提；利益保障机制保障契约关系的稳定，是保障利益分配机制正常运行的前提条件；利益协调机制是推动政策目标实现的重要手段；利益约束机制能够约束各方主体的行为，使各方主体在利益分配、权力责任等方面有据可依。在实施乡村振兴战略的过程中，要想全面的了解并理解利益联结机制，还需要时刻关注当地企业与居民合作带动利益联结关系的变化。

### 5.2.2 利益联结机制的结构

基于激励约束理论，利益联结关系是各方利益主体之间形成的关系，其紧密程度取决于其对利益主体的激励作用，以及能够维系合作稳定的约束效应。激励效应直接诱导主体采取相应的行动，约束效应则是迫使主体接受一系列的行为规范。所以基于涂圣伟（2019）的利益联结机制构成图，本文建立的利益联结机制包含利益分配机制、利益保障机制、利益协调机制和利益约束机制这四个机制，四者相辅相

---

① 国务院.中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意  
见.[http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content\\_5263807.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm). [2019-10-20]

② 国务院.中共中央 国务院印发《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》.[http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/26/content\\_5325534.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/26/content_5325534.htm) [2019-10-20]

③ 国务院办公厅.国务院办公厅关于促进痊愈旅游发展的指导意  
见.[http://zwgk.mct.gov.cn/auto255/201803/t20180322\\_832568.html?keywords=](http://zwgk.mct.gov.cn/auto255/201803/t20180322_832568.html?keywords=) [2019-10-22]

成，缺一不可。其中，利益分配机制和利益保障机制发挥激励效应，而利益协调机制和利益约束机制产生约束效应（如图 5.4 所示）。

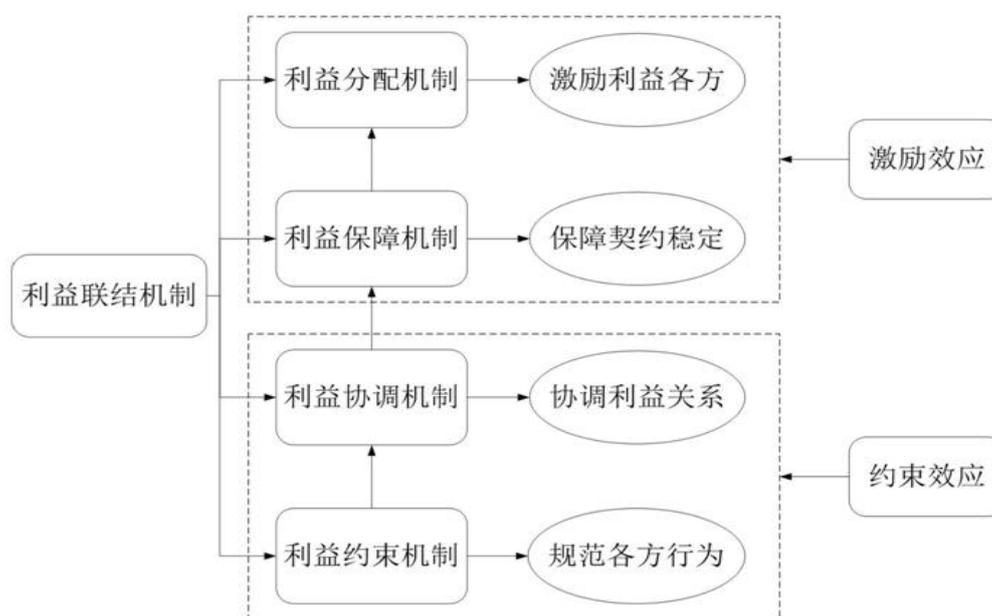


图 5.4 利益联结机制图

### （1）利益分配机制

不管是何种发展模式，有效且合理的利益分配机制都是旅游业健康持续发展的重要前提。利益机制是所有机制的核心，而利益的分配是利益机制的关键。而旅游精准扶贫的动力也是来自于利益分配机制的激励作用。政府、企业、当地居民、旅游者等参与主体的利益分配不合理，就会打击利益相关者的参与积极性，或对当地旅游扶贫漠不关心，甚至会产生抵触情绪，形成旅游扶贫反动力。科学合理的利益分配机制具有促进各方主体开展合作的激励效应，也是利益联结机制的枢纽（涂圣伟，2019）。只有尊重和实现他们的利益需求，合理均衡分配利益，旅游扶贫才能获得巨大的成效。而实现这些需求的前提是建立合理有效的利益分配机制。

#### ①确定利益分配形式

根据当地社区、政府、投资者三者之间的关系进行合理分配。政府应根据对旅游目的地及社区基础设施建设的投资、行政管理费用和代表行使国家对旅游目的地的所有权参与分配，比如景区门票收入、游览费用、景区经营转让费用以及税收等。社区具有经营开发的机会、环境保护和监督职责，可通过入股分红、从事旅游行业和享受旅游经济实惠进行分配。投资者也可以根据自己参与的经营权、旅游资源和

环境保护职责以及监督职责获得经营收益。

## ②确定利益分配比例

利益分配比例就是根据经营模式，事先明确约定参与主体获取收益的合理分配办法。位于武夷山市的下梅村，其采取股份制经营的方式合理利用整个村庄的旅游资源，使得村民们都或多或少从中获益。调查各个地区居民的规模、完整程度和价值等，并根据其调查结果决定居民的分值，由分值决定入股居民住户收入的比例，所有居民都可入股，200元一股，以分红的方式获益。这样不仅可以使社区居民直接参与到旅游业的发展中来，更能根据其参与度获益，从而推动地方旅游业的高速发展（纪金雄，2011）。

### 案例 5.1:

南疆四地州片区重点脱贫攻坚的对象之一乌什县前进镇托万克喀尔吐尔村是自治区级深度贫困村，有贫困户 183 户 769 人。村委会利用该村紧邻托什干河的天然地理优势，托万克喀尔吐尔村争取到旅游业发展的扶持资金 60 万元，召集 40 户贫困户成立桥头堡乡村旅游合作社并签署分红协议书，规定 5 年连续每年向社员发放 1500 元。经过整个合作社的努力，仅仅一年该村就有 56 户贫困户 218 人脱离贫困<sup>①</sup>。

## (2) 利益保障机制

利益保障机制就是通过制度化的方式来保障各方利益主体的权益（涂圣伟，2019），以全面保障多方利益主体合理利益的追求（吴晓蕾，2012）。在南疆旅游精准扶贫的过程中，只有利益分配机制很难保障合作关系的长期性和稳定性。尤其是当前我国乡村存在信息体系不健全问题，利益双方甚至多方违约的情况纷纷出现，使得旅游精准扶贫实施难度大幅度提高。通过构建更具有保障性的利益机制，从而增强利益分配关系的稳定性。

### 1) 健全保障激励机制

居民为旅游精准扶贫的发展提供了土地的使用权和发展权，并承受着旅游精准扶贫活动开展所带来的一些消极影响，由政府部门和投资者按照其旅游收益的一定比例进行转移支付，收入过低的居民还可以通过内部的利益转移支付予以平衡。更重要的是在此基础上进一步明晰公共产权和私人产权，建立完整的征地、拆迁补偿制度，建立更完善的法律保障机制，全面保障当地居民的利益。

<sup>①</sup> 案例来源:人民日报.新疆乌什:全域旅游助力农牧民脱贫增收  
[EB/OL].<http://baijiahao.baidu.com/s?id=1600701600894876897&wfr=spider&for=pc,2018-05-17>.

## 2) 发挥非政府组织的作用

非政府组织涉及领域较广，且其涉及领域侧重点也各有不同。每一个非政府组织都应大力加强当地居民的积极性与参与性。比如，一些当地居民的文化程度较低，必须要对社区居民和游客进行正确的教育使其意识到旅游精准扶贫的重要性，促使当地居民发挥主人翁的精神，推动其积极主动参与旅游扶贫工作。显而易见，应由当地相关政府来负责这项任务，但政府部门存在低效率和态度问题使得当地居民产生反感心理。而非政府组织因其具有极强的专业性和丰富的经验往往可以达到预期效果。因此，我们应该尽快制定相关规划，鼓励非政府组织积极参与，以完善利益保障机制。

### 案例 5.2:

南疆克州地区积极推行“旅游+专业合作社”旅游扶贫形式，实施以“公司+合作社”、“能人+农户”的旅游扶贫措施，当地政府指导农民成为当地旅游开发与经营的主要力量，深化旅游“三变”改革，将符合要求的土地资源、生态资源、牧场资源、文化资源等通过存量折股、增量配股等方式转变为旅游合作社的股权，从而推动土地使用权股份化、旅游资源股份化，高效利用乡村旅游资产，长期给当地农民分红。同时，旅游业对从业人员的素质要求比较高，农牧民尤其是边境地区的农牧民，从事旅游行业，无论是经营管理、接待服务、产品加工，必须要对其进行基础技能培训并督促其自主学习，旅游非政府组织可以通过培训技能的方式来增强贫困农民的从业能力，发挥助民增收和扶贫脱贫的强大带动效应。据统计，阿图什市、阿克陶县 2018 年通过发展乡村旅游、合作社带动等旅游扶贫形式计划脱贫 46 户、49 人，间接带动 181 人增收<sup>①</sup>。

### (3) 利益协调机制

利益协调机制就是通过制度化途径来协调多元主体之间的利益冲突，最终实现各方利益共存（吴晓蕾，2012）。南疆旅游精准扶贫的发展过程中，政府、旅游企业和当地居民作为三大利益相关者的核心，是一个联系紧密的利益整体。但由于他们具有不同的利益追求和价值观，所以只有对其中的纠纷与矛盾进行全面充分的协调，才能实现整体利益最大化。南疆旅游精准扶贫过程中的利益协调机制关键在于：

#### 1) 加强系统利益观培养

<sup>①</sup> 案例来源:贵州日报.大力发展乡村旅游助推脱贫攻坚 [EB/OL].[http://gotrip.zjol.com.cn/xw14873/lyjsb/201712/t20171220\\_6087047.shtml](http://gotrip.zjol.com.cn/xw14873/lyjsb/201712/t20171220_6087047.shtml) 2017-12-20.

系统论思想重点指出，局部利益最大化不等于整体利益最大化（吴晓蕾，2012）。因此，在实现南疆旅游精准扶贫整体利益最大化的过程中，必须要做到各方主体利益的协调与平衡，一定不能只注重个别利益者的利益。倘若在南疆旅游发展过程中，很多利益相关者只强调自身利益最大化，最终会导致多方主体之间产生冲突与纷争，甚至严重影响南疆旅游精准扶贫的成效。所以，利益协调机制成功建立的关键就是要加强对利益相关者的整体利益观的培养，实现多元利益共存。

## 2) 成立专门的利益协调机构

南疆地区应该由当地政府牵头，建立利益协调机构，协调并解决利益相关者的利益冲突。当地政府应该尽快成立地方旅游扶贫发展管理委员会，委员会应由相关政府人员、旅游企业、当地居民代表等利益相关者组成。该委员会的主要作用一方面是在实施南疆旅游精准扶贫的重大决策之前，可以用问卷与访谈的形式进行预调研，搜集各方利益主体，尤其是处于弱势地位的利益相关者的意见和建议，并通过整合所获信息以及调和各利益相关者的矛盾，协助当地政府制定决策。另一方面，在将决策制定出来后，应通过利益协调机构的代表反馈给共同利益相关者，并协调其中仍然存在的一些争议，在这个过程中起到协调的作用。

### 案例 5.3:

乌什县发挥政治优势，动员全社会的力量，探索出由政府主导，组织贫困户组成旅游合作社提供劳动力的“政府+旅游合作社+贫困户”模式。2016年，乌什县由党政一把手主导，成立县级旅游发展委员会，由县委书记任发展委员会的组长，县委副书记、常委及副县长任副组长，县级有关部门单位、社会团体和乡镇党政主要负责人为成员，负责组织全县旅游业资源的统筹分配和协调发展，协助旅游扶贫工作的顺利开展，并加强管理旅游市场的正常运行。将旅游从单一部门推动转变为部门综合联动，为加快旅游扶贫开展、加速旅游产业发展奠定了坚实基础。

## (4) 利益约束机制

利益约束机制是多方主体在分配利益、权利义务等方面的制度性规定（钱淼，2018）。为了阻止在民族地区旅游精准扶贫中潜在的机会主义行为，保障合作双方的共同利益，必须建立一种利益约束机制。在南疆旅游精准扶贫中建立利益约束机制的关键在于：

### 1) 健全制度规范

通过完善制度并使其规范化，约束政府主体的不规范行为，使各方利益相关者明确自己的权利与义务，统一规范各方的不正当竞争行为，创造机会均等、公平公正的旅游市场。即在实施精准扶贫的各项规定中，需要有明确的规范条例，包括各方利益相关者在合作时遵循的条款，以及规定其在违反相关合作条款应承担的经济赔偿与责任，规范各方行为。

## 2) 拓宽监督渠道

成立具有约束力及法律效力的旅游精准扶贫合作组织来管理协调民族地区的旅游扶贫工作（许辉春，2012）。在旅游市场中建立质量监控协调机制，搭建旅游精准扶贫沟通的平台，充分发挥社会舆论的监督作用。对当地旅游业管理和市场监督，要拓宽监督渠道，加大查处力度，坚持严罚重处，从而提高旅游诚信服务形象，为企业开展全方位、多层次的旅游合作创造良好的外部环境。

### 案例 5.4:

阿克苏地区的各县委依据旅游扶贫的工作情况设立奖惩机制，考核地州市县旅游局及领导对旅游带动扶贫工作的研究部署、统筹协调、资金投入、项目实施、督促检查，对于绩效优异、工作先进的责任人，表彰通告各地党委，而对于落实不力、拖沓而严重影响旅游扶贫工作开展的责任人进行问责。旅游产业发展委员会全面负责当地旅游产业的统筹安排和发展，及时发现当地旅游产业发展中出现的问题和困难，全面协调相关旅游部门的联动发展。旅游产业发展委员会体制的深化改革为旅游扶贫的顺利开展奠定了坚实基础。

## 5.2.3 利益联结机制保障措施

主体利益驱动是南疆旅游精准扶贫发展的内在源动力。南疆旅游精准扶贫发展中，参与主体和利益相关者复杂多元，保障其利益联结机制就更为关键。在实践中推动产业链上的各方利益主体之间形成互利共赢、风险共担、共同促进的关系、股份合作、服务协作等机制，形成科学合理的利益联结机制，让南疆目的地居民真正享受到旅游扶贫所带来的增值收益，也可以实现旅游多产业融合发展。

### (1) 改善利益分配趋势

在旅游扶贫利益分配过程中，必须要把社区居民的利益放在第一位，激发他们参与扶贫工作的积极性，为了将旅游资源分配地恰到好处，就应该将居民的利益率先考虑在开发项目之内。并将各利益相关者的利益分配好，使它们以居民合理利益

为保障开展，真正将旅游精准扶贫做到为民所享和为民所有（张笑薇，2016）。改善利益分配趋势，可以充分调动贫困人口参与发展旅游业的主动性和积极性，使之形成持久内生动力，长期分享旅游发展的成果；还可以促进南疆当地的传统文化发展和传承，以及充分发挥每一方利益主体的作用与功能，不仅维护了当地居民的自身权益，更能平衡每一方的利益水准。

#### （2）丰富利益联结方式

从目前来看，旅游精准扶贫依然是各地州政府主导投资，旅游扶贫基本上以财政投入为主，社会资本参与程度不高，缺乏战略投资商开发乡村旅游，制约了乡村旅游做大做强。大部分的旅游重点县村应该建立旅游股份有限公司或旅游发展专业合作社，提高市场化程度。政府应该完善相关的旅游投资融资政策，鼓励更多的旅游投资企业参与，拓宽旅游融资渠道，扩大旅游资金流，使扶贫工作获得充足且持续的资金保障，并且积极调动和激发村民、村集体、合作社、旅游企业等主体的投资积极性，形成投资主体多样化的良性格局，促使利益相关主体可持续增收脱贫。

#### （3）增强利益约束力度

为了阻止旅游精准扶贫中机会主义行为的出现，切实保障合作双方的共同利益，必须要增强利益约束力度。通过完善制度并使其规范化，约束政府主体的不规范行为，使各方利益相关者明确自己的权利与义务，统一规范各方的不正当竞争行为，创造机会均等、公平公正的旅游市场。即在实施精准扶贫的各项规定中，需要有明确的规范条例，包括各方利益相关者在合作时应遵循的条款，以及规定其在违反相关合作条款应承担的经济赔偿与责任（许辉春，2012）。以加强旅游市场的管理与监督，提升旅游业的服务质量。

#### （4）实现利益协同共赢

旅游精准扶贫开发是一项系统工程，需要多方力量的参与协同，以保证相关者的利益得到实现，旅游业也可得到持续发展。而在旅游市场中存在的多元利益主体促使精准扶贫地区的利益关系是呈多方向的、多层次的形态发展，构成个体、集体以及旅游目的地内部之间的多样化利益关系。南疆旅游精准扶贫的核心问题是实现社区居民的脱贫致富，构建政府推动、部门联动、市场运作和居民参与的旅游富民产业体系，通过将旅游发展与扶贫就业相结合的运营模式，不仅可以实现各方利益

的协同共赢，同时也为南疆当地居民脱贫致富、文化保护传承、生态环境保护和旅游产业结构转型的升级提供帮助。

### 5.3 旅游精准扶贫多方主体共赢机制

#### 5.3.1 旅游精准扶贫参与主体

南疆地区旅游精准扶贫的主体包括各级政府部门、旅游企业、非政府组织、对口援助省（市）、“访惠聚”驻村干部、第三方智库（高校、科研院所）、旅游精准扶贫目标人口以及旅游者等。旅游精准扶贫在实施的过程中需要多元主体共同参与和相互协作。从长远看，多方主体共赢机制的建设才能保障旅游精准扶贫机制合理高效的运行。

##### （1）各级政府部门

政府代表着公共的利益，它是旅游扶贫开发政策的制定者、实施者以及管理者、调控者。也是各类资金，项目等扶贫资源的决策主导者，在决策中发挥着核心作用。我们之所以将“反贫”称为“扶贫”，就是由于种种原因，贫困地区发展条件和发展能力差，无法自主进行旅游开发，也不可能完全通过市场机制配置资源，启动发展，必须要外部的帮扶。需要国家和地方政府凭借其在社会上的威望、财政实力和强大的管辖能力，它们需要组织、促使各种旅游扶贫资源、力量向贫困地区聚集，启动旅游扶贫工作。同时，政府对扶贫，对公共设施建设，基础设施建设等负有不可推卸的责任，需要有计划、长期的投入。因此，政府各部门首先应当有效地进行互相协调，积极发挥宏观调控，及时转变观念，明确并且深入理解旅游精准扶贫性质和目标，以贫困人口受益和发展为立足点，通过完善、提升扶贫政策来达到优化贫困人口生存、脱贫、发展、致富环境的目标，通过有教育培训来，实际有效地提高贫困人口及后代在知识文化素质方面和生存方面、参与旅游方面，这三方面的能力，通过帮助贫困地区进行基础设施的建设（交通、网络通讯、环境卫生等）。非政府组织在政府的支持之下加入到旅游扶贫工作中，政府加强和非政府组织之间的合作，同时加强对旅游企业的调控管理，通过真实、有效、精准性的资金、产业项目投入，将旅游业的帮扶带动助推作用发挥出来，使贫困人口的就业机会得到增加，让当地的贫困人口能够从旅游业的参与开发中受益（李箐，2006）。其次，要避免扶贫工作的任务化，要根除贫困人口的“等、靠、要”思想，树立“脱贫靠自己、政府来帮助”的新思想，帮扶贫困人口自愿脱贫，归还权利和责任，采用多种扶贫方式与多

种扶贫主体结合，提供公平的机会让多数人能够有机会进入到旅游精准扶贫的工作中，并且建立科学合理的利益分配机制，对当地农民以及贫困人口的主体权益适当地增加，有效地激发他们的参与意愿和积极性，让他们成为旅游精准扶贫的主人。最后，对于区域协调机制的创新，确保各级政府构建共赢机制，有效明确各部门职责，对于相关实施细则和配套制度进行完善，有效保障旅游精准扶贫多方共赢机制、公共福利、资金支持、人才、扶贫监督和目标考核评估体系、资源和环境的生态科学支撑体系，确保精准扶贫工作稳健高效的推进（何星，2017）。

#### 案例 5.5:

喀什市老城区东北端修建的高台民居，建在高度约为 40 多米、长度约为 800 多米的黄土高崖上，距今已有长达几百年的历史，由于年代久远、自然侵蚀等方面的原因，高台民居保障力十分低下，人们的生活受到了严重的影响。老城区作为一个喀什历史的活见证，喀什市政府决定对其进行整体保护，修建遗址公园。喀什古城景区的成功创建不仅吸引了大批游客，还解决了万人就业，带动酒店、餐饮、服务业等消费市场，进而带动周边县市景点景区。2016 年喀什市划拨古城景区管委会就业援助金 250 万元，管委会根据喀什古城特色开发设计就业援助项目就业设施 8 个系列，流动售货车的制作数达到 140 辆，流动餐饮车数达到 20 辆，特色铁艺货亭数达到 25 个，擦皮鞋摊椅达到 20 把，巡游电动车数改造达到 8 辆，特色人力三轮车数达到 20 辆，特色电动三轮车数达到 100 辆。在景区核心内布点，将这些设施免费发放给吾斯塘布依街道的贫困居民和手工业者，从事手工艺品、民族特色用品、水果、干果、食品等的售卖，以及人力车、擦鞋等游客服务工作的工作者。提供玉器、金银首饰、民族服饰等经营售点，有效地拓宽了居民的就业渠道，解决贫困户、就业困难家庭、民特用品加工和民族手工艺人就业 388 人，达到了帮助居民就近就业增收。

#### (2) 旅游企业

旅游企业在旅游精准扶贫开发中扮演者重要的角色，贫困地区由于受到自身经济发展、基础设施建设等条件的限制。所以发展旅游业的带动作用，是有效实现精准扶贫的必然选择。旅游企业主要参与南疆地区旅游发展，在旅游精准扶贫中扮演着的双重角色，是旅游经济发展的引领者和社会责任履行者。

旅游企业对南疆旅游业的发展不能盲目且同质化，应对经济利益和社会、生态责任进行权衡，根据南疆的实际情况制定发展规划。首先，南疆地区应该培育本地的旅游产业链，积极与当地村民尤其是贫困人口建立起良好的互动关系，通过提供

旅游信息以及技能培训，来帮助提高贫困人口的参与度和受益水平，大力保证当地贫困人口优先就业权利，防止“旅游飞地”现象的产生；其次，在旅游商品的开发方面，尽量采用当地的原材料进行加工包装，有效发挥当地贫困人口务农或手工艺品加工能力，切实保障贫困人口的利益分配（张遵东，2011）；最后，南疆地区可以通过提高景区在市场、可进入性等方面的带动性，来充分发挥景区的“带”动作用，从而更好地实现景区带动型旅游精准扶贫发展。

#### 案例 5.6:

阿克苏地区的乌什县在核心景区的综合带动作用下，以旅游者需求的综合性做特点，以旅游景区做为节点，以交通路线做为线索，对旅游资源进行充分整合，在旅游者的体验进行提升的同时，将景区的经营管理与周边农村结合起来，带动周边贫困户就业与创收。乌什县旅游景区景点主要通过 3 种方式辐射带动周边贫困户就业增收：（1）借助核心景区的建设以劳务的形式吸纳周边贫困群众带动贫困户创收；（2）用过核心景区的日常经营管理以劳务的方式吸纳周边贫困群众带动贫困户创收；（3）部分景区内部或周边贫困户以土地、资金入股，景区代为经营模式带动贫困户创收。

#### （3）非政府组织

事实上，非政府组织参与援助扶贫是对以政府为主导的扶贫工作进行有效补充的一种方式。一是我国贫困人口和贫困地区较多，政府囿于财政资源有限以及扶贫工作人员的相对短缺，很难面面俱到，全面覆盖。而在扶贫资源的集聚、利用方面有效引入非政府组织，可以弥补管理漏洞，直接服务于扶贫实践。非政府组织主要从事于社会服务和管理方面。旅游扶贫有了非政府组织的参与，不但可以在相当程度范围上，规避因为企业投资的利益导向性所导致的经济效益的风险，而且还可以承担起培训贫困人口的知识文化素质以及参与旅游能力的任务。旅游扶贫的目的不仅是为了旅游的发展，同时还需要将本地贫困人口能够通过旅游发展受益的问题考虑在内。因此，企业投资在旅游扶贫过程中不应当成为唯一的或最主要的资金来源途径，对于吸纳公益基金等其他投资来源也十分必要。

#### 案例 5.7:

新疆浙江商会在充分结合商会内企业特点后对贫困户进行了精准扶贫。自治区工商联开展“百企助百村·携手共发展”光彩事业和田行动后，新疆浙江商会及时召开了开常务会议，会议上研究讨论对和田地区如何进行精准扶贫的相关事项。在对

会员企业的意见后进行充分征询后，新疆浙江商会积极并且主动与和田地区工商联、于田县工商联进行对接，通过对自身和帮扶村的实际的结合，在深入考察调研问题的基础上，做出了帮扶和田地区于田县先拜巴扎镇的决定。新疆浙江商会精确定点帮扶于田县先拜巴扎镇 1 村至 10 村，第一批 100 户贫困户在定点帮扶过程中受益。目前，贫困户自行选择发展的项目所涉及到的项目有手工编织地毯、种植林果、养殖牛羊等。依靠这些相关项目，各联保小组得到了稳定收入来源<sup>①</sup>。

#### (4) 对口援助省（市）

在对落后地区经济开发区建设的实践的促进过程中，出现了以对口援建作为依托的方式，以发达地区的资源和经验作为援助的内容，引导、扶持其发展的政策倾向（蒙慧，2012）。南疆四地州的对口援助省（市）分别为：北京对和田地区和田市、墨玉县、和田县、洛浦县和兵团农十四师进行对口支援；天津市对和田地区策勒县、于田县、民丰县进行对口支援；安徽省对和田地区皮山县进行对口支援；上海市对喀什地区莎车县、泽普县、叶城县、巴楚县进行对口支援；广东省对喀什地区疏附县、伽师县、兵团农三师图木舒克市进行对口支援；深圳市对喀什地区的喀什市、塔什库尔干县进行对口支援；山东省对喀什地区疏勒县、英吉沙县、岳普湖县和麦盖提县进行对口支援；江苏省将对克州的阿图什市、乌恰县和阿合奇县进行对口支援；浙江省对阿克苏地区及兵团农一师阿拉尔市进行对口支援；江西省对克孜勒苏柯尔克孜自治州阿克陶县进行对口支援。

对口援助省（市）通过以下方式助力南疆旅游精准扶贫工作：第一，通过产业援疆促进就业，加大对南疆旅游产业的投资，提供更多的就业岗位，落实经济合作项目。通过产业发展援疆，南疆大多数农村富余劳动力已经实现了就地就近就业。第二，“引人入疆”，通过对口援助省（市）的大力宣传以及各项旅游优惠政策的实施，吸引了大量游客前往南疆观光旅游，拓宽了南疆地区旅游客源市场。第三，为了加强对南疆地区基础设施的建设。援助省（市）积极实施了一大批安居富民、定居兴牧、教育、卫生、就业等民生项目建设，建设的项目使南疆地区的学校、医院、交通道路、公共厕所等基础设施状况得到了有效的改善。基础设施的改善极大程度地为南疆旅游精准扶贫的发展奠定了基础。

#### 案例 5.8:

---

<sup>①</sup> 案例来源：中国梦·脱贫攻坚看新疆  
| [http://k.sina.com.cn/article\\_1831976923\\_6d31bfdb020002prh.html](http://k.sina.com.cn/article_1831976923_6d31bfdb020002prh.html)[2019.10.25]

江苏省、江西省正式签署对口支援克州帮扶合作协议。克州和江苏双方面在旅游宣传联动、旅游路线互通、旅游政策互惠、旅游客源互送方面都采取更加积极的措施，加大对旅游扶贫的援疆资金投入，深入实施“江苏人游克州”、“江西人游克州”活动，积极推动旅游专机、旅游专列、旅游自驾游等模式的发展，确保旅游扶贫持续稳定增长的客源。

江西省对口支援克州着眼于就业帮扶、旅游帮扶等方面精准聚焦、精准发力。江西和克州建立劳务合作对接、协商会议机制，加强劳务人员选送和人员管理。帮扶阿克陶县务工人员向内地转移就业 1500 人，其中建档立卡贫困家庭劳动力不少于 900 人。同时，积极对克州旅游规划、景区建设、客源输送、招商引资、营销推广、旅游人才培养等方面给予帮助和支持。援助编制旅游规划、搞好现有景区运营管理、推进“旅游人才扶贫”等；拓宽克州旅游纪念品及农特产品线上线下销售渠道，实施江西人“去看江西第 101 个县”、“帕米尔游”等活动，在奥依塔克镇投入资金 2000 万元共同打造“帕米尔画家小镇”，吸纳当地旅游从业人员 700 人，其中建档立卡贫困劳动力 400 人。对口支援中最值得注意就是专机送客源，2018 年 7 月 27 日，首架江西包机的 165 名江西游客赴克州开启了神奇的“帕米尔之旅”。“克州帕米尔游”援疆旅游包车首发团在 7 天的行程中，游览奥依塔克冰川、喀拉库勒湖、克州阿克陶县、达瓦昆沙漠等地，感受人文风情和自然风光。

#### (5) “访惠聚”驻村干部

新疆自 2014 年起对自治区机关事业单位进行要求，需要抽调部分干部员工，组成工作队，直接驻村，开展“访民情、惠民生、聚民心”活动（孙庆刚，2017）。通过“访民情”，驻村干部在旅游精准扶贫工作第一线可以深入了解扶贫问题，精确识别贫困户和致贫原因，避免出现扶贫工作中信息不对称问题。同时又能对旅游精准扶贫政策和扶贫工作的成效进行了解，并及时对上级领导进行反馈，成为政策制定与实施的信息桥梁。通过问题解决使，“惠民生”，“访惠聚”驻村干部成为旅游精准扶贫有效帮扶者、落实责任的组织者和执行者。驻村干部需要对各方旅游精准扶贫主体的工作进行监督检查，对各主体的相关责任进行有效推动落实，协调各种事务，在落实旅游精准扶贫政策在基层的执行上，起到了重要的保障。通过“聚民心”，极大程度增强了南疆基层群众对旅游精准扶贫工作的认同感。驻村干部在通过持续性宣传旅游精准扶贫政策，与旅游精准扶贫目标人口面对面交流沟通过程中，干部提高了贫困户对旅游精准扶贫政策的了解程度，增强贫困户对旅游扶贫项目的参与热情。

### 案例 5.9:

2016年4月22日,自治区旅游局住喀什地区麦盖提县央塔克乡东方红村工作队在艾合买提·肉孜农民畜牧合作社召开刀郎羊养殖扶贫现场会。围绕自治区“访惠聚”的重点工作,自治区旅游局住村工作组把扶贫攻坚作为重要工作精心安排。麦盖提县是刀郎文化的发源地,刀郎羊在南疆盛名已久。长期以来,刀郎羊都是通过散养的方式,既不成规模,也缺乏养殖技术,更没有销路保障。农民往往耗时费力,收入却未增加。通过“访惠聚”了解到情况后,工作组经过多方联系,为村民搭建了“公司+合作社+农户+订单”的运营平台,为养殖户精准脱贫提供了技术、用工、销售的保障,使畜牧养殖户信心大增。致富典型艾合买提·肉孜的现身说法最有说服力。“我是从1984年起开始养刀郎羊的,开始只养了12只刀郎羊,当时花了3.6万元本钱。经过几年繁殖,每只羊以5000元到3万元不同的价格卖了,赚了好多钱”。“现在国家的政策好,习总书记关心我们,自治区张春贤书记安排旅游局的同志帮助我们,我们都跟着合作社和公司干,养的刀郎羊就会更值钱了”<sup>①</sup>。

#### (6) 第三方智库机构(高校、科研院所)

第三方智库机构作为旅游精准扶贫研究的智囊团,是保障旅游精准扶贫机制顺利运行的重要环节。高校等科研机构在旅游精准扶贫方面提供强有力的智力与技术支持,主要体现在旅游资源规划与开发、旅游目的地生态脆弱性评估、旅游目的地品牌建立与营销推广、旅游目的地生命周期管理、客户关系管理等方面,以研究型高校为主的科研机构能够为旅游扶贫提供有效的理论参考依据,确保旅游发展与贫困减缓稳定且同步发展,以达到旅游减贫可持续发展。参与旅游精准扶贫,是高校等科研机构开展科研工作的天然基地,同时,参与实践是检验与完善其研究成果的最佳途径(何彪,2019)。

### 案例 5.10:

近年来,喀什地区聘请来自华东师范大学、复旦大学等高校和上海市政府发展中心的专家为喀什地区旅游发展智库专家成员,并启动了春秋集团策划组织的上海千名摄影家南疆活动。持续推进旅游包机、旅游专列常态化、市场化运行,使新疆旅游将资源优势转化为产业优势、扶贫优势<sup>②</sup>。

#### (7) 旅游精准扶贫目标人口

南疆地区旅游扶贫开发工作的出发点和最终作用对象是当地贫困户。旅游减贫

<sup>①</sup> 新疆旅游官方网: <http://zw.xinjiangtour.gov.cn/info/1200/47329.htm>[2019.10.24]

<sup>②</sup> 新疆频道--人民网 <http://xj.people.com.cn>[2019.10.24]

的关键切入点是，当地贫困人口在旅游精准扶贫关系网络中作为受扶对象。当地贫困人口主要通过资源付出（原产品供给、文化输出、土地、集体环境等）和劳动付出（体力劳动和智力劳动）参与旅游精准扶贫（左冰，2012）。旅游精准帮扶要对准贫困户，要帮助他们摆脱贫困现状，要尊重他们的意愿，在以他们的认可为基础上，需要贫困户自身要有能力和意愿主动积极地参与到当地旅游发展中，而不是被动的等着国家政府的救济。贫困人口参与当地旅游业发展，能最大限度地解决当地人口就业问题，带动一个家庭或者村落大多数人口的就业，具有较大的乘数效益。其次，贫困人口由于长期居住生活在当地，一方面，对当地的自然资源、人文资源较为熟悉；另一方面，他们观念相对保守，对政府扶贫政策信息知道较少，一旦有发展旅游业这个机会和平台，向他们提供学习旅游管理和服务技能培训，帮助他们转变他们的脱贫思想和观念，帮助他们建立起勇气和信心，他们就会积极参与进来向旅游者展示出本地旅游资源的原真性，带给旅游者高质量的旅游体验，同时能带给他们切身的利益，更加能够激发出其参与旅游发展的意愿（蒙慧，2012）。

#### 案例 5.11:

再妮古丽·麦麦提在游客中心担任观光车驾驶员，再妮古丽的家里共有 4 口人，家里有 7 亩地，爸爸（继父）77 岁，是一位老党员；妈妈在家里负责家务，今年 65 岁；家里还有一个弟弟。再妮古丽的弟弟在阿克苏市里的饭馆做大师傅，每个月有 2000 元的收入。再妮古丽的爸爸如今生病在家，基本上没有劳动能力，家里经济收入不足，所以她和丈夫结婚一个月之后就来到游客中心上班了，现在也正好上班满一个月。爸爸是老党员，每个月也会享受村里的补贴。全家人一个月的政府补贴加起来共有大约 2122 元。“自从我在这儿工作后，村里人都很羡慕我的工作。”再妮古丽·买买提以前是在家务农的妇女，现在，她的身份是燕泉河景区的观光电瓶车驾驶员，如今身份的转变，也使她的思想发生了变化，“我必须好好工作，使家里早日脱贫。而且因为能从事与旅游想关的工作我感到自豪，这也表明我的家乡越来越被外地人所喜爱。”

#### （8）旅游者

旅游精准扶贫是以发展旅游业为手段来带动贫困地区和贫困人口的脱贫。因此，把旅游作为一项经济活动，必然要在市场中才能获得效益，才能对贫困地区或贫困人口起到帮扶作用。而旅游者作为进入旅游市场的主体，在旅游精准扶贫的多方参与主体中扮演着不可或缺的重要角色。旅游者通过欣赏独具特色的南疆自然风光、

在农户家中居住、购买当地土特产品、手工艺品以及观赏原汁原味的风俗节庆等方式。一方面，能够使当地贫困人口获得直接的经济利益，促使当地村民愿意向游客提供的表演、服务等活动；另一方面，旅游者的目的地不仅是为了观光，更希望旅游体验能够给他们带来精神上的享受。因此使游客在在旅游过程中获得了高质量的旅游体验，增加宣传力度，带动更多的旅游者前来南疆观光。

#### 案例 5.12:

喀什噶尔老城景区工作人员卡迪尔亚·卡布力孜，经常会讲起一个的故事：一位上海游客来到老城景区。到了中午，游客提出走访一户居民家，看看维吾尔族真实的生活的想法。导游敲开了一扇门。主人热情地请上海游客进屋，并邀他共进午餐。餐后，上海游客要付饭钱。主人百般推辞，最后甚至有些不高兴：“我们是朋友，我请朋友吃饭，还能要钱吗？”上海游客很感慨：“来新疆之前，很多人都说新疆不安全。来了以后才看到，新疆治安环境不但非常安全，新疆人还特别友好，真诚友善。”在最后，这位游客还提出要赞助他们的孩子学费直到大学毕业。这件事在老城景区传为佳话。

### 5.3.2 多方主体共赢机制的运行

旅游精准扶贫机制是一个系统工程，需要各级政府部门、旅游企业、非政府组织、对口援助省（市）、“访惠聚”驻村干部、第三方智库机构（高校、科研院所）、旅游精准扶贫目标人口以及旅游者等在内主体之间共同协同，而各扶贫主体之间的合作则需要多方主体共赢机制的建立。多方主体共赢机制是旅游扶贫的重要框架，也是旅游精准扶贫政策贯彻执行的重要纽带，没有多方主体共赢机制的运行，政策将无法开展落实。

多方主体共赢机制的实施和推进，需要各扶贫主体共同参与。政府在旅游精准扶贫当中起着主导作用，从宏观层面制作旅游精准扶贫发展战略规划，完成旅游基础设施建设，加强营销宣传，提供优质服务，丰富游客旅游体验，监督非政府组织参与旅游精准扶贫项目开发；向旅游精准扶贫项目给予政策、资金、税收等方面的优惠性政策支持。随着南疆旅游业的发展，旅游企业产生的营业收入和旅游者消费所产生的税收都将回馈于政府。非政府组织接受政府的委托，与政府合作开展旅游扶贫工作，通过舆论传播，形成良好的旅游目的地形象。旅游企业和非政府组织通过以就业、技术、资金、培训等方式为旅游精准扶贫目标提供支持。驻村干部、对口援助省（市）都参与了旅游精准扶贫的帮扶机制。由于政府的宣传，大批旅游者

的到来也给旅游企业带来了收益，旅游者在当地享受了旅游产品和服务同时也为旅游精准扶贫带来了经济效益。第三方智库机构（高校、科研院所）对旅游精准扶贫的开展提供资讯并及时进行效益考核，也就有利于对扶贫项目的实施，对扶贫重点做出适当的调整。

### 5.3.3 机制运行的保障措施

#### （1）明确多方主体的利益分配

在旅游精准扶贫的实践过程中，必须要明确多方主体的利益分配机制。在旅游经营活动中，要体现出各利益相关者有各自的利益。不同的利益相关者具有不同的行为目标，也就容易导致各利益相关者在利益分配中，为了获得各自的利益最大化而产生冲突。只有在尊重和实现他们利益需求的基础上，才能处理好这些核心利益相关者之间的利益分配，旅游精准扶贫工作才能获得持续稳步的发展，才能保障多方主体共赢机制的顺利运行。

#### （2）建立旅游资源的产权制度

建立合理的旅游资源产权制度是合理利用旅游资源、提高资源配置效率、建立多方主体共赢机制的前提条件。产权是市场经济条件下经济运行良好与否的制度前提，合理的产权安排能够高效益地配置和使用稀缺资源。从长远看，除了少数旅游资源，如：世界自然、文化遗产、国家级自然保护区等产权应永久归国家所有外，从产权制度变迁的内在要求来看，为适应市场的要求，实现旅游资源的自由流转，必须确定旅游资源所有权交易的制度。同时，在界定产权的基础上，对旅游资源进行资产化管理和经营是一条有价值的探索途径，针对南疆四地州的旅游资源更应如此，否则弱势群体的贫困人口在旅游发展过程中得到合理的利益无法予以保障。

#### （3）加强多方主体的协同意识

旅游精准扶贫开发和旅游活动是一项系统工程，需要多方力量的参与协同，以保证多方主体共赢机制的运行。从对旅游大环境出发，从目的地的环境到居民的生活状况，从居住地到目的地之间的大交通到旅游点的小交通，都是作为一个完整的旅游过程，带给旅游者完整的经历和体验。只要其中一个环节出问题，就会对旅游者整个旅游体验造成影响，这就要求包括旅游企业、当地政府、驻村干部、旅游扶贫目标人口等在内的旅游精准扶贫主体有良好的协作精神，培养并加强主体间的参与协同意识。

#### （4）加大机制运行的监督力度

监督多方主体共赢机制的运行是维护南疆四地州扶贫式旅游开发与旅游活动体现公平性和可持续性发展的保障，是旅游精准扶贫必不可少的一环。对机制运行的监督主要包括两方面的内容，一是加大贫困地区的监督力度，比如，可在贫困地区内部，由贫困地区居民组成旅游发展协会，对旅游企业或非政府组织的投资行为和政府部门的管理行为等进行监督，确保其行为符合南疆四地州的长远利益；二是加大对环境的监督力度，避免因发展旅游业而导致的环境污染，保障旅游精准扶贫的可持续发展。

#### （5）协调多方主体的利益共赢

南疆地区进行旅游扶贫的发展过程中，多方主体之间的关系十分复杂，各种权力、利益密集地交织在一起。这种由多元化的主体、多样化的需求、多途径的共赢方式所构成的利益网络，也容易引起各种各样的矛盾。各主体的角色错位、重叠、协调不当等极大制约了贫困地区扶贫式旅游的健康发展。因此，对于多方主体之间利益共赢的协调发展，是旅游扶贫可持续发展的必要途径。

### 5.4 旅游精准扶贫关系治理机制

#### 5.4.1 关系治理机制发展演变

1970年，Macneil在古典契约学说中，首次提出了“关系契约”的相关概念。此后，该学说所对应的治理机制——关系治理机制逐渐成为研究热点，学者们将关系治理与经济学、管理学、社会学、法学等学科相结合进行研究。西方的学者将关系治理机制应用于扶贫方面，提出了市场主导、社会主导的扶贫模式。而在中国，“关系治理”这一概念最早由华中师范大学研究中国农村问题的学者徐勇教授于1998年所提出（刘淑媛，2017）。此后，国内学者开始对关系治理机制的概念、特征、现状及完善对策等进行研究，并在经济活动和政治领域中得到了广泛应用。在扶贫治理方面，政府的主导作用不仅在于构建与维护扶贫体系，也要体现出它的主导作用。我国于1986年建立扶贫机构，开始制定扶贫规划，扶贫治理理念也由救济式扶贫向开发式扶贫逐渐演变。2000年之后，扶贫治理的专业化程度进一步提高，扶贫阶段转化为由多部门共同参与的综合治理阶段。2013年，“精准扶贫”理念提出后，扶贫领域有关扶贫主体、对象、项目等关系治理的研究受到业界和学术界的广泛关注。在南疆旅游精准扶贫实践中，关系治理机制的应用十分广泛，“项目规划到户、脱贫

计划到户、资金落实到户，项目实施到人、帮扶责任到人”是关系治理机制在扶贫领域的直接应用和体现。基于新疆旅游目的地的实际情况，旅游精准扶贫作为脱贫攻坚的重要手段，如何理顺各种关系，优化资源配置，实现脱贫致富是一项亟需破解的现实课题。

#### 5.4.2 旅游精准扶贫关系治理机制创新

##### (1) 激励机制创新

旅游精准扶贫激励机制因目的地旅游业发展阶段、旅游基础设施、旅游空间区位、旅游资源禀赋等差异而有所不同。新疆旅游精准扶贫激励机制的创新，主要通过制定激励性扶贫政策，激发旅游扶贫模式等实现，促进产业间融合发展，真正落实旅游产业强劲的扶贫效应和带动功能。

1) 就业激励方面。旅游业具有劳动密集型特点，在带动就业方面有明显优势。新疆旅游目的地景区、酒店、宾馆、农家乐等旅游经营企业在员工招聘时要优先录用当地可以胜任工作岗位的贫困人员，为其提供就业机会和岗位，实现“一人就业，举家脱贫”的旅游扶贫目标。千山河谷旅游景区位于洛浦县阿其克乡阿其克河谷村，距离县城 35 公里，年平均气温在 7.8℃-12℃之间，空气清新，环境优美。景区以“乡村休闲、风情美食、农家体验”为主题，将生态保护和经济发展相结合、将绿色发展与促进农民增收致富相结合，开发“吃住行游购娱”为一体的特色旅游景区。游客可在景区内品尝特色美食、鉴赏民族手工艺品加工、观看和参与民族歌舞表演等活动。景区的旅游服务人员主要以阿其克河谷村居民为主，经过培训，为其提供动物养殖、餐饮服务、观光车驾驶、歌舞表演等工作，以施展旅游产业就地就业、脱贫致富的产业扶贫效应。

2) 产业激励方面。在旅游资源富集区域，培养和激励以旅游产业为优势产业，带动相关产业发展。和田地区利用生态资源优势、农产品优势、历史文化优势和民俗风情优势，延伸拉动农林果加工、传统手工艺、轻工纺织等相关产业链，推出一批富有地域特色的品牌和受游客欢迎的特色旅游商品，提升当地经济的整体发展水平。使旅游商品收入成为旅游经济的新增长点，成为旅游扶贫、旅游富民的有效渠道，促进了和田地区社会经济的发展。

3) 财税激励方面。对于经营家庭旅馆、农家乐、旅游商品制作与销售等旅游小企业的当地居民，在税收减免或退税以及贴息贷款、财政资金扶持等方面给予优惠

扶持。和田地区的乡村旅游以农牧家乐的形式为主，“能人带户”的示范效应较好，扶贫效果显著。通过制定切实的创业优惠政策，激励有条件的贫困户以多种形式参与旅游业发展。地方政府通过简化审批流程、贷款优惠、税收减免、土地利用等方面给予大力支持。

4) 人才激励方面。南疆地区发展旅游业的人才匮乏，需通过多种渠道培养旅游行业人才。目前南疆地区形成社区居民旅游培训、旅游从业人员专业培训、旅游领导干部定期培训“三大”旅游人才培养制度。鼓励有条件的地区兴办旅游职业院校，倡导旅游职业技术学院与旅游企业合作，通过校企合作，培养旅游业发展所需要的合格人才。江西省对口支援南疆克州地区，着眼于人才帮扶、就业帮扶、项目帮扶等多个层面的具体工作展开。对克州旅游规划、景区建设、招商引资、营销推广等方面需要的专业人才培养给予了大力的帮助和支持。

5) 利益激励方面。在健全农村集体经济管理制，尊重和保障农民各项权益的前提下，鼓励南疆旅游目的地社区居民以土地、房屋、山林、牧场等折价入股旅游资源开发企业。对因生态环境保护或旅游开发而导致利益受损的相关社区给予合理的生态和利益补偿。巴楚县田园农业科技公司以“现代农业+休闲文旅+田园社区”为产业体系，通过“企业+农民”经营模式，建立起乡村“田园综合体”。农牧民将土地入股或出租给旅游企业，定期分红、收取租金，并成为企业员工从中获得劳动报酬，此外还可获取土地及地上附着物的一次性补偿。

6) 环保激励方面。在旅游资源开发及项目建设时，要注重保护和改善当地生态环境，加强环保监管。阿克苏地区依托丰富的自然和人文旅游资源，将生态保护扶贫和水利扶贫作为重点工程，保证和支撑绿色农林牧产品的生产，一方面组织贫困群众参与到重大的生态保护修复工程和水利设施项目建设中，一方面借助农林牧产品和就业岗位帮助有劳动努力的贫困户脱贫，提高贫困人口受益水平。对于身处在生存条件恶劣的贫困户则实施易地扶贫搬迁，支持搬迁户新建安置住房，并将原有的少数民族村镇进行特色改造，为搬迁户提供更多就业增收机会，促进贫困群体稳定脱贫。

7) 传承激励方面。南疆人文旅游资源丰富，在旅游业开发过程中，要加强对少数民族非物质文化遗产、名胜古迹、民俗文化的传承保护，促进南疆旅游业的可持续发展。吉亚丽人艾特莱斯丝绸有限责任公司是国家 3A 级旅游景区，全国工业旅游示范点。该景区位于和田市吉亚乡，距和田市区仅 10 公里，被誉为“二十一世纪最

后的手工业”，是广大游客必到景点之一。和田艾特莱斯手工作坊于 1992 年正式开业，对艾特莱斯丝绸传统产业进行了创新，增加了花样和品种，并注册了“吉亚丽人”商标。旅游业的发展对非遗传承、扩大就业提供了新的渠道。

8) 参与激励方面。扶贫是我国现阶段脱贫攻坚的重要工作，国家和地方政府实施了一系列针对不同旅游扶贫主体的激励行动和计划，推动旅游相关企业、科研院所、国际援助机构、旅游与扶贫相关协会、社会组织、社区旅游精英、旅游者等各方力量参与新疆旅游发展和旅游扶贫，激励旅游相关企事业单位和旅游者履行社会责任，注重贫困社区居民的利益共享能力提升，建立社会参与旅游扶贫信息服务平台，实现旅游扶贫与现有的定点扶贫、东西部协作、干部驻村扶贫的协同，形成政府、市场、社会协同推进的旅游扶贫格局。疏附县吾库萨克镇尤卡克吾库萨克村被评为自治区级乡村旅游示范村，通过探索乡村旅游精准扶贫的新途经，构建了“村委会+游客+农户”的旅游扶贫参与机制，把村子做成企业、把村民变成股民，引导贫困地区群众主动参与旅游扶贫开发，成为旅游扶贫开发主体和利益共享主体。

## (2) 资源配置机制创新

健全旅游精准扶贫资源配置机制，采用“政府引导、企业运作、科学管理、平台实施”的原则，坚持“以资源换产业”的原则，对旅游扶贫资源进一步优化整合，创新资源配置方式，提高旅游扶贫效果。

1) 创新旅游资源开发模式，有助于旅游产业链的延长。作为开放性产业，旅游产业具有高度的产业包容性。随着社会经济的发展，可用于旅游业发展的资源内涵不断拓展。由于旅游资源的开放性和无边界性，在市场需求引导下，被传统旅游资源所排斥的“资源”越来越多地融入到旅游产业的发展中。旅游扶贫就是要在传统旅游资源的基础上，进行创造性开发，将现有资源进行整合与优化，提高旅游产业的扶贫成效。

2) 整合地方特色资源，创新旅游扶贫模式。以旅游业发展带动地方社会经济发展，其关键是要发挥地方特色优势，创新旅游扶贫模式，实现以旅游产业发展促进目的地居民就业脱贫。巴楚县建立了乡村电子商务服务点，面向全国推广巴楚美食和旅游文化，在上海、浙江建立巴楚特色农产品推广中心 7 个，每年可推广销售巴楚蘑菇，雪菊、红枣、核桃、野生黑枸杞等巴楚特产 430 余吨。注重旅游商品开发与当地特色结合，先后推出了五大系列的旅游商品：以尉头国老酒，巴尔楚克酒为代表的美酒产品；以土陶、纺织、卡龙琴、铁艺、木艺、纺织、刺绣等为代表的手工艺品；以胡杨

根雕系列为代表的木雕产品；以罗布麻茶、巴楚蘑菇、黑枸杞、红枣、核桃、雪菊等为代表的农产品；以那斯尔烤肉、烤鱼、烤鸽子为代表的特色食品。

3) 突破“点式”思维，强化区域合作。旅游资源基于对系统思维的优化配置，改善资源的利用价值。克拉玛依、塔城、伊犁、巴州、阿克苏五地州组成的“新疆·独库公路旅游营销联盟”对提升公路旅行的品质和公路自驾旅行的规模方面影响深远。因此，南疆地区应加强区域协作，促进各地州、各县市之间、行业之间、部门之间在旅游业发展方面的协作关系，形成整体合力，建立紧密的战略合作关系，联手打造南疆旅游精品线路，形成南疆旅游目的地整体品牌，实现脱贫攻坚中旅游产业的富民效应。

### (3) 履约机制创新

履约机制是指为了使各方按照契约履行义务而采取惩罚或帮助的手段，是一种促使契约完成的机制。当契约双方关于契约有争议时，要使契约能够成功履行，这就必须以建立合理的履约机制为基础。在旅游精准扶贫的实践中，政府须发挥其统筹职能，村委会侧重于衔接协调，贫困户负责“自救”工作。在实行履约机制的基础上，需要多方主体的共同执行并进行不断的创新才能达到区域旅游业发展与贫困人口就业致富的双重目标。

#### 1) 政府对贫困户的履约

政府必须与南疆地区的贫困户建立履约机制，并在实施的过程中不断创新。贫困地区的地方政府必须对贫困户履约，即认真完成将扶贫开发与旅游资源开发相结合的产业化扶贫任务。政府以美丽乡村建设为契机，依托贫困地区优势旅游资源并进行合理的开发与利用，打造见效快、可持续的旅游扶贫项目，带动当地贫困户脱贫致富。政府必须履行社会责任，不断完善南疆贫困地区社会保障体系，建立旅游扶贫信息网络系统以推进旅游扶贫现代化管理，加快旅游扶贫与乡村振兴互相融合，全面促进贫困地区的社会进步。实现旅游业可持续发展的重要基础就是保护生态环境。政府必须履行环境责任，强化源头防控，对旅游资源实行全程监管，防范降低环境风险，推进环境治理现代化，逐步夯实绿色发展基础，促进南疆旅游业可持续发展。

#### 案例 5.13:

高台民居位于喀什市老城区东北端，由于年代久远、自然侵蚀等原因，给人们日常生产生活带来许多安全隐患。作为喀什历史的活见证，喀什市政府与当地居民

约定对其进行整体性改造。项目按照“保护性改造老城，建设性打造景区”的思路，采取“注重风貌，修旧如旧，一户一设计”的原则，充分尊重民意和激发人民智慧，充分保留并加强了当地居住特色、建筑风貌、商业业态、民俗风情与巴扎文化等元素。正是因为政府的按时履约，喀什古城景区在短时间内被创建为国家 5A 级景区，吸引了国内外的大批游客，古城也焕发了新的生机，酒店、餐饮、民宿、手工业等新业态发展态势良好，带动古城居民就地就业，为南疆地区脱贫攻坚和产业扶贫提供了新的模式。

## 2) 村委会对贫困户的履约

村委会的主要作用是有效集合村民智慧力量，并集中反映民众诉求，是政府与村民连接的桥梁。村委会处于我国扶贫管理体制的最后“一公里”，理应在精准扶贫工作中发挥重要的承接作用。在此过程中，村委会必须实现对贫困户的履约，即将扶贫工作与贫困农户紧密联系，并推动扶贫工作精准嵌入贫困户。在南疆旅游精准扶贫实践中，村委会通常按照以下的方式对贫困户履约：一是在经济方面，通过土地、补贴、金融等政策如实履约扶持当地居民特别是贫困人口。二是在政治方面，充分保障当地居民特别是贫困户的参与权、知情权和管理权，不能让当地居民特别是贫困人口处于弱势地位甚至排除在利益主体之外。三是在文化方面，加强当地居民特别是贫困人口能力建设以及社区文化氛围和精神文明建设。对于旅游扶贫重点村，村委会加大旅游扶贫的宣传力度，提升当地居民的旅游发展意识和参与旅游扶贫意识，以开发旅游资源带动当地的经济的发展。同时，村委会还应履约对村民培训的力度，提升贫困人口的文化水平和文明素养，提高其参与旅游扶贫所需知识与技能。

## 3) 贫困户履约

贫困户是推进旅游精准扶贫的核心主体，贫困户是否具有履约精神，往往决定着旅游扶贫工作的进度与成效。首先，在旅游扶贫的实践过程中，贫困户主体是关系到脱贫目标实现的关键内部因素，政府等主体只是重要的外部因素，因此必须争取农民贫困户对旅游扶贫工作的积极参与，以保障履约机制的成功实施。通过促进贫困户的积极参与以推进旅游扶贫履约机制的有效实施。其次，贫困户主动参与脱贫工作，不仅能从很大程度上减轻贫困，也能帮助贫困户自我“造血”，培育贫困户的发展能力，从源头上消除贫困，继而防止返贫、积贫等不良现象的出现。阿克苏地区的乌什县通过“能人”带头，乌什县的“能人”主要分为两类：一是本土能人，在当地拥有较多的资源，如发展乡村旅游所需要的资本，可以发挥富裕户的示范带

头作用；二是返乡能人，通过自我创业、外出打工等方式积累了资本、技术、知识等社会资源后返乡创业。因此，乌什县出台了相关配套政策及优惠措施，激发“能人”和贫困户对旅游扶贫的契约精神，使其投身于旅游服务业，带领该县 360 户 600 余人脱贫致富。

## 5.5 旅游精准扶贫动态监控机制

旅游精准扶贫过程中涉及到目标对象的变动、旅游扶贫项目的选择以及旅游扶贫效益的评估，通过建立旅游扶贫信息网络系统，跟踪监测旅游扶贫措施和实施效果，按照旅游扶贫目标对象收入变化和能力提升情况，实现有进有出的动态管理，并对旅游精准扶贫识别、精准帮扶及精准管理等方面的工作开展情况进行考核（邓小海，2016）。

### 5.5.1 旅游精准扶贫目标对象监控

随着旅游精准扶贫工作的开展，贫困人口在接受帮扶的过程中，贫困人口的生计资本会逐渐增加，参与旅游扶贫的能力和 experience 也会逐步提高，经济收入和生活水平也会不断改善。因此，当贫困人口通过帮扶和自身努力实现脱贫时，就应该从旅游扶贫对象的人群中退出，不再是旅游扶贫的对象，不再享有相应旅游扶贫政策和待遇。对于未纳入的贫困人口，根据参与能力、参与优势和参与意愿，动态进行纳入，使其成为新的旅游扶贫目标人口，享受相关扶持政策和待遇。因此，要建立旅游扶贫目标对象的进退机制，建立完整的贫困人口和旅游扶贫目标对象的信息网络数据库，对贫困人口以及旅游精准扶贫目标对象的资料和信息进行及时更新和动态管理，强化评估和监督，确保旅游精准扶贫“真扶贫”和“扶真贫”。此外，对于已经通过旅游扶贫实现脱贫的人群，要进行动态关注和及时指导，防止返贫现象的产生。同时，也可以建立相应的激励机制，给予一定的奖励，鼓励那些已具备能力的旅游扶贫对象积极摆脱贫困。

### 5.5.2 旅游精准扶贫项目动态监控

对旅游扶贫项目实施动态全程监控，确保在项目论证、遴选、审批、实施等各个方面不会出现较大偏差。对旅游精准扶贫项目的动态监控从以下几个方面展开：一是建立健全旅游扶贫项目管理制度与管理机构，从管理组织、管理制度、管理主体、管理程序、管理内容等方面对旅游扶贫项目进行规范化管理。二是要创新旅游

扶贫项目管理方法，引入现代项目管理理念加强对旅游扶贫项目的管理与监控。三是要重视旅游扶贫项目的前期论证。对旅游扶贫项目的开发条件、开发内容、预期效益、存在的风险及应对策略等方面进行详细论证，并组织项目评审加强对旅游扶贫项目效益性、可持续性和益贫性的综合评价分析，在此基础上进行项目的立项审批，确保项目的可行性。四要加强旅游扶贫项目实施过程的监控管理，对旅游扶贫项目实施进度、质量及旅游扶贫资源到位分配情况进行跟踪监控，确保项目的实施按照预定方案进行。五要加强旅游扶贫项目验收及后续管理，确保旅游扶贫项目质与量的双达标及持续运行。

### 5.5.3 旅游精准扶贫效果动态监控

旅游扶贫效果直接决定旅游扶贫的质量、目标和任务的实现程度。评价旅游扶贫效果需要从宏观和微观两个层面进行，宏观层面主要考察旅游扶贫带动社会经济的发展程度，微观层面主要考察贫困村、贫困人口从旅游扶贫项目的实施过程中所获得的经济实惠，而且还要考察旅游业发展对贫困人口思想观念、劳动技能、经验积累等方面的促进作用。旅游精准扶贫不仅要重视短期所获得的经济效益，更要注重长期所获得的生态效益和社会效益。因此，应从旅游业的效益性、可持续性和益贫性等维度对旅游精准扶贫效果进行监测和评价（表 5.1）。

表 5.1 旅游精准扶贫效果监测与评价体系

目标层	一级指标	二级指标	评价因子
旅游精准扶贫效果监测与评价指标	旅游业的效益性	经济效益	旅游收入、旅游投资
		社会效益	知名度、生活水平改善等
		生态效益	生态环境改善等
	旅游业的可持续性	经济可持续性	旅游总收入增长率与增长率的比值、收入增长率与旅游接待增长率的比值、旅游非基本消费所占的比率
		社会可持续性	目的地居民态度、旅游满意度、对文化传承的态度、对环保的态度等
		生态可持续性	游客接待规模与游客容量的比率、旅游污染物处理能力等
	旅游业的益贫性	经济受益	旅游就业人数比率、贫困人口收入增长率等。

非经济受益

贫困人口参与旅游培训比率, 贫困人口获得金融、信贷的比率, 旅游业与当地经济的关联度, 贫困人口参与社会团体活动次数等

---

参考资料: 邓小海. 旅游精准扶贫理论与实践[M]. 北京: 知识产权出版社, 2016.

## 6 新疆南疆民族地区旅游精准扶贫对策建议

### 6.1 建立旅游精准扶贫识别数据库

旅游精准扶贫的核心是在有效识别的基础上，对贫困人口、旅游资源、旅游项目、帮扶举措、保障机制等进行精准管理，通过旅游产业发展带动贫困人口实现就业增收和脱贫致富。旅游精准扶贫作为我国新时期开发扶贫的重要方式之一，准确识别扶贫对象、扶贫项目、扶贫措施是提高扶贫效率的关键。尤其在进入精准扶贫阶段的背景下，只有提高旅游扶贫工作的有效性、针对性，才能真正发挥旅游扶贫的作用，带动贫困地区社会经济发展，减少贫困人口，实现消除贫困。因此，在南疆民族地区旅游精准扶贫工作中要树立精准的观念，依靠现代信息技术，建立旅游精准扶贫识别大数据库。

#### (1) 建立旅游扶贫开发条件识别数据库

旅游精准扶贫开发条件识别进一步理解为旅游扶贫适宜性评价，它是评估贫困地区是否可以通过旅游开发进行扶贫的可能性。依据数据获取和评价指标的全面性、针对性、科学性、实用性及目标导向性等原则，按照贫困程度、旅游资源、区位要素、配套条件、客源市场、目的地环境适宜性条件建立旅游扶贫开发条件识别数据库。数据库以此六大模块为子系统，根据各子系统的指标体系，计算各模块的得分，最后结合各子系统权重系数计算开发条件综合得分。

#### (2) 建立旅游扶贫开发项目识别数据库

旅游精准扶贫项目开发是旅游发展与贫困人口之间的桥梁，在综合考虑南疆地区贫困人口发展意愿的基础上，遵循旅游精准扶贫项目的开发条件和市场需求相适应的原则，有助于贫困人口的发展、受益，构建民族地区旅游精准扶贫开发识别系统。该系统基于资源（Resource）、人（Humanity）、效益（Benefit）三个方面因素的综合考虑，坚持因地制宜、实事求是的基本原则，构建旅游精准扶贫项目识别体系，突出贫困人口涵盖在旅游发展项目内以及符合贫困地区人口发展诉求的特点，并确定各贫困地区旅游扶贫优先开发的项目。

#### (3) 建立旅游扶贫目标人口识别数据库

识别贫困对象是研究扶贫的首要问题，实现精准化扶贫的重要途径是产业扶贫

到户。南疆地区具有贫困成因复杂、贫困程度较深、贫困人口集聚的显著特征，在旅游资源富集的贫困地区，并非全部贫困人口都是旅游扶贫的对象，需根据旅游产业的发展方向和贫困人口的素质，确定旅游精准扶贫的目标人群。具体识别程序是，从社会经济、生态环境、民主评议等维度构建旅游精准扶贫识别系统基础数据库，通过贫困人口识别模型识别贫困人口；通过旅游扶贫目标人口识别模型识别出具有参与旅游扶贫参与能力、参与优势和参与意愿的目标人口，而对旅游扶贫目标人口以外的贫困人口采取其他方式。

## 6.2 拓展旅游精准扶贫帮扶途径

旅游精准扶贫帮扶强调要依据旅游扶贫目标地区和目标人群的具体情况，采取有针对性的帮扶措施。根据旅游精准扶贫帮扶的内容及要求，结合新疆南疆旅游精准扶贫帮扶存在的问题，应从以下几方面来拓展新疆南疆民族地区旅游扶贫帮扶途径，提高旅游扶贫帮扶的针对性和效果。

### （1）建立多元化的帮扶体系

新疆南疆民族地区在十三五期间都是内地省（市）的受援地区，北京市、广东省、江苏省、上海市、浙江省、深圳市、安徽省、天津市等支援南疆四地州的社会经济发展和脱贫攻坚工作。在旅游精准扶贫的实施过程中，应将内地援疆省（市）作为重要的帮扶主体纳入帮扶体系。具体来说，要从以下几个方面建立多元化的旅游扶贫帮扶体系。首先，要加强对新疆南疆民族地区旅游扶贫定点帮扶。积极鼓励自治区政府部门（单位）、人民团体、国有企业、科研院校、各民主党派、工商联以及各类非公有制企业、社会组织共同参与旅游扶贫定点帮扶。其次，要加强内地省市对新疆南疆地区旅游扶贫的对口帮扶。援疆省（市）要在旅游扶贫规划、旅游产业发展、资金支持、人员培训、干部交流等方面积极支持，做好旅游扶贫对口帮扶工作，以发挥南疆民族地区旅游资源优势。再次，要动员企业和社会各界参与南疆地区旅游扶贫。通过旅游扶贫规划引导，鼓励社会组织和个人通过多种方式参与旅游扶贫开发；鼓励工会、共青团、妇联、科协、侨联等组织参与旅游扶贫。最后要发挥贫困人口参与旅游扶贫的积极性和主动性，采取政策、资金引导等方式，推动贫困人口在旅游扶贫中的自我帮扶。

### （2）进一步加大帮扶力度

加大政府部门的旅游扶贫投入。南疆地区政府部门要增加财政预算资金和旅游

开发、促销基金，通过财政拨款以地区财政收入的适当比例设立旅游扶贫基金，用于片区重点旅游扶贫项目的前期规划、旅游设施改善、旅游宣传促销、人才引进和从业人员培训等方面，以改善旅游扶贫的开发条件，创造必要的发展空间，带动各种社会资金的进入。自治区机关、事业单位，特别是高校科研院所要要对南疆地区进行定点旅游扶贫开发帮扶和支持，定期选派干部挂职锻炼，开展相关旅游培训，并确保帮扶到村，工作到户。自治区各级驻村单位都要制定明确的旅游扶贫开发帮扶计划，确定旅游扶贫帮扶目标，明确旅游扶贫帮扶责任，落实旅游扶贫帮扶物质和对策。

加大旅游扶贫智力帮扶。鼓励支持援疆省（市）、自治区各类教育科研机构在旅游扶贫规划设计、旅游扶贫项目建设、旅游产品开发、旅游人才培养、旅游经营管理等方面与南疆地区进行深度合作；为企业、社会组织及个人营造参与旅游扶贫帮扶的良好环境，鼓励和引导他们投身于南疆地区的旅游扶贫工作。

拓宽旅游扶贫资金来源渠道。将旅游扶贫纳入地区社会经济发展规划，积极探索建立多元化的融资渠道，积极开拓国家、自治区、地方政府、集体、个人等多种融资渠道，尤其要通过多种渠道，加强与国内外各种发展基金的联系，以财政金融与商业金融为基本途径，最大限度地吸引和利用资金。

加强各项扶贫资源的整合。充分整合异地扶贫搬迁、整村推进、以工代赈、产业扶贫、就业促进、扶贫试点、革命老区建设等专项扶贫资源，将旅游扶贫与教育扶贫、科技扶贫、农业扶贫等扶贫形式相融合。

### （3）进一步提高帮扶针对性

旅游精准扶贫帮扶不仅强调帮扶量的增加，还要强调帮扶质的提升，提高旅游扶贫帮扶的针对性和效率。要提高南疆民族地区旅游扶贫帮扶的针对性，就应深入分析旅游扶贫发展中存在的问题，根据片区和贫困人口的特点及需要，明确旅游扶贫帮扶内容，制定有针对性的旅游扶贫帮扶措施。

针对南疆民族地区旅游扶贫的开发条件进行帮扶，按照新疆维吾尔自治区党委“1+3+3+改革开放”工作部署，研究解决制约旅游业发展的瓶颈问题，从财政金融、交通建设、建设用地、人才引进、生态建设等方面的配套政策给予一定的倾斜支持。结合南疆地区旅游发展“三难一不畅”问题，有序推进旅游公共服务体系建设，不断增强南疆民族地区的旅游吸引力和市场竞争力。针对南疆旅游产品体系欠完善的情形，应充分发挥各地的资源优势，促进旅游与生态农业、工业的融合发展；

加强旅游商品研发、设计和加工；加强地方名特产品、民族民间工艺品开发，促进南疆地区的旅游购物发展。南疆是新疆典型的少数民族聚集居住区，拥有丰富的文化旅游资源，进一步把旅游和文化相结合，把当地民族风情特色和奇特的自然环境相结合，开发更具文化内涵和吸引力的民族特色旅游产品，提升南疆民族地区旅游产品的附加值。

### 6.3 建立旅游精准扶贫监督管理机制

旅游扶贫是复杂的系统性工程，需要多地域、多部门、多行业、多种政策相互协调和配合，以市场机制运作为导向，以政府主导与宏观调控为抓手，进一步加强旅游管理体制和保障机制建设。本文从管理体制、协调机制、监控机制和考评机制等方面出发，构建了旅游扶贫监督管理保障机制。

#### （1）一体化管理体制

改革创新和健全完善旅游文化产业基地管理体制，鼓励探索旅游资源一体化管理。组建“旅游文化产业基地发展领导小组”，按照“政府主导、产业融合、企业经营、依法管理”的发展思路，政府应明确任务分工、整合聚焦重点并加强组织协调，抽调发改、旅游、国土、农业等部门精兵强将组建“南疆旅游扶贫领导小组”，集中开展旅游规划引导、整体营销宣传、培育人才等措施，推动旅游扶贫长效发展。通过赋予农业、文化、电子商务等产业旅游功能，扩大旅游业融合领域，促进区域产业结构调整、协调发展。建立投融资信息平台、完善企业旅游扶贫奖励政策、消除区域旅游开发壁垒，加强区域内企业联合，促进旅游扶贫企业横向与纵向扩展。建设旅游服务管理联盟、旅游扶贫跟踪平台等加强贫困人口精准识别、旅游扶贫资金运用、效果管理，保障旅游扶贫良好运行。

#### （2）多元化协调机制

多元化协调机制包括利益相关者协调机制、产业协调机制、全程化监测机制和立体化评估机制：①利益相关者协调机制。旅游扶贫涉及政府部门、旅游企业、旅游者和社区贫困居民多个相关者的利益分配，合理的利益协调机制是旅游扶贫和谐有序的保障。政府作为旅游扶贫的主体应发挥宏观调控作用，通过制定政策、保障资金分配、完善基础设施等措施保障旅游企业、旅游者、贫困居民的利益协调，使旅游业发挥最大的富民作用。旅游企业是旅游开发的资本投入者和经营者，各利益群体应委派各方利益代表共同协商制定相应的规范、的资本投入方和经营管理方，

应加强对贫困社区关注，加强区域合作、产业合作，将经济利益与社会效益并重。鼓励贫困居民以劳动投入、资本入股、技能参与等多种方式参与旅游经营，增加贫困社区在旅游规划建设中的参与性，降低贫困居民参与旅游门槛，最终使旅游产业与消除贫困同步协调发展。②产业协调机制。旅游业与其他产业融合能够形成新型产业形态，转变经济结构，扩大富民收益人口。产业融合必须具有合理的协调机制保障才能使产业融合发挥良好效果。首先，通过建设“南疆旅游产业融合协调促进委员会”构建产业协调领导组织平台，通过旅游产业协调联络员制度、重大事项商议制度、旅游协会协调制度建立产业协调规则机制，加强不同产业成员单位沟通合作，起到综合性协调作用。其次，建立产业融合发展平台，通过旅游产业合作为桥梁，整合部门资源、社会资源，实现区域内产业合作信息畅通、共享，市场共拓、效益共赢。③全程化监测机制。旅游扶贫系统运行过程中可能会出现与目标不符、贫困人口参与不足、产业融合不到位等问题，所以在其运行过程中必须加强动态化监测，保障旅游扶贫系统健康运行。首先，加强贫困人口监控，贫困人口数量随着富民深入而发生相应变化，因此旅游扶贫的目标人群也非一成不变，通过建立贫困人口信息网络系统，形成扶贫对象“随进随出”的管理机制，实施动态管理，保障旅游扶贫达到“扶真贫”的目标。其次，加强旅游扶贫模式监控，保障旅游扶贫项目具有可行性，通过对富民项目开发条件、效益、开发风险的前期论证，旅游项目建设进度、建设质量中期论证以及旅游扶贫资源跟踪监督的动态化和全程化监测，确保旅游扶贫项目能够起到“真富民”的效果。

### （3）立体化评估机制

旅游扶贫效益及时评估能够吸取经验教训，保障旅游扶贫有效进行，旅游扶贫效果应从宏观和微观立体化进行。宏观层面可以从旅游扶贫以效益、可持续性两方面评价，综合选取经济、社会、生态效益指标和经济、社会、生态可持续性指标考察欠发达地区经济发展水平变化程度。微观层面应更加关注贫困村、贫困户和贫困人口的发展能力，可以选取贫困人口收入、就业率、接待设施等指标评价。另外社会化评价是客观的富民效果评价方式，可以通过建立旅游扶贫第三方评估制度、审计制度，使社会组织、贫困人口及时反馈旅游扶贫效果。

## 6.4 强化旅游精准扶贫资金保障机制

旅游扶贫顺利进行需要大量资金保障，将中央政府及自治区财政支持不足以完

成旅游扶贫使命，政府财政压力亦会增大。本文通过建设投融资信息平台、保障投融资体系多元化，建立富民资金精准分配致富三方面，构建“多元化融资—精准化分配”的资金保障机制，以保障旅游文化产业基地规划编制、基础设施建设、文化保护等资金需求。

#### （1）设立投融资信息平台

旅游投融资信息平台是由政府或企业依托现代网络信息技术建立，为政府和企业提供旅游招商、融资、旅游要素交易等服务的平台，实现资源与项目、资金与项目、产业与智慧的无缝对接。南疆地区同样需要建设旅游扶贫投融资信息平台以实现三大功能：一是发布招商信息，介绍投融资商基本情况、投资领意向、投资方式、投融资相关政策等基本信息；二是发布旅游资源信息，按照精品景区、中国特色旅游目的地、文化旅游产业园、特色文化村镇、特种旅游等几大类型进行分门别类的发布旅游项目基本情况、资源特色、项目特点等。三是布告旅游政策：国家、省产业投融资政策、旅游项目有关配套政策、投融资优惠政策等信息。

#### （2）建立多元化投融资体系

多层次、多渠道、多方位筹集资金，逐步形成投资主体多元化、投融资模式多样化、投资机制市场化的新型投融资体制。南疆地区应落实国家、新疆关于放宽旅游市场准入条件和旅游企业在项目审批、资质认定、投资融资等方面享受的优惠政策，开展合资、股份制等多种形式的投资活动；鼓励引导民间资本、社会资本和外商投资者开发旅游资源；鼓励中小旅游企业和社区居民旅游经营户以互助联保方式实现小额融资。①设立旅游扶贫专项基金。市场形象统一宣传营销、旅游规划编制、人才培养、旅游基础设施与旅游公共服务体系建设等公共性旅游扶贫投资应设立以政府财政投入为导向的旅游发展专项基金。旅游发展专项基金的筹集应以政府财政配套为主，以企业征税、股权融资、企业债券等方式辅助筹措。积极积极申报国家旅游项目专项债券，争取国家旅游建设资金、国家旅游发展基金等专项资金和贷款。②引导民间旅游扶贫资本。改革开放以来民间投资对促进经济发展、调整产业结构、扩大社会就业做出重要贡献。政府应为民间投资创造良好环境，鼓励和引导民间资本以投资、控股、参股、并购等方式支持旅游扶贫事业发展，通过参与南疆地区精品景区、文化旅游产业园、特色文化旅游村镇等项目投资建设，增强贫困地区旅游发展能力，发挥民进资本社会效益。在放宽市场准入的同时，切实加大规范管理力度，投资过程中应保证其严格遵守国家产业政策和环保、用地、安全等规定。③学

习借鉴新型融资方式。欠发达地区发展旅游业不同于一般地区，由于经济社会发展水平低下、政府风险承受能力不足等问题使欠发达地区旅游业自我启动较为困难，应借鉴国内外新型的旅游融资方式，解决这一难题。在旅游扶贫初期、政府风险能力低的和田地区可以使用 BOT 融资模式，该模式通过企业开发旅游资源进而转嫁政府风险，能够是贫困地区旅游业迅速进入营利状态，富民战线缩短。

### （3）制定资金精准分配制度

长期以来，我国富民资金将县域地理空间但作为瞄准机制，以县域为主的资金分配制度可能会出现富民资金使用不当，“扶真贫”和“真扶贫”的效果未充分发挥，资金使用效率不高。南疆地区在下一步工作中，一是应着重突出精准富民思维，提高富民资金的瞄准度，保证旅游扶贫的项目资金到达景区和居民手中，提高资金的针对性和有效性。二是改进政府贫困考核机制，从原有的地区生产总值考核向富民开发工作成效转变，把贫困人口生活水平提高程度和贫困人口减少数量作为主要指标，引导贫困地区领导干部转变原有政绩观。三是建立专项经费使用情况的公示制度和项目进展跟踪制度，同时应加强富民资金专项审计，加强财政监管。

## 6.5 加强旅游精准扶贫人才保障机制

基于前文分析，南疆地区旅游人才及其匮乏，从业人员整体素质偏低，应完善人才保障机制，确保旅游扶贫工作顺利实施。南疆地区应从构建旅游扶贫人才培养体系、创新人才培养方式、促进区域人才交流三方面建立人才保障机制。

### （1）构建旅游人才培养体系

南疆民族地区旅游人才培养体系包括旅游行政管理干部培训、村级领导组织培训、旅游致富带头人培训、贫困居民产业素质培训等。①旅游行政管理干部培训。重点抓好南疆地区旅游局长和各级富民部门、旅游行政管理部门中层管理人员的培训。通过举办研究生班、高级研讨班、工商管理培训、选派旅游管理人员到内地旅游扶贫发达省区、景区挂职学习等，尽快培养熟悉旅游发展规律、掌握产业融合技术、能够指导和带动地方特色产业发展的高级旅游行政管理干部队伍。②村级领导组织培训。村级领导组织在旅游扶贫政策实行、富民资金分配、集体旅游服务组织等方面发挥巨大作用，但某些贫困地区“两委”班子成员由于自身素质欠缺而不能带领群众脱贫致，下一步工作应选择那些掌握政策多、业务能力强的人选配党支部书记，如致富能人、退伍军人、返乡青年，也可以通过引进、选调大学生村官、干部下派等方式充实村级班子，提升村干部整体服务能力。③旅游致富带头人培训。

政府应培育贫困村旅游致富带头人作为促进贫困区经济发展的重要举措，通过整合利用培训资源，定期组织旅游管理人才和服务人才开展旅游营销、乡村旅游管理、旅游服务礼仪的培训，着力培养一批会经营、善管理的脱贫致富“领头雁”。还应多渠道帮助致富带头人解决旅游经营过程中遇到的资金、技术、信息和营销问题，提供良好的旅游发展环境。④贫困居民产业素质培训。南疆地区居民受教育程度较低，缺少一定的旅游知识和服务技能，所以应加强旅游专业知识培训，提高其竞争力以及获得利益的能力。通过开展农家乐的营销技巧、服务礼仪、特色餐饮的制作、工艺品制作销售等基本技能培训，引导当地居民参与旅游。开发南疆地区旅游艺术表演人才、民族艺术能工巧匠传承人才，打造一支服务旅游事业发展、数量充足的旅游民族艺术人才队伍。

### （2）优化旅游人才培训方法

以多样化的培训方法提高人才培训效果，扬弃传统讲授为主的培训法，实行多种手段相结合的培训方法，增强培训效果，如案例分析法、拓展训练法、角色扮演法、视听教学法、脑力激荡法等都是新型培训方式，加深对旅游业理解，提高培训效率。培训内容应更加注重个人发展，加入情商开发、拓展训练、职业生涯设计、潜能开发等方面培训。加强与行业管理部门的协调和沟通，共同推动行业培训工作的开展。

### （3）加强区域旅游人才合作

加强南疆地区旅游人才培训的对外合作，充分利用对口援疆省（市）人才资源，通过共建科研教学实习基地、对口支援等方式，在旅游行政管理、导游人员、旅游商品研发、旅游经营管理、旅游信息化、文化旅游、乡村旅游等领域培养一批创新性骨干人才，包括专家学者型导游、金牌导游、旅游工艺品纪念品设计人才、民族歌舞演艺、艺术创作人才及非物质文化遗产传承人等。

## 7 结论与讨论

### 7.1 研究结论

“十三五”期间我国把连片特困地区作为扶贫攻坚主战场，把精准扶贫作为我国全面建成小康社会关键期的重大战略举措。少数民族地区富集的旅游资源与广泛的社会贫困叠加性特征，为实施旅游精准扶贫提供了良好的发展条件。旅游精准扶贫是众多扶贫形式中最具产业活力、最具带动性和效益性的扶贫方式。在旅游资源富集的连片特困地区旅游精准扶贫成效，关系到构建和谐社会、社会主义新农村建设、支持少数民族地区社会经济发展等多项国家重大战略的贯彻实施，关系到少数民族地区社会稳定、经济发展、民族团结和长治久安。

本课题以比较优势理论、系统理论、旅游乘数理论、循环积累因果理论、收入分配理论、可持续发展理论为基础，以国内外旅游与反贫困实践以及我国精准扶贫的实施为背景，在相关概念界定和文献回顾的基础上，以南疆民族地区为案例，从旅游精准扶贫识别、旅游精准扶贫帮扶、旅游精准扶贫机制创新三个方面展开研究，主要得出以下结论：

(1) 旅游精准扶贫是将习近平总书记提出的精准扶贫理念应用到贫困地区旅游产业促进社会经济发展、贫困人口增收致富的一种全新的发展方式。具体来说，旅游精准扶贫就是针对旅游资源富集的贫困地区，运用科学有效的程序和方法，精准识别旅游扶贫的开发条件、精准实施旅游扶贫的帮扶举措、精准制定旅游扶贫的创新机制，以实现旅游扶贫“扶真贫”和“真扶贫”的目标。旅游精准扶贫是在我国精准扶贫大背景下提出的全新发展模式，其核心在于“精准”二字，与精准扶贫是个性与共性、特殊与一般的关系。旅游精准扶贫对于解决传统旅游扶贫实践中存在的诸如旅游扶贫对象不精准、旅游扶贫项目不可行、旅游扶贫措施不到位、旅游扶贫机制不稳定等问题提供了崭新的思路。

(2) 旅游精准扶贫识别是旅游精准扶贫工的前提。课题以南疆民族地区为案例研究区，从研究区贫困程度、旅游资源、区位因素、配套条件、客源市场、目的地环境适宜性六个方面对旅游精准扶贫开发条件进行识别，结果表明：南疆地区旅游

精准扶贫开发条件高度适宜区包括库车县、喀什市；比较适宜区包括阿克苏市、温宿县、疏勒县、塔县、和田市；一般适宜区包括拜城县、阿瓦提县、阿图什市、乌恰县、疏附县、岳普湖县、英吉沙县、阿克陶县、莎车县、泽普县、和田县；临界适宜区包括新和县、沙雅县、乌什县、柯坪县、巴楚县、叶城县、麦盖提县、伽师县、墨玉县、洛浦县、策勒县、于田县；不适宜区包括皮山县、民丰县和阿合奇县。在旅游精准扶贫开发条件识别的基础上，基于资源（Resource）、人（Humanity）、效益（Benefit）三方面构建旅游精准扶贫项目识别体系，并为研究区不同县（市）提出了优先旅游精准扶贫开发项目。最后，提出了贫困人口识别的程序，即第一步识别出贫困人口与非贫困人口；第二步识别出旅游扶贫目标人口和非旅游扶贫目标人口；第三步识别出具有参与旅游扶贫优势的目标人口和存在参与旅游扶贫障碍的目标人口。

（3）旅游精准帮扶是旅游精准扶贫工作的关键。在旅游精准识别的基础上，深入分析贫困地区旅游精准扶贫开发条件以及目标人口参与旅游发展障碍，确定帮扶内容，明确帮扶主体，制定帮扶措施。本项目在已有研究的基础上，结合研究区旅游发展的实际情况，构建了“四位一体”旅游精准扶贫帮扶体系，即地区层面帮扶、社区层面帮扶、景区层面帮扶、个体层面帮扶。课题组在实地调研的基础上，通过实际案例和研究专栏的形式具体阐述了不同层面帮扶的实践样本。旅游精准帮扶的实施过程是多元主体共同参与和协作的过程，南疆民族地区旅游精准扶贫帮扶主体包括政府、旅游企业、非政府组织、对援疆省（市）、旅游者、驻村干部以及第三方智库等。各帮扶主体结合自身优势以及目标对象需求展开差异性帮扶，提升贫困人口旅游扶贫参与能力，实现旅游精准扶贫目标。最后，针对研究区的实际情况，从六个方面提出了旅游精准帮扶的措施：①党政主导科学规划，深化体制改革，加强政策扶持；②树立旅游资源开发新观念，开快地方特色文化旅游资源开发；③加强南疆各地州之间的联动性，实施整体营销与联合促销；④建立旅游投融资平台，实现投资多元化；⑤完善交通网络建设，加快旅游公共服务体系建设；⑥鼓励旅游企业参与南疆旅游资源开发。

（4）旅游精准扶贫机制是旅游精准扶贫的保障。旅游精准扶贫是一个系统工程，涉及到各种要素以及旅游精准扶贫的效果进行计划、组织、协调、控制等一系列活

动。旅游精准扶贫机制创新能够确保旅游精准扶贫系统的有效运行，提高旅游精准扶贫工作效率，保障旅游精准扶贫目标的实现。本课题围绕旅游精准扶贫市场主体、各市场主体之间、市场主体与扶贫对象之间的相互关系及功能，基于南疆民族地区特殊的社会文化背景和经济发展条件，着重分析旅游精准扶贫开发的四个最重要机制创新，包括扶贫对象瞄准机制创新、利益联结机制创新、多方主体共赢机制创新、关系治理机制创新等。

## 7.2 讨论

本研究以旅游与反贫困相关理论为指导，以南疆民族地区这个地理区位偏远、贫困程度较深、少数民族聚集、生态环境脆弱、民族文化突出、旅游资源富集、产业转型升级的典型连片特困地区为研究对象，以旅游发展中的贫困人口受益为核心，以旅游精准扶贫识别、帮扶和机制创新为主线，得到了一些有益的结论。尽管旅游扶贫在我国已有多年的理论研究和社会实践，但我国新近才将精准扶贫作为全面建成小康社会关键期的重大战略举措，旅游精准扶贫在我国尚属新生事物，其理论研究还较薄弱，实践经验还不足，有待进一步深入和完善。

(1) 关于综合应用多学科理论加强旅游精准扶贫理论研究。旅游精准扶贫理论研究还比较薄弱，可借鉴的经验不多，在未来可进一步运用多学科理论，如经济学、管理学、统计学、地理学、制度学、行为学、心理学等，加强对旅游精准扶贫理论研究，夯实其理论基础。

(2) 关于旅游精准扶贫的系统性研究。旅游精准扶贫作为一项复杂的系统性社会工程，由相互联系、相互作用的各个子系统组成，具有协同性、动态性和自适应性。旅游精准扶贫系统内部要保持有序的结构和高效的运行，外部要与所处的环境保持良性互动，根据有效的监控反馈体系，适时调整系统结构，形成可持续性的发展能力。

### (3) 关于旅游精准扶贫与防返贫对策的研究

南疆民族地区受自然环境、人口构成、经济发展和社会条件的制约，旅游精准扶贫工作形势仍然相当严峻，任务依然十分艰巨。“十三五”期间，新疆南疆扶贫攻坚战处于关键时期，按期脱贫是目标，遏制返贫是关键。旅游精准扶贫是以“有利于贫困人口”发展作为出发点和目标，在未来要处理好“精准扶贫与防止返贫”之间的关系，巩固旅游精准扶贫取得的成果，筑牢旅游精准扶贫可持续发展的根基，遏制

“返贫”现象的发生。

(4) 关于旅游精准扶贫可持续性的研究。本课题初步构建了旅游精准扶贫的分析框架，但相关指标体系还有待进一步完善，提高其科学性。今后，可结合国家扶贫政策的调整以及目的地旅游业发展的阶段性特征，完善监测评估体系，提高评估的科学有效性，有针对性地提出优化调整对策，提高旅游精准扶贫的可持续发展能力。

## 附件 1 景区层面帮扶的刀郎部落模式

距阿瓦提县城 18 公里，阿克苏市 50 公里处，坐落着著名的刀郎部落。其于 2014 年被评为国家 4A 级景区，正在积极准备创建国家 5A 级景区（图 4.10）。景区以刀郎文化为主题，以原始胡杨林为支柱，展示刀郎人历史遗物，还原刀郎人原始生活场景，全面展现刀郎人的饮食、房屋建筑、手工物品及生活。景区占地面积 8300 亩，集刀郎歌舞、民俗体验、刀郎人节庆活动、农业观光等为一体，构成独具民族特色、自然景观优美的旅游景区。刀郎部落旅游景区是阿瓦提县刀郎部落有限责任公司投资建设，公司于 2005 年 6 月 21 日成立，注册资金 2180 万元，目前实有资产 4590 万元，员工 108 人。刀郎部落是阿克苏地区“6412”工程中展示刀郎文化的重要窗口。自 2007 年 5 月对外营业以来，先后获得自治区旅游基础设施发展资金 360 万元，淡季游补助资金 20 万元，地方政府补助 250 万元的补贴，逐步完善景区功能，已陆续投入资金 9200 多万元，建成了五大功能区。

### 专栏 4.7 课题组对部落“酋长”王小平访谈散记

**问：**最初想接手建设刀郎部落，您主要是出于一种什么样的情怀和考虑？当时面临别人曾经遇到的开办不下去的困难，您自己有没有比较明确的想法、思路去克服、去解决这些困难？

**答：**我是出生在新疆的一个汉族人，从小就生活在刀郎人聚集的小村子里，与他们和睦相处共同生活。随着时间的推移，现代文明正让许多优秀文化传统遗失，刀郎文化迫切需要有这么一个地方去保护、传承，让更多人了解刀郎人憨厚、淳朴、好客的文化。虽然计划建设刀郎部落时就预见到这是个投资大、见效慢的事业，但想着自己并不希望过奢侈的生活，任何事情只要坚定信心，一定会成功。南疆地理位置独特，远离主客源市场，给客源造成一定的负面影响，导致收入低下，进而导致发展驱动不足，也造成刀郎部落近八年的亏损，但通过勤俭节约，我自己其他产业补贴及政府支持，刀郎部落不断改进，通过旅游发展也给当地居民带来了致富途径。在刀郎文化及非物质文化的保护传承中，通过刀郎部落这个见证，能够让游客切身实地了解到当地民族文化的特色，游客往往就是被这种文化的差异性所吸引。随着国家对新疆的大力援助，也随着新疆跨越式发展和长治久安政策的落实，大家相信刀郎部落的未来会很美好。

**问：**在基层，阿瓦提县政府对部落的支持主要来自政策还是资金？政策上你有哪些希望能进一步理顺的？特别是对景区建设的支持政策方面？

**答：**阿瓦提县是一个财政穷县，资金支持很困难，旅游是一个跨部门的综合产业，希望文化、交通、建设、农林业等多部门在其他项目规划布局时能够和旅游业多对接，融合发展，争取上级有项目支持。

**问：**未来景区要建设 5A，在景观建设方面，您有哪些进一步完善的思路？在服务提升方面，又有什么想法？在对外推介方面，您计划怎么结合新疆（尤其南疆）发展旅游的大背景来进一步提升部落的影响力？

**答：**刀郎部落现已启动 5A 级景区提升规划，主要是围绕以刀郎文化为主题，以原始胡杨林为背景做精做细景区，团结更多民族，聚集在一起，同呼吸共命运，共同生活在叶尔羌河流域这片热土上，唱着悠扬的刀郎木卡姆，跳着欢快的麦西来普，迎接大家的到来。宣传方面，主要是通过举办当地百姓喜欢的民俗活动，利用互联网等新媒体，让更多人了解新疆。

**问：**有没有想过如何结合阿瓦提刀郎文化的特色，开发一些刀郎特色旅游纪念品？这方面希望得到政府什么支持？

**答：**刀郎部落通过向游客展示刀郎文化及传统手工艺等产品，让游客到此便能了解刀郎文化，喜爱上当地特色鲜明的手工艺产品，并购买此类产品，从而形成销售模式。传统手工艺等特色产品既需要保留文化特色，又要符合现代人的喜好，在产品研发设计、包装、市场开拓、人员培训上都需要大量资金投入，劳动人事局的人才培训与现实有些脱轨。

**问：**部落员工的流动性如何保证？采取了什么吸引和鼓励措施没有？

**答：**奖罚分明，按劳分配，景区收入与员工工资挂钩，经常组织外出参观学习，解决他们生活中的困难，让大家感觉到这个大家庭的温暖。

**问：**部落里是否都是少数民族员工？对于少数民族员工和汉族员工的和谐共处，作为部落“酋长”，您是怎么去平衡的？

**答：**我们部落里的员工 95%都是周边的少数民族，我们充分尊重每一个民族的风俗习惯，开展相互学习语言，增强沟通了解，工作中一视同仁，民汉节日大家都过，取得良好效果。

**问：**企业里员工的宗教行为和宗教思想，您如何在具体的业务活动中引导他们走向良性发展？能举一些例子吗？

**答：**现实生活中，因宗教而走向愚昧、贫困、疾病、牢狱之灾甚至失去生命的很多，因社会不稳定，造成景区收入下降，从而影响大家效益工资下降的时期也很多，经常给他们讲这些鲜活的现实，鼓励他们走到外面去，了解外面的美好，让大

家更热爱生活。

**问：**在阿瓦提这样的贫困县，办好企业，带领大家一同脱贫，您有什么感受和体会？除了语言问题，您认为其他哪些因素还很重要？您对改变当地农民的观念，是持什么样的看法？

**答：**改变大家的观念与思想这是个漫长的道路，你只有让更多人感受到，通过刀郎部落的旅游，带动了他们的收入增长、生活改善、环境变得更加美好，在传承、保护、发展刀郎文化的同时让更多人去了解亲近刀郎文化的魅力，才会有更多的人加入这个行列，支持这个事业。这也需要其他部门的支持和引导。

**问：**员工的基本文化水平大致是怎样一个水平？把员工送去做旅游方面的培训，对员工的语言、思想、宗教信仰问题您是怎么考虑的？

**答：**员工基本都是本地农民，基本以初中文化为主，不懂汉语是外出培训的主要障碍，我们把一些到景区后汉语学习好的送出去培训，开阔他们的思路，增长见识，了解科技发展创造了五彩缤纷的世界，使他们相信科学文化，发现自身的缺陷。

**问：**对刀郎部落的建设投入，之前据您说，主要是依靠您其他产业的支持。那么，近五年来，您主要是依靠哪些产业的收入来支持部落的发展？对部落大致是怎样的一个投入支持情况？比如近几年大致的资金投入规模？

**答：**除了景区以外，我还有 3000 亩果园，一个果品加工厂，一个 5000 吨冷库，县城还有一个宾馆，这些地方的收益我都全部投入到景区建设中，目前刀郎部落已累计投入九千多万元。

#### **案例 4.9 景区层面帮扶的红海景区模式**

巴尔楚克简称“巴楚”，意为“一切都有”之意，地处新疆天山南麓、塔克拉玛干沙漠西缘，坐落在喀什噶尔河与叶尔羌河下游交汇区的洪积冲积平原上，全县人口 40 万，下辖 12 个乡镇 5 个农林牧场，是一个以一产农业为主的国家贫困县。巴楚县历史文化悠久，自然风光优美，是古西域三十六国之一的尉头国所在地，素有“胡杨之都、丝路之驿”等众多美誉，是连接南疆喀什、克州、阿克苏、和田四地州的重要交通枢纽，也是古丝绸之路上重要的交通驿站，自古享有丝路“三岔口”之美誉。红海景区总规划面积 14800 公顷，核心区面积 8000 公顷，拥有灰叶胡杨林、戈壁、沼泽、草甸、库塘、荒漠、湿地和绿洲等组合构成的干旱区胡杨荒漠河岸林所有景观要素（图 4.7）。



图 4.7 红海景区风光

近年来，巴楚县以发展旅游为契机，以乡村旅游带动精准扶贫，吸纳贫困人口就业，鼓励贫困人口创业，加强乡村基础设施建设，调整农村产业结构，优化乡村生活环境，引导农民增强战胜贫困，树立脱贫致富信心，增加农民收入，促进社会稳定。塔拉硝尔村是国家建档立卡贫困村，截至 2017 年年底，全村共有人口 183 户 729 人，其中建档立卡贫困户 96 户 421 人。通过景区层面帮扶，目前，在红海景区就业从业 54 户 56 人，涉及家庭人口 280 人，当中建档立卡 46 户 210 人，占贫困户总数 48%，家庭人均年收入达到 4000 元以上，达到了国家脱贫所要求的标准，旅游精准扶贫成效显著。

(1) 加强领导，科学谋划。巴楚县委政府十分关注乡村旅游的发展工作，坚持稳定和发展并重，把旅游业始终作为富民产业和战略性支柱产业，作为拉动县域经济发展的“领头羊”，提升巴楚县形象的“名片”，加快富民兴县的“助推器”，促进民族交往交流交融的“新平台”。推广乡村旅游已经成为农村产业转型、发展，农民脱贫致富的重要道路。旅游扶贫不仅是巴楚县实施精准扶贫的重要方式，也是巴楚县总体扶贫攻坚工作的重要一环：一是将旅游扶贫工作纳入巴楚县扶贫攻坚总体规划，纳入巴楚县的旅游发展总体规划，纳入红海景区建造国家 5A 级景区行动方案，将旅游扶贫与建造 5A 级景区工作紧密联系，有序开展，持续推进。二是成立由各相关部门组成的工作领导小组，以县委书记为组长，县委副书记，县长为副组长，强化领导，健全机制，明晰责任，密切协作，形成合力。三是将旅游扶贫工作纳入年

度工作考核计划，制定督查工作方案，做到严格督查，严格考评、严格奖惩，落实责任。四是整合乡村的旅游资源，建立健全景区与乡村旅游融合发展规划体系，编制完成《巴楚县红海景区创建国家 5A 级旅游景区暨塔拉硝尔村旅游扶贫规划》，把乡村振兴、旅游精准扶贫等与景区建设工作紧密结合，共建共享，协同发展。五是高标准建设。依据规划，以刀郎文化、丝路驿站文化、胡杨文化、烽燧文化等历史人文文化为背景，以湿地、河流、戈壁、湖泊、荒漠、森林、绿洲等干旱区荒漠河岸林综合自然景观为重点依托，以节事活动、观光摄影、科研科考、休闲度假、文化体验、徒步探险、乡村旅游等为主要功能，打造了喀什河丝路古道、刀郎民俗文化村、红海湿地公园、曲尔盖金色胡杨岛等五个旅游大功能区，建设成了独一无二的完整旅游产品体系、管理服务、游览景观和保障体系，成为集吃、住、行、游、购、娱等旅游要素为一体的综合型旅游区。

(2) 融合发展，提质增效。把贫困户脱贫作为乡村旅游扶贫的主体，实施旅游“+”工程，把乡村旅游发展与景区创建、美丽乡村工程及其他相关产业发展紧密结合，融合发展，共建共享，建设全域型乡村旅游。一是坚持“旅游+文化”相融合，以美丽乡村为载体，把农村生态资源和农村特色文化融入乡村旅游，做好多元经营文章，促进乡村旅游拓展内涵、彰显特色、提升品质，深入挖掘以十二木卡姆、麦西莱甫、刀郎舞等为主的歌舞文化；以叼羊、赛马、斗鸡、斗狗等为主的民俗文化；以艾迪莱斯绸为主的服饰文化；以烤全驼、烤羊肉、巴楚烤鱼、抓饭等为主的饮食文化。二是坚持“旅游+农林”相融合。深入推进现代农业，推广种养结合等新型农作制度，大力发展精致高效农业，扩大无公害农产品，绿色食品，有机食品生产。突出培养具有地方特色的“名、特、优、新”产品，开拓旅游扶贫观光采摘、农耕体验等不同层次功能需求，大大提高了农副产品的附加值，促进了农民增收致富。三是坚持“旅游+农家”相融合。围绕乡村建筑设施、乡村田园风光、民俗风情，发展休闲观光旅游，开发“尝农家饭，居农家屋、做农家活、享农家乐”的休闲体验型旅游产品。四是坚持“旅游+电商”相融合。建立乡村电子商务服务点。向全国推广巴楚美食和旅游文化，在上海、浙江建立巴楚特色农产品推广中心 7 个，每年可推广销售巴楚蘑菇，雪菊、红枣、核桃、野生黑枸杞等巴楚特产 430 余吨；开创天猫，农村淘宝联合销售巴楚留香瓜，瓜农年人均收入达到了 4500 元。五是开发特色商品，把旅游商品开发与具有他方特色和民间特色产品的生产相结合，逐步泪出了质优、款新、价优、富有创意的五大旅游商品系列：以尉头国老酒，巴尔楚克酒为代表的

美酒产品；以土陶、纺织、卡龙琴、铁艺、木艺、纺织、刺绣等为代表的手工艺品；以胡杨根雕系列为代表的木雕产品；以罗布麻茶、巴楚蘑菇、黑枸杞、红枣、核桃、雪菊等为代表的农产品；以那斯尔烤肉、烤鱼、烤鸽子为代表的特色食品。

(3) 政策扶持，加强引导。一是县委政府制定出台了《第三产业发展若干优惠政策》，加大财政支持力度，建立县财政资金，产业基金、银行贷款等共同投入机制。实施项目补助或以奖代补策，对被评定为乡村旅游特色村的，给予奖励 20 万元；重新评定星级农家乐（渔家乐），分别给予三星级 5 万元、四星级 10 万、五星级 20 万元的现金奖励。二是开展行业帮扶，县旅游局和红海景区管委会与该村进行认亲结对帮扶，广泛开展民族团结一家亲活动，与该村 78 户贫困户结为亲戚，坚持每月走访，宣传政策，解决困难，做好扶贫工作。坚持每半月开展一次“民族团结一家亲”文化活动，加强各民族交往交流。每季度举办 1 次美食展，引导农民提高旅游接待服务水平。坚持开展倡导新风尚、树立新气象、建立新秩序“三新”活动，移风易俗，转变思想观念，改善环境卫生条件，淡化宗教氛围。三是积极申请项目支持。累计申请国家各类旅游专项资金 1500 万元，申请自治区美丽乡村建设资金 200 万元、自治区乡村旅游扶贫专项资金 60 万元、自治区旅游厕所资金 110 万元、县扶贫资金 125.7 万元。2014 年获得自治区乡村旅游示范村，2016 年获得自治区乡村旅游精准扶贫示范点。四是加强教育培训，邀请专家学者和经营者来巴楚指导交流，组织休闲农业和乡村旅游企业管理者赴援疆省市考察学习。由县旅游局与景区管委会共同组织，在塔拉硝尔村举办了 5 期乡村旅游培训班，通过培训转变就业观念，增强创业就业的技能本领，教育群众感恩党、听党话，跟党走。

(4) 积极参与，就业增收。红海景区通过管理岗位安置一批，服务岗位安置一批、公益岗位安置一批、文化演艺安置一批、非遗文化传承安置一批、项目用工带动一批“六个一批”促进旅游精准扶贫，确保“一户一人一技能、一户一人稳就业”。目前，通过发展乡村旅游，红海景区带动就业近 2000 人，其中，通过“六个一批”直接解决就业 331 人，其中 80%是贫困人口，人均年收入达 2.3 万，实现一人就业，全家脱贫。鼓励并引导各种社会资本积极参与到乡村旅游建设中来，遵循农民的个人意愿，共引进 6 家具有丰富旅游经营接待经验的公司和个体，与农民签订合法协议，对其土地或者宅基地流转承包，用来开发经营旅游项目和接待游客，同时吸纳住户就业，通过合作实现“旅游资源转变为股权、社会资金转变为股金、当地农民转变为股民”，带动缺乏自我发展能力的贫困户学习经验、拿租金、分股金、挣薪金。

(5) 搭建平台，扶持创业。聚焦新疆工作总目标，着眼于稳疆富民，遵循“创建一个 5A 景区，稳定一方社会，造福一方百姓”的核心思想，立志探索出一条景区建设与美丽乡村共建共融、与农民共谋共享的道路，进而打造以旅游发展为基石，促进社会稳定和长治久安的新道路。一是以打造民俗文化“活化石”和丝路文化“博物馆”品牌为重点，建设非物质文化遗产景区工程。即以巴楚县非物质文化遗产为核心，将巴楚县各类当地特色的、优秀的文化项目、生产生活和民俗文化，尤其是那些即将消失的宝贵的优秀特色民族文化进行重新整理、全新的包装设计和统一的经营运筹，提供继承发扬优秀传统文化的平台。目前，景区引进都塔尔制作、卡龙琴制作、马具制作、小刀制作、洛画葫芦、毡靴制作等 20 多个旅游创业项目（图 4.8），不仅建设了可供游客游览、消费、参与其中和深度体验的不同种类文化旅游产品，而且文化资源实现了从旅游产品到经济效益的转化。二是成立了农民马车合作社、驼队合作社，为游客提供形式多样不同体验的交通游览方式，旅游旺季每天/车收入达 400-500 元以上；三是成立了农民演绎队，为游客演绎《通关》《觐见》和民族歌舞，人均年收入在 2.2 万元以上。四是在游客中心旁，为农民建设了丝路民俗巴扎，设置 30 个标准摊位，在景区重要节点设置旅游购物经营点 10 处，免费提供农民开展农副产品、民族特色产品销售，及开展创业经营活动，五是鼓励引导农民发展庭院经济，宜地宜人宜技开展种植、养殖、加工、民宿、餐饮、家访等旅游经营和接待服务工作，不断提升农民自我发展和脱贫致富能力，实现乡村旅游就地就业、就地创业发展，目前喀什河丝路古道以及 14 村 10 家农家乐（图 4.9）、民宿已建成营业。

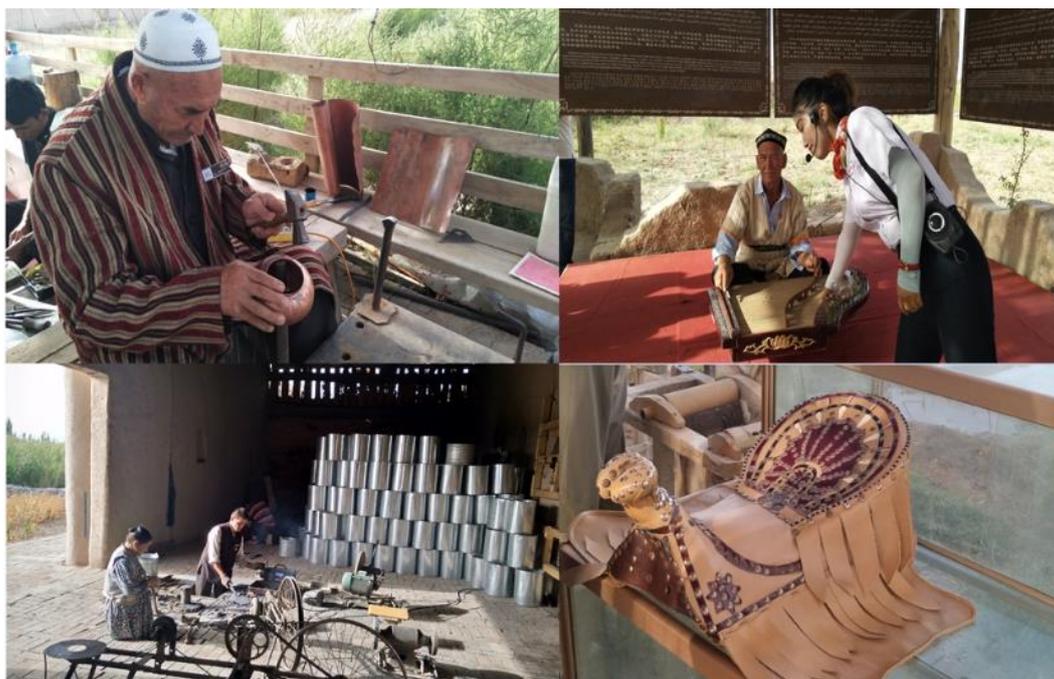


图 4.8 红海景区旅游创业项目

(6) 建立“田园综合体”，促进产业体系改革。在城乡一体格局下，以“现代农业+休闲文旅+田园社区”产业体系，以“企业+农民”的经营机制，成立巴楚县田园农业科技公司。农牧民将土地入股公司或租赁给公司，按期分红或收取租金，同时可为企业员工获取薪资，另外也可获取土地及其地上附着物的补偿。公司将塔拉硝尔 14 村 41 户农民 1000 余亩耕地统筹规划，种植蟠桃、小白杏、西瓜、留香瓜等特色水果，建设以水果产业为根本、留香瓜为特色、以生态为依托、以旅游为带动、以富民为根本、以创新为理念的特色鲜明、惠及农民的田园综合体。随着农牧民意识的转变，参与度大大提高，此项目规模不断扩大，可带动 500 余人脱贫致富，实现旅游富民的总体目标。



图 4.9 红海景区 14 村农家乐接待点

#### 专栏 4.8 课题组对红海景区管委会主任的访谈实录

时间：2018 年 8 月 20 日

地点：红海景区

访谈人：课题组组长

被访谈人：红海旅游景区管委会主任

问：请您为我们简要的介绍一下景区的基本情况

答：我先向调研组一行介绍一下红海景区的基本情况吧。红海景区从 2009 年开始打造，当时呢定位很低，资金也不足，发展了三、四年之后也没投资多少，投资

了大概 1 千万左右，到了 2013 年我们对这个景区重新规划，然后援疆也开始了，利用援疆资金在 2014、2015、2016 年三年的时间投 4 个亿进来，2016 年、2017 年又陆续投入了 1 个多亿，到今年年初大概是 5.1 个亿，现在大概是 5.4 个亿了，现在还在不断的投资。

**问：**5.4 个亿是从开业以来到现在一共是吗？

**答：**是的，自开业以来。景区规划的面积是 12000 公顷，现在建成区面积大概 8000 公顷。特别是近两年来，从国家开始提倡扶贫，包括旅游扶贫开始，我们就一直把创建 5A 作为景区发展的一个抓手，实际上我们的目的是旅游扶贫、旅游富民。包括景区我们刚才去的小夜市旁边的那条道路，14 公里的道路，就是专门规划的穿过村子，目的就是要把村民带动起来，带到景区里面来。目前的发展结果呢，就是村民在景区直接就业，由我们景区自己发工资的就 330 人左右，因为这个数字不太稳定，因为可能今天走一个人明天来一个人，目前大概就是 300 到 340 个人左右。这里头呢，我们录用的第一个条件就是贫困户优先，所以我们现在景区这 300 多人里贫困户占到了 70%。有一些汉族员工从内地来的，他们不是贫困户我们没办法往里面纳，当地的维吾尔族的群众基本上 70%都是贫困户。大概从 2016 年的后半年到现在，我们一个员工进来一年的平均工资在两万五千块钱左右。

**问：**那挺高的呀。

**答：**是的，一年平均两万五。按照咱们县去年的脱贫标准是一个人 3150 元，那么如果一家四个人，大概一年 14000 左右的收入，那么这四口人就全脱贫了。就按这个标准，在我们景区现就业一个人就全家脱贫是一点问题都没有。今年我听说 2018 年年底会给出标准大概 4000 块，咱们这边的脱贫标准，那么 4000 块他们家四口人也就一万六，按照一个人就业的标准也解决脱贫了。所以这将近有 300 个家庭，可以说是通过景区直接就业脱贫了，这是第一块。第二块呢，我们现在把刚才我们这个村子里面的 1200 亩地从农民的手上流转过来了，由景区成立了一个农业公司来管理。因为当地农民的耕种水平比较低，同样是土地，他可能一亩地的纯收入只有 300 块钱左右，因为咱们这个巴楚呢还不太一样，地多水少，我们这个村的人均土地达到了十三亩，一家有 4 口人的话就有五六十亩地的概念。但是他们的耕种水平低，一亩地只有 300 块的纯收入，三六也就一万八千块钱。最高收入 500 块钱一亩地纯收入。我们去年开始流转他们的 1200 亩地，我按最高标准给他们流转，也就是 500 元，跟他们签了 15 年的合同，每年给他们四千，你们家二十亩地我就给你一万块，你们家四十亩地我就给你两万块，土地现在是景区的。土地现在在干什么呢，现在

在进行农业方面的转产，搞田园综合体，从去年开始，今年一年，明年一部分果树就该挂果了，就是说从第三年才开始（盈利），前两年我们一直在赔钱。

问：这个田园综合体的钱是财政部给钱吗？

答：没有。

问：田园综合体财政部可以给一大笔钱啊。

答：我听说现在是可以报项目了，但是我们贴着钱这两年在干。

问：好几个亿上十亿呢。

答：对，我们也听说了。我们现在也是在摸索，前面没有好的典型去做，也是在摸索这一块。那么我这一千二百亩土地呢，大概有六百亩的林果，然后有三百亩的大棚。

问：那你现在流转给他们的钱从哪儿来的呀？

答：从我们景区里面。

问：景区有这么多钱吗？

答：景区里面我是一年的钱分两次给，五月给1次，十二月给1次。五月份挣一部分钱我就给他们了。我现在还有一个县里面的大的农业公司，他在给我进行一个贷款形式的输入资金，一年大概补贴一百万。但是我三年盈利之后我要还他的。我这三在前面只是投入没有产出，所以他现在一年给我支持一百万，后期我们有产出了之后我逐年还。现在我们探索出来是，我们有一个一百四十亩的瓜地，叫巴楚留香瓜，你们在网上可以查到，阿里巴巴合作的叫留香瓜，巴楚留香瓜。当时我们讨论了取了“楚留香”，这个在淘宝上一瓜难求。现在在淘宝上阿里巴巴跟我的订单价是24块钱一公斤。按照他的要求来种植，他来收购，运费我都不用管，然后这一百四十亩的瓜，一年的纯利润一百万。

问：现在已经有收入了吧。

答：今年我在试种，因为我今年春天才跟他们签下合同，我在搭棚，那个要用棚，不用棚呢一年只能种一季，一季只有五十万的收入，用棚之后一年可以种两季，二月中旬就开始种，到了七月初就收第一茬瓜，然后种第二茬，到十月中旬我可以收第二茬瓜。

问：你们地那么多为什么要分两茬种呢？

答：地多我还有别的规划，我也想把土地尽快增加他的附加值，让每块地更值钱，他给我的订单一年是一百四十亩，按照他们的要求建设我大概建设投入资金三百万左右，建棚再花一些钱，计划用三年的时间把这个成本收回来。这个已经签了

订单了，这个瓜现在卖得很好。类似于我们其实在找这种模式，你看我现在把土地流转回来之后，你的这块地租你就收走了，有一部分收入了，但我需要农民工，我再把你聘回来，回我的地里干活，男的一天 100，女的一天 80，按这个工资价格给的。你把地给我了，拿着我的租子，然后我再请你回来干活，我不管是瓜园果园我都需要人来打理。

问：那现在就业的人大概有多少？

答：常用的大概在 60 人左右，就是一个月保证有二十天工作的，大概 60 人左右。

问：咱们现在就是整个景区辐射的这几个村子大概有几个？大概有多少人啊？

答：现在大有在四个村，四个村大概有八千人左右。

问：这么多人啊。

答：嗯，八千人左右，就景区附近这四个村，大概八千人。特别旁边过去一公里，这个五村，一个村就四千人，是个大村。

问：这么大村啊。

答：是的，是个大村。这个村将近三万亩土地。咱们巴楚的性质是农民呢地多，他不会精工细作，导致投入大收入小，浪费水。我们现在把土地回收回来，一是给他最高收入补偿他的地，同时还把他返聘回来。

问：就现在做这个事的主体是景区，所以这和旅游扶贫是相关的，景区在做这个事。

答：所以这个是我们旅游扶贫这块做的第二块工作，就是关于流转土地这块。这两年我们也在探索，我们也没种过地说实话，但我相信我们在资源各方面比农民可能是要好一些，包括跟阿里巴巴合作，让农民搞他一辈子都搞不成。但我们县上有上海援疆的自己的电商平台，他们帮我们把这个事就做了，所以我就觉得包括后期我们种植的六百多亩的林果也会用这种模式，尽量增加他的附加值，这是我们在旅游扶贫方面的第二件事，就是利用周边业态的打造使农民尽快脱贫致富。第三块呢就是我们今天去看的农家乐民宿，那个是咱们援疆项目投入大概两百五十万元，今年打造了十家，有的大的有的小。农民自筹的部分大概在 10%-20%根据家庭情况不一样，他必须自筹一部分，不自筹呢都是公家搞的，他不爱惜。然后呢我们按照他的年收入每年返还一万块钱，比如说我们投资了二十万，从你的营业收入里，纯盈利里每年返一万块钱。这一万块不是我们要收回来干什么，是我们统筹管理、人员培训、网上营销，包括质量都是我们景区在网上做的，是我们在帮他们做服务的东西，

他只需要把饭做好，把房间收拾干净就可以了。包括房间都有一个标准要求，卫生的标准，每天我们定期会去检查。

问：这个标准这里有吗？

答：这里面没有。

问：到时候发我们一份。

答：可以可以。这块呢，暂时做的这十户呢，主要起到一个以点带面的作用，就是今天给老师们汇报的，我们要让周边其他的村民，他们都有这个意愿，但是民宿怎么做，农家乐怎么做他们不知道，我们就教他们怎么做，一万块钱就是返还回来，返还十年。

问：现在返还的效果怎么样啊？

答：今年第一年已经都交了。返还十年，十年之后，比如说我投入了二十万，只回来了十万，十年以后这些东西全是他的，因为折旧什么的。

问：这等于是真正的扶贫，不是做生意。

答：对对对对。这十户现在已经九户已经开业了，今天我们去看的其实旁边还有一家，他们连着三家在那儿呢。顺着那十四公里的线路，我们一共是补了十家了。现在还有五六家是，受到我们的启发之后，有点资金的农民五六家开始已经动手自己在搞了。

问：这五六家就是在自己家？全是自己投的？

答：全是自己家，全是自己投的。因为我们只有那么多的项目资金。年初定的时候很多人举手报名，但我们只能从各方面，第一考虑他有没有经营理念，第二家里有没有富余的劳动力。

问：二十五万投资可相当相当高了。

答：对，但我们知道农民的房子确实比较破，装修成这样要我说基本可以重新盖一个了。

问：是的，这钱基本可以重盖一个了。

答：对，重盖带装修了。这个重盖之后，我自我感觉失去了好多民俗的味道。咱们施工队一盖就盖成现代的房子了。你像今天他们家里面木头的雕花，房梁上，那就是他们原来维吾尔族的特色，你要去做还不太好做，所以我们能保留就都保留了。今年做的第三块就是打造农家乐民宿，就业虽然一家算三个人四个人，事实上它的辐射作用是非常大的，带动性是非常强的，这是第三块。第四块呢就是文化的传承。今天我们看到的节目，有些看着像专业演员吧，是我们景区的演出队，他们

在这儿已经三年了。他们是怎么回事，当时我们景区需要这场演出我们就自己在那写脚本，自己编排，要通关的是一个古城呀，尉头国，各国来的使节要通关，那么有这场情景剧，我们写了脚本就请县里的文工团来演，演好了一个月之后呢我们就从周边的农民吸纳人，一带一的模式，带了一个月专业的文工团退出，我们就把农民变成咱们的现有的演员，然后就直接从农民转化成演员了。咱们说本来维吾尔族就擅长歌舞，真的是生下来会说话和唱歌，会走路就会跳舞，确实很好培养，包括里面几个主要演员，猪八戒孙悟空都是在家务农，他们都是在家务农的农民，把锄头扔了现在过来当演员了。

**问：**维吾尔族愿意演猪八戒，演好几年了哈。

**答：**对，然后他们这个群体大概是五十个人，这里还包含了十七个自治区级的非物质文化遗产传承人，刀郎的木卡姆的传承人。当时我们做的时候也是希望把宗教的东西一概打压，民族的东西一概弘扬，他是属于民族类的，我们就通过民族的这种东西借助景区的一点力量传承下来。不知道大家今天注意到没有，那些唱的喊的都是老人，年轻的已经没有几个人会这个东西了，所以我们现在可以有这个能力把他传承下来。这个群体是五十个人直接就业了，同时明天大家还会看到手艺人制作，这个群体加上赛马、叼羊、斗鸡、斗狗这几个活动是四十五到四十九个人不太固定，我们定岗是定了四十九个现在四十五个人在岗，这两个群体加起来大概将近一百个人，这里面也是70%以上的贫困户。这个民间艺人呢就是咱们新疆维吾尔族的一些传统手工艺，打铁、土陶、小刀，什么帽子、靴子制作，就在咱们景区里面现场制作，演示给游客看，它属于民俗的。这是景区里的通过手工艺包括民族演艺这块的发扬又带动了将近一百人的就业，这就是我们做的第四大块。第五大块呢，旅游扶贫这个方面就是景区现有的每家都有一个小庭院，家里有土地院子又大，咱们这儿维吾尔族不喜欢吃菜，以前没有吃菜的概念，只要有肉就行，他们又不种菜，我们希望他们脱离以前的生活跟着咱们学呀，我们从前年开始鼓励他们家里搞小菜园，我们教他们种，然后给他们给补贴，给你三百块钱去买点地膜买点梁做个小拱棚，家里种一点茄子、辣子、西红柿啥的，地很多，一家都是一两亩院儿，然后教他们种，种完之后呢他们也不爱吃，我们去年看看情况不太好，就采取了收购的形式，让他变成钱，每天我们在接待中心后门那儿设立了一个收购点，你们家的菜，你们家的辣子西红柿开始收，结果景区每天消耗很大，我们自己员工每天光员工餐都要吃掉很多东西，再加上游客也在这儿吃饭，每天其实对蔬菜类的需求是很大的，还不如我用不完的我还可以低价点儿卖给给我供菜的菜贩子，他们其实也喜欢用农

民的这种菜，咱们说原生态，新鲜而且无公害。农民他是真不会种，你让他给菜打打药他觉得那真是不可理喻的事情，我为什么要花钱买药打给它呢，它爱长什么样长什么样，他们的菜不好看，院子里的菜都是歪瓜裂枣，但是西红柿就是西红柿、辣子就是辣子，就是那种感觉。去年 2017 年开始，我就在这个村里驻村，当工作队队长，我在村里引导他们这块把小庭院发展起来，去年只是一个开头，那蔬菜水果，现在的牛羊肉的供给，包括景区里的主食材都是周边的农民再给我们供，我们已经不从县里面的菜市场去采购这些东西了，这个村里你负责提供羊肉，我提前一天告诉你今天明天需要五十公斤羊肉，你明天就把羊肉送来，然后这个村里你负责辣椒，你负责西红柿，就是这个模式，带动周边农民让他从事跟旅游相关的产业的发展。那么这块带动虽然成效不是特别大，但是辐射的群体比较多，周边可能八千人的村里，有两千人在从事这块，当然不是主要从事啊，他是附带的在从事跟旅游相关的产业的发展。这是我们现在讲的旅游扶贫的这几块工作，给领导做一个汇报，材料里面都有。但是实际上呢，这些事，因为我在这个景区，这个景区是从无到有，从有到现在，我是这个来的第一个人。这个发展历程我是非常清楚的，因为每件事都是我们自己去做的。

## 附件 2 喀什地区旅游精准扶贫调研报告

连片特困地区是指由于自然、历史、民族、宗教、政治、社会等原因，利用一般经济增长方式不能带动、常规扶贫手段难以凑效、扶贫开发周期较长的集中连片贫困地区和连片特殊贫困地区<sup>①</sup>。2010 年西部大开发工作会议正式使用，之后，“加快解决集中连片特殊困难地区贫困问题”被写入“十二五”规划纲要和《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020）》（以下简称《纲要》）。至此，连片特困地区的扶贫攻坚与区域发展问题引起社会各界高度关注。2011 年，国务院扶贫办颁布的《纲要》明确将新疆南疆三地州（喀什地区、和田地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州）列入全国 14 个集中连片特困区作为 21 世纪第二个十年扶贫开发的主战场，并在《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》明确指出“要实施少数民族特困地区和特困群体综合扶贫工程，完善片区联系协调机制，加快实施集中连片特殊困难地区区域发展与脱贫攻坚规划，加大中央投入力度，采取特殊扶持政策，推进西藏、四省藏区和新疆南疆四地州脱贫攻坚。脱贫攻坚要依托贫困地区特有的自然人文资源，深入实施乡村旅游扶贫工程”。而诸如南疆三地州深度贫困区的脱贫攻坚成效关系到国家的边疆安全和社会的长治久安，既是经济和社会难题，更是重大的政治问题。旅游扶贫是世界各国反贫困的重要方式之一。以 PPT（Pro-Poor Tourism）为代表的旅游反贫困理论的发展和成熟标志着旅游扶贫关注的层面从宏观转向了更微观的层次，旅游扶贫研究关注的重点由区域层面的宏观发展转向到贫困人口如何通过旅游发展实现收入的增长和自身的发展。

喀什地区作为南疆典型的连片特困区域，由于地理位置偏远、少数民族集聚，人文、自然景观独特，且受外界干扰较少而保持了原真性，这就在“消除贫困”和“旅游发展”之间建立了紧密联系，为旅游扶贫开发提供了重要的资源基础。鉴于喀什地区 1 市 11 县的行政单元区划以及各地地理区位、社会经济、旅游资源的异同，课题组于 2017 年 2 月、2018 年 7 月、2018 年 8 月分三次前往喀什地区对喀什市、塔什库尔干县、巴楚县、麦盖提县、英吉沙县、泽普县等地通过实地考察、听取汇报、座谈交流和深度访谈等形式调研旅游扶贫的开展情况，根据各地旅游产业发展措施以及居民参与旅游业的方式，总结归纳出喀什地区旅游扶贫的典型模式，并对每一种模式的内涵、经验做法和主要成效进行阐述，以期既从整体层面梳理喀什连

<sup>①</sup> 游俊，冷志明，丁建军. 中国连片特困区研究（2013-2016）[M]. 社会科学文献出版社，2017.

片特困地区旅游扶贫框架与范式，又能从具体模式中探索旅游产业在脱贫攻坚中的作用机理与优化方向，从而为喀什地区以及其他连片特困民族地区的旅游扶贫工作提供决策参考。

## 一、喀什地区旅游扶贫背景与类型

### （一）旅游扶贫背景

#### 1. 地理区位与行政区划

喀什地区地处欧亚大陆中部，中华人民共和国西北部，新疆南疆四地州的西南部。地处东经 71° 39'~79° 52'、北纬 35° 28'~40° 16'之间。东临塔克拉玛干大沙漠，东北与柯坪县、阿瓦提县相连，西北与阿图什市、乌恰县和阿克陶县相连，东南与皮山县相连，西部与塔吉克斯坦相连，西南与阿富汗、巴基斯坦接壤。边境线总长 888 千米。周边邻近国家还有吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、印度。全区总面积 16.2 万平方千米，东西宽约 750 千米，南北长 535 千米。

喀什地区下辖 1 市和 11 县，即喀什市、疏附县、疏勒县、英吉沙县、岳普湖县、伽师县、莎车县、泽普县、叶城县、麦盖提县、巴楚县、塔什库尔干塔吉克自治县（简称“塔县”）。除喀什市、泽普县、巴楚县以外，其余均为国家级贫困县。在新疆维吾尔自治区最新划定的南疆 22 个贫困县当中，除了泽普县外，其余均为深度贫困集中连片区域（图 1）。喀什市是喀什地区行署所在地，是喀什地区的政治、经济、文化中心，也是新疆唯一的中国历史文化名城。在喀什境内还驻有新疆生产建设兵团农三师及所辖 16 个团场，自治区属管单位、农场，石油基地、军事机关等单位。

#### 2. 地形地貌与气候特征

喀什地区三面环山，一面敞开，北有天山南脉横卧，西有帕米尔高原耸立，南部是绵亘东西的喀喇昆仑山，东部为一望无垠的塔克拉玛干大沙漠。诸山和沙漠环绕的叶尔羌河、喀什噶尔河冲积平原犹如绿色的宝石镶嵌其中。整个地势由西南向东北倾斜。地貌轮廓是由稳定的塔里木盆地、天山、昆仑山地槽褶皱带为主的构造单元组成。印度洋的湿润气流难以到达，北冰洋的寒冷气流也较难穿透，造成喀什地区干旱炎热的暖温带的荒漠景观。而山区的冰雪融水给绿洲的开发创造了条件，形成较集中的喀什噶尔和叶尔羌河两大著名绿洲。境内最高的乔戈里峰海拔 8611 米，最低处塔克拉玛干大沙漠海拔 1100 米，喀什市城区的平均海拔高度为 1289 米。

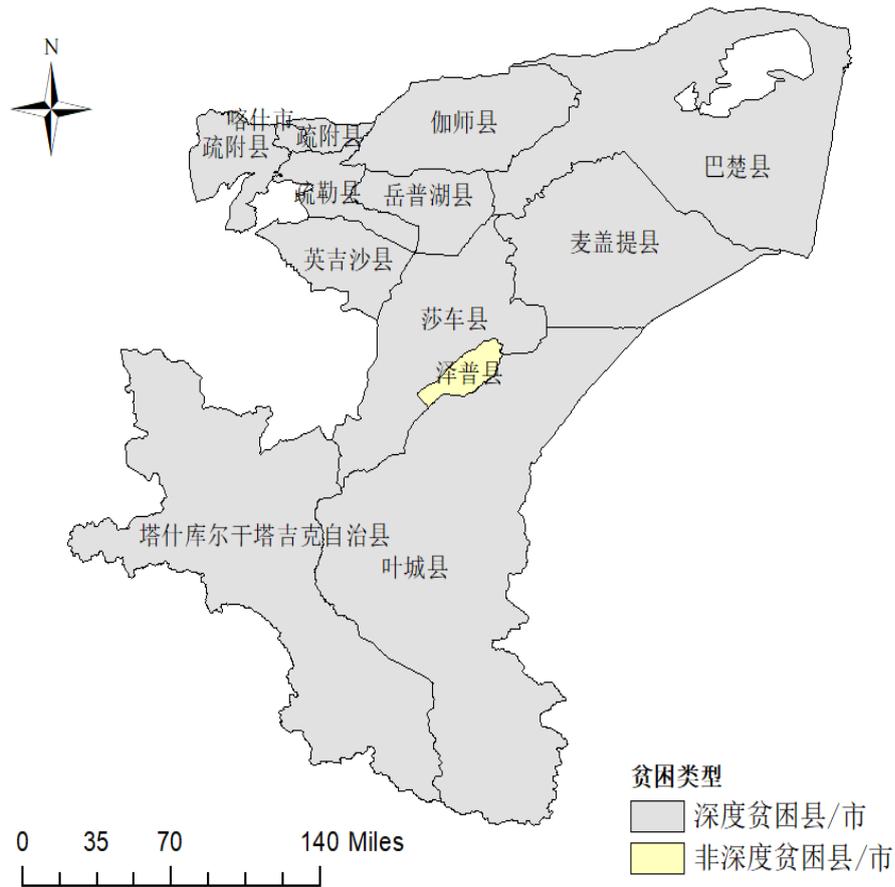


图1 喀什深度贫困县市空间分布

喀什地区处在中亚腹部，受地理环境的制约，属暖温带大陆性干旱气候带。境内四季分明、光照长、气温年和日变化大，降水稀少，蒸发旺盛。夏季炎热，但酷暑期短；冬无严寒，但低温期长；春夏多大风、沙暴、浮尘天气。因地形复杂，气候差异较大，大体可分为5个区<sup>①</sup>：（1）喀什平原气候区。包括喀什北部、中部广大冲积平原地区，年平均气温在11.4℃~11.7℃，年降水量39~664毫米，春夏秋冬四季分明。气温年变化和日变化大，降水变化显著。日照长，蒸发强，气候干燥。冬季低温期长，夏季长而炎热。春季升温快，常有倒春寒；秋季短促，降温迅速。春季多大风、沙暴。浮尘日数频繁。（2）沙漠荒漠气候区。喀什南部、麦盖提东部和叶城东北部，属塔克拉玛干沙漠荒漠区。大陆性气候极显著，年平均气温在11℃以上，冬季寒冷，夏季酷热，冷暖变化剧烈。降水稀少，气候干燥，年降水量在40毫米以下。风沙多，日照强。（3）山地丘陵气候区。叶城中部，巴楚和伽师北部，疏附、英吉沙和莎车西部海拔1500~3000米处山区丘陵地带。年平均气温在11℃以

<sup>①</sup> 喀什政府信息网. <http://www.kashi.gov.cn/>.

下，冬季较长，夏季短促，年降水量在 70 毫米以上，主要集中在夏季，时有大雨甚至暴雨山洪发生。山区河谷地带气候适宜，夏季温热，冬季偏暖。（4）帕米尔高原气候区。主要是塔什库尔干塔吉克自治县。年平均气温在 5℃以下，冬季漫长寒冷，夏季温和。降水较少，主要集中在春夏两季。大风日数多，光照充足，辐射强，天气晴朗。（5）昆仑山气候区。主要包括塔什库尔干塔吉克自治县南部和叶城县南部。年平均气温在 5℃以下，山峰终年积雪，气候严寒，空气干燥，低压缺氧，风大雪多，天气多变。全年可分为冷暖两季。

### 3. 历史沿革与人口民族

喀什全称“喀什噶尔”，意为“玉石集中之地”。有文字记载的历史已有 2 000 余年。在秦末汉初，喀什为西域三十六国的疏勒（今喀什市、疏附县、疏勒县、伽师县一带）、蒲犁（今塔什库尔干）、莎车、依耐（今英吉沙）、子合（今时城）、西夜（今莎车城南）等诸国地。公元前 138 年和公元前 119 年，西汉派张骞两次出使西域，沟通了喀什与中原的联系。公元前 60 年，汉朝在新疆设置西域都护府，喀什作为西域的一部分，正式列入祖国版图。公元 74 年，东汉名将班超出任西域都护，这里是大本营，驻守长达 17 年。唐太宗以后，这里为唐朝政府的重要军事据点，当时的安西四镇之一即为喀什噶尔。这里曾留下唐僧西天取经的脚印。五代至宋，先后为喀喇汗王朝和西辽所管辖。喀喇汗王朝时期，曾以喀什噶尔为首府。元代为成吉思汗次子察合台太子的封地。明代，喀什为西域四大回城之一。直到 15 世纪海路开通之前，喀什作为“丝绸之路”的交通要冲，一直是中外商人云集的国际商埠。清乾隆时期，这里一度是清政府“总理南八城事宜”的喀什噶尔参赞大臣驻地，清光绪十年（1884 年），清政府设置了喀什噶尔道，共辖有疏勒、莎车两个府和英吉沙尔直隶厅、蒲犁分防厅、和阗直隶州。民国年间，先后在此设立第三（喀什）和第十（莎车）行政区。新中国成立后，曾是南疆区党委、南疆行署和喀什地委、喀什行署驻地，以后莎车专区并入喀什行政区至今。

喀什是一个多民族聚居的地区，许多古老民族曾在这里繁衍生息，发展经济、文化。在漫长的社会进程中，各个民族互相协作、互相影响、互相融合。逐渐完成了现代民族的发展进程。境内主要民族有维吾尔族、汉族、塔吉克族、回族、柯尔克孜族、乌孜别克族、哈萨克族、俄罗斯族、达斡尔族、蒙古族、锡伯族、满族等 31 个民族。2017 年末，全区人口总户数 119.08 万户，总人口 464.97 万人，比上年增加 13.5 万人，城镇人口 106.50 万人，占总人口比重为 22.90%。汉族人口 28.8 万

人，占总人口比重为 6.2%；维吾尔族人口 429.52 万人，占总人口比重为 92.4%；塔吉克族人口 4.35 万人，占总人口比重为 0.94%；其他民族人口 2 万人，占总人口比重为 0.43%。全年出生率 12.83%，死亡率 4.82%，人口自然增长率 8.01%<sup>①</sup>。

#### 4. 社会经济与旅游发展

2017 年，喀什地区实现生产总值（GDP）848.2 亿元，比上年增长 6.1%。其中，第一产业增加值 282.4 亿元，增长 3.2%；第二产业增加值 215.5 亿元，增长 2.3%，其中工业增加值 85.6 亿元，增长 2.8%；第三产业增加值 350.3 亿元，增长 10.9%（图 2）。第一产业增加值占地区生产总值的比重为 33.3%，第二产业增加值占地区生产总值的比重为 25.4%，第三产业增加值占地区生产总值的比重为 41.3%，第三产业成为拉动经济增长的第一动力。人均生产总值 18511 元，增长 5.6%（图 3）。

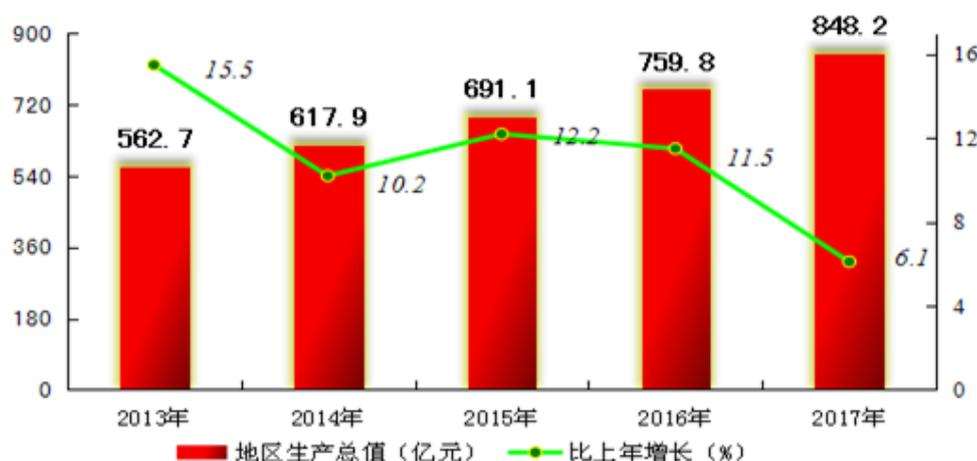


图 2 2013-2017 年喀什地区生产总值 (GDP) 及增速

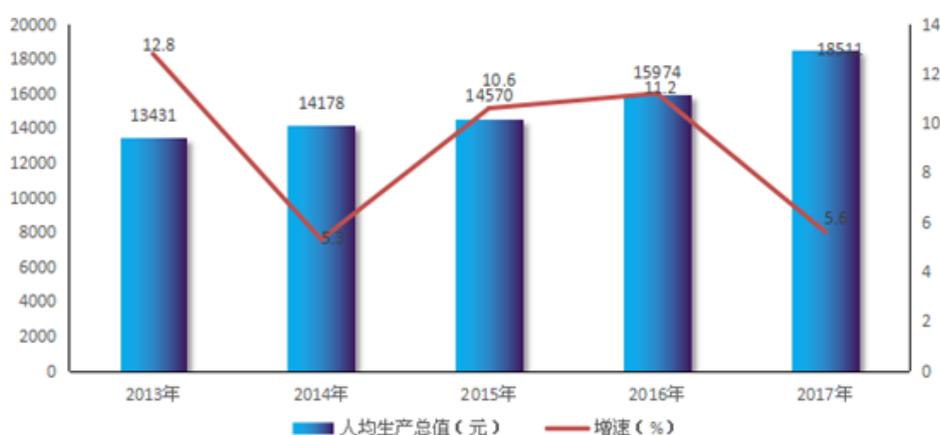


图 3 2013-2017 年喀什地区人均生产总值及增速

<sup>①</sup> 喀什政府信息网. <http://www.kashi.gov.cn/>.

喀什地区是全国 14 个集中连片特殊困难地区和深度贫困地区。2014 年有建档立卡重点村 1222 个，占全地区行政村总数的 52.9%，占全疆重点村的 40.3%；贫困人口 28.56 万户 105.6 万人，占全疆贫困人口总数的 40.5%，贫困发生率 30.3%。2017 年上半年，全地区新识别贫困户 15.39 万人，建档立卡贫困人口增加至 121 万余人，近 30 万户。其中还有 134 个山区村、58 个边境村 12.8 万贫困人口分布在生存环境恶劣、基础设施落后、居住分散、发展水平更低的深山区、边境线，是扶贫开发最难啃的“硬骨头”<sup>①</sup>。

2017 年，喀什地区接待游客 600 万人次，比上年增长 21.95%；旅游收入 54 亿元，增长 37.83%。目前全地区共创建成 A 级景区 50 处，其中，5A 级 2 处，4A 级 7 处，3A 级 25 处，2A 级 16 处；星级饭店 32 家，其中 5 星级 1 个，4 星级 2 个，3 星级 19 个，2 星级 10 个；星级农家乐 138 个，5 星级 5 个，4 星级 17 个，3 星级 66 个，2 星级 13 个，1 星级 37 个；星级牧家乐 23 个，3 星级 18 个，2 星级 5 个；旅行社 32 家<sup>②</sup>。

## （二）旅游资源优势度与旅游产业集聚度分析

旅游资源水平代表区域旅游行业发展前景，为旅游扶贫提供可能性，旅游产业集聚程度代表区域旅游行业竞争能力是旅游扶贫的现实条件<sup>③</sup>。两者是影响到区域旅游政策倾斜的重要因素，进而导致区域内旅游扶贫模式的差异性。

### 1. 喀什地区旅游资源优势度

旅游资源优势度既体现在旅游资源数量和种类的多寡，又体现在旅游资源品质的优劣。旅游资源丰富且品质高的地区旅游磁性和吸引力更强，旅游扶贫可能性更高。新疆是旅游资源大区，且南北疆有着极其鲜明的差异性特征，北疆以大尺度的自然风光和传统的游牧民族文化见长，南疆以原真性的少数民族文化和传统农业耕作而闻名。随着我国大众游客从自然观光诉求到求新求异重体验旅游感知的转变，特色文化旅游日益与休闲度假、健身养老、探奇求知等特定内容与目的的旅游融为一体，从而形成了一个日益庞大的特色文化旅游产业集群。对目的地传统旅游资源的评价体系、模式与标准也需要学界和业界进行相应的思考和调整。喀什地区历史悠久，民族众多，风俗各异，区域特色与民族特色的文化旅游资源极其丰富。本报告以喀什地区为案例地，结合《新疆旅游资源数据库》，通过对各县/市旅游目的地

<sup>①</sup> 数据来源：中国新闻网，<http://www.xj.chinanews.com/shehui/20171018/24289.shtml>。

<sup>②</sup> 喀什政府信息网。<http://www.kashi.gov.cn/>。

<sup>③</sup> 刘国川，李岫。基于 DP 矩阵的区域旅游业发展战略分析 [C]。第十四届全国区域旅游开发学术研讨会暨第二届海南国际旅游岛大论坛论文集。海南：海南大学，2009：32-41。

的实地走访和调研,参考张捷(1998)<sup>①</sup>、张凤玲(2014)<sup>②</sup>、管玉梅(2017)<sup>③</sup>、银马华(2018)<sup>④</sup>等学者的研究方法,对喀什地区旅游资源进行优势度聚类分析,可将喀什地区旅游资源优势度分为3个等级区:旅游资源劣势区、中等区和优势区(图4)。

### (1) 旅游资源优势区

包括喀什市、巴楚县、泽普县、塔县,分布于喀什地区的西部、北部、中部和南部。该区域拥有3A级以上景区10处,其中包括泽普县金胡杨国家森林公园、喀什市喀什噶尔老城景区2处5A级景区,塔县石头城景区、巴楚红海景区、喀什市大漠绿洲生态园3处4A级景区,香妃墓、白沙山等5处3A级景区。喀什市是喀什地区行署所在地,具有丰富的文化旅游资源,诸如东汉的“盘橐城”,魏晋的“三仙洞”、“莫尔佛塔”,享誉世界的《突厥语大词典》和《福乐智慧》,被联合国授予世界人类非物质文化遗产的“十二木卡姆”,闻名国内外的“艾提尕清真寺”、“香妃墓”,千年古城“高台民居”等历史遗迹和文化遗存,无一不体现出喀什厚重的历史文化积淀。喀什市神秘古朴的历史韵味与现代文明交相辉映,使其成为丝绸之路上最具维吾尔风情的世界级黄金旅游线路和国际旅游目的地,享有“不到喀什游,不算到新疆”的美誉,更有“不到古城游,不算到喀什”的特指目标,游走在喀什噶尔古城,您可以充分体验和欣赏到各种稀奇百怪的趣事。喀什市现有旅游资源基本类型21种,资源丰度与品味度较高,不仅为旅游产业发展提供了优越的资源环境条件,同时也为旅游扶贫提供了极大的可能性。巴楚县境内独特的生态旅游景观和具有历史文化意义的文化遗产旅游景点共有48处,其中国家级文物保护单位1个,自治区级3个,县级33个。现推出国内外有一定的知名度,自然生态旅游和文化遗产旅游为主题的12个精品旅游景点,汇集了原始胡杨林群、雅丹地貌、沙漠湿地、乡村巴扎、玛瑙产地、历史遗迹等类型各异的旅游资源。泽普县拥有金胡杨森林公园以及古树情缘、法桐长廊、古勒巴格大草原自然景观旅游资源;历史文化资源有黑水营古战场遗址、麦得利斯教经堂、布依鲁克乡烽火台遗址等;民俗风情旅游资源有十二木卡姆、叼羊、斗鸡等项目。塔县拥有国家级、自治区级、地区级非物质文化遗产36项,不可移动文物485处,4类25处国家级旅游资源,其中国家一级旅游资源3处,二级旅游资源4处,三级旅游资源5处,四级旅游资源13处。

<sup>①</sup> 张捷.区域民俗文化旅游资源的定量评价研究——九寨沟藏族民俗文化及江苏吴文化民俗旅游资源比较研究之二[J].人文地理,1998(01):63-66+62.

<sup>②</sup> 张凤玲,岑磊,王铁.文化旅游资源价值评价体系研究——以齐齐哈尔市为例[J].企业经济,2014,33(11):106-109.

<sup>③</sup> 管玉梅,王浩,夏冬艳,王树恩.我国民族文化旅游资源开发潜力的多层次灰色评价研究——以海南疍家文化旅游资源开发潜力评价为例[J].科技通报,2017,33(10):256-260.

<sup>④</sup> 银马华,王群,杨兴柱,司新新.区域旅游扶贫类型与模式研究——以大别山集中连片特困区36个县(市)为例[J].经济地理,2018,38(04):215-224.

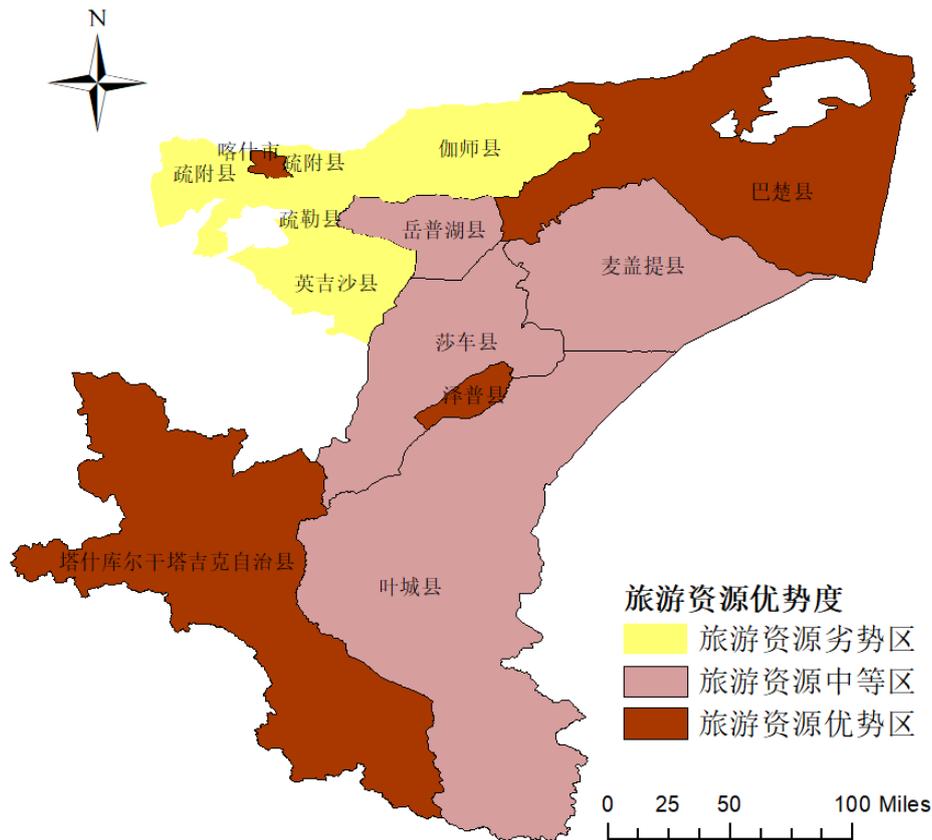


图 4 喀什地区旅游资源优势度分布图

### (2) 旅游资源中等区

包括麦盖提县、莎车县、叶城县、岳普湖县。该区域暂时缺少 5A 级景区，4A 级景区有 3 处，3A 级景区有 12 处。旅游资源优势度和品味度略低于优势区，在空间上集中分布在喀什地区的中南部。麦盖提县拥刀郎画乡 4A 级景区 1 处，刀郎文化广场、刀郎乡里、世界和平公园 3A 级景区 3 处，旅游资源集沙漠、湿地、河流、湖泊、胡杨林、绿洲等多种风光于一体；人文资源世界知名，刀郎文化独树一帜、农民画享誉中外、民俗风情极具特色。莎车县有叶尔羌汗国王陵、莎车国家湿地公园、木卡姆度假村 3 处 3A 级景区以及木卡姆故乡园、喀尔苏沙漠公园 2 处 2A 级景区。叶城县拥有叶城宗郎灵泉景区（4A）以及锡提亚谜城景区、核桃七仙园景区等 5 处 3A 级景区。岳普湖县县拥有国家达瓦昆沙漠旅游景区（4A）和千年柳树王（3A）、胡杨王等丰富的旅游资源，素有喀什旅游“后花园”之称。先后被命名为“中国沙漠风光旅游之乡”、“中国毛驴之乡（疆岳驴品牌）”、“中国小尾寒羊之乡”、“中国高产棉之乡”、“中国优质甜瓜之乡”、“全国农业休闲示范基地”。总体来看，该区域旅游资源类型多样、品种丰富，具有一定的旅游资源优势，旅游扶贫可能性较大。

### (3) 旅游资源劣势区

包括伽师县、疏附县、疏勒县、英吉沙县。该区域集中分布在以喀什市为中心的外围地带，拥有 4A 级景区 1 处，3A 级景区 9 处。4 县当中，英吉沙县拥有南湖旅游度假区 1 处 4A 级景区和 5 处 3A 级景区，伽师县、疏附县、疏勒县景区等级都在 3A 以下，且 3 个县的 A 级景区数量仅有 9 处，不仅级别较低，而且规模较小。总体而言，该区域资源类型不够丰富，且 A 级景区数量较少。因此，就旅游扶贫的基础条件而言，该区域属于典型的旅游资源劣势区。莎车县主要以小刀、土陶、木雕等手工艺品制造和销售为主要旅游吸引物，疏附县、疏勒县在地理空间上与喀什市相依，但旅游资源品质不高，随着喀什市整体投资、交通、政策等条件的不断改善，将为其旅游扶贫提供一定的可能性。

## 2. 喀什地区旅游产业集聚度

旅游产业集聚程度代表旅游产业竞争优势及比较优势，通过对旅游区位熵指数计算可以判断所在区域旅游产业是否已经发展成为优势产业。根据邸明慧（2015）<sup>①</sup>提出的区位熵指数公式对喀什地区 1 市 11 县旅游区位熵进行计算，利用 ArcGIS 将指数进行空间化处理。可将研究区县域旅游产业集聚程度分为 3 个等级区（图 5）。

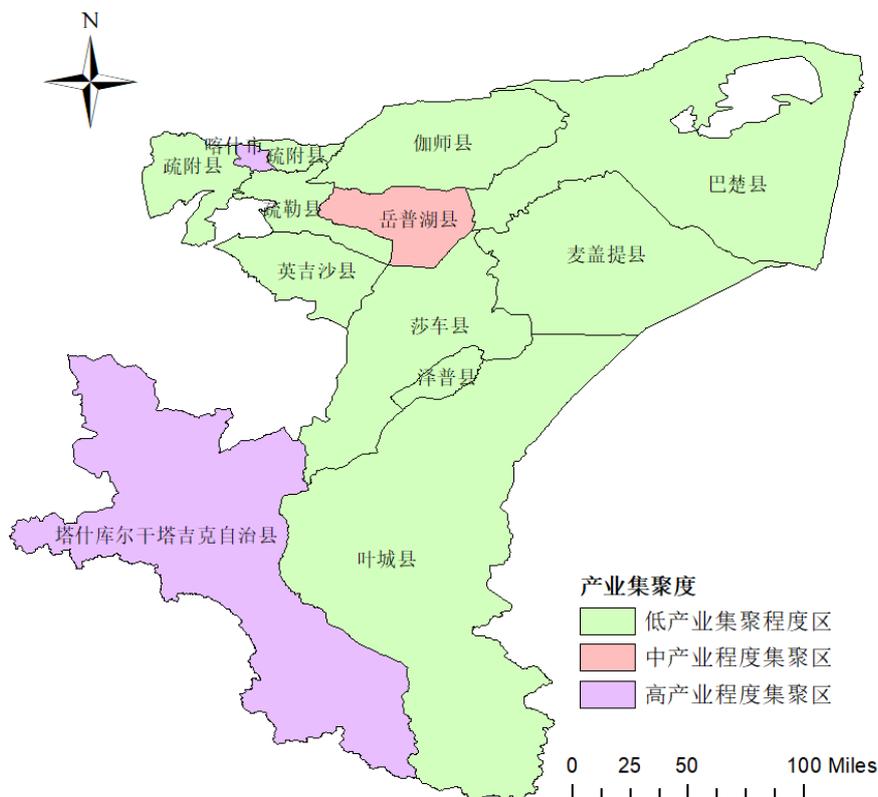


图 5 喀什地区旅游产业集聚度

<sup>①</sup> 邸明慧, 郑凡, 徐宁, 等. 河北环京津贫困县旅游扶贫适宜模式选择 [J]. 地理与地理信息科学, 2015, 31 (3): 123 - 126.

### （1）高产业集聚程度区

包括喀什市、塔县 1 市 1 县。该区域旅游产业发展专业化水平较高，比较优势显著，已成为显著优势产业，一定程度上具备旅游增长极特征，特别是喀什地区行署所在地的喀什市最为突出，其旅游产业集聚程度极高，现实集群规模已形成，是其目前最具有优势和竞争力的产业。塔县旅游产业也是其优势产业，在资源禀赋和产业优势基础上形成，优势地位较为稳固。该区旅游产业支柱地位的形成和政府主导机制的不断完善，为旅游扶贫提供了较强的现实基础和可行性。

### （2）中产业程度集聚区

包括岳普湖县。岳普湖县地处喀什腹地，半径 80 公里范围内辐射喀什市、疏勒县、伽师县、英吉沙县、巴楚县等 8 个县市，省道 310 线横贯东西，213 线纵贯南北，交通十分便利。此外，岳普湖县旅游资源优势明显，有距喀什市最近的国家 4A 级沙漠旅游景区，景区沙水相连、大漠浩瀚，形成集维吾尔历史文化、观光旅游、品尝购物、休闲娱乐为一体的沙漠风光旅游产业，被国家农业部命名为“中国沙漠风光旅游之乡”。以达瓦昆沙漠风景区为中心，辐射有千年胡杨王和柳树王、古墓群，塔吉克民俗风情园等 5 个旅游景点，素有喀什旅游“后花园”之称。特别是达瓦昆景区相继争创了“国家 4A 级沙漠旅游景区”、“国家水利风景区”、“中国国家沙漠公园”，“千年柳树王”获得了世界吉尼斯认证。2016 年全县接待游客 48 万人，旅游收入 1.9 亿元，在 1 市 11 县当中，旅游收入仅次于喀什市。该区旅游产业发展优势逐渐凸显，且已具有一定的专业化水平。近年来随着国家、对口援疆省市以及对口帮扶对片区支持力度的提升，基础和服务设施不断完善，未来旅游产业将成为该区经济新增长点重点领域，从而为旅游扶贫提供一定的现实基础和可行性。

### （3）低产业程度集聚区

包括疏附县、疏勒县、伽师县、莎车县、叶城县、泽普县、麦盖提县、巴楚县、英吉沙县。显然，喀什地区大部分县域旅游产业集聚度还不是很很高，旅游经济在带动地方社会经济发展中的拉动作用还不是很明显。整体而言，这部分区域旅游产业专业化程度不高，竞争能力较弱，整体发展状况的优势尚未凸显，属于旅游产业的培育发展阶段。因此，该区域虽然暂时旅游产业并未成为支柱产业或主导产业，但将旅游产业发展融入连片特困地区扶贫开发工作既是做好扶贫攻坚的要求，又是新时期旅游扶贫的重要举措，未来该区旅游产业发展应摆脱传统资源限制，转向依靠市场和创新。因此，该区旅游扶贫具有一定的潜在现实基础以及政策与机遇上的可

行性。

### (三) 喀什地区旅游扶贫区域类型

旅游资源和旅游产业分析是选择适宜旅游扶贫模式的重要前提。受政策、经济、交通等条件限制，旅游扶贫区域类型应根据资源背景和产业发展程度差异性，有先后、主次之分，扶贫模式也应具有一定的差异性。为探讨喀什集中连片特困地区旅游扶贫区域类型，参考陈利（2017）<sup>①</sup>、乔花芳（2017）<sup>②</sup>等学者的研究，将喀什地区旅游扶贫类型区划为四种类型：旅游扶贫优先区、旅游扶贫重点区、旅游扶贫保守区、旅游扶贫高效区（图 6、图 7）。但由于喀什地区大部分县市还处于旅游产业的培育和发展阶段，本次尚未有县市划入旅游扶贫高效区。

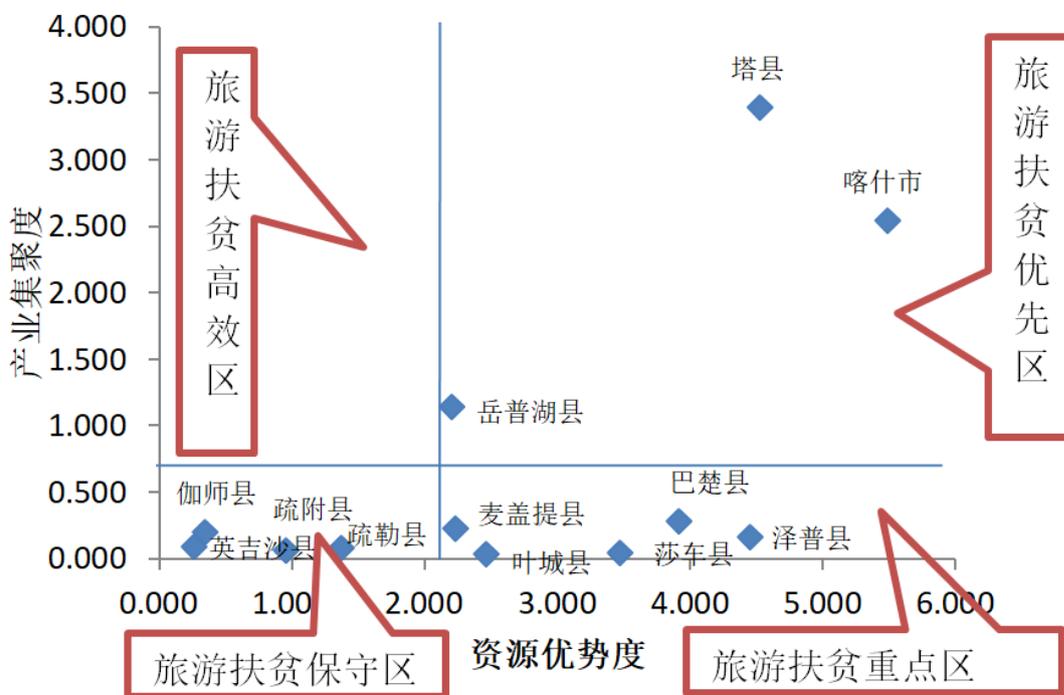


图 6 喀什地区基于资源优势度和产业集聚度的散点图

#### 1. 旅游扶贫优先区

包括喀什市、塔县、岳普湖县三个片区（图 1.7）。该区域旅游资源与旅游产业都具有较高的比较优势，适宜优先开展旅游扶贫。一方面，喀什市、塔县和岳普湖县都具有差异性极大且品味极高的旅游资源以及较快、较好的产业发展形势，旅游扶贫可能性和现实性较强；另一方面，该区县域旅游扶贫也面临着部分问题：①喀

<sup>①</sup> 陈利，朱喜刚，杨阳，等. 基于空间计量的云南省县域经济空间格局演变 [J]. 经济地理, 2017, 37(1): 40-49.

<sup>②</sup> 花芳，吴郁玲，冯娟，等. 基于 DP 矩阵的湖北省旅游业发展评价及政策选择 [J]. 经济地理, 2017, 37(1): 212-218.

什市旅游发展较早，难以避免旅游资源集中于少数精英阶层中，需要妥善处理好资金分配失衡，贫困人口参与旅游、旅游综合效益辐射范围等问题。②塔县地处海拔较高的高原地区，贫困程度深，贫困人口分布零散，增加了旅游扶贫难度。③岳普湖县主要以达瓦昆景区为主要旅游目的地，旅游受益的居民主要集中在景区周边，旅游发展的红利如何更广范围的释放，从而达到旅游扶贫的目的，是未来需要思考的问题。

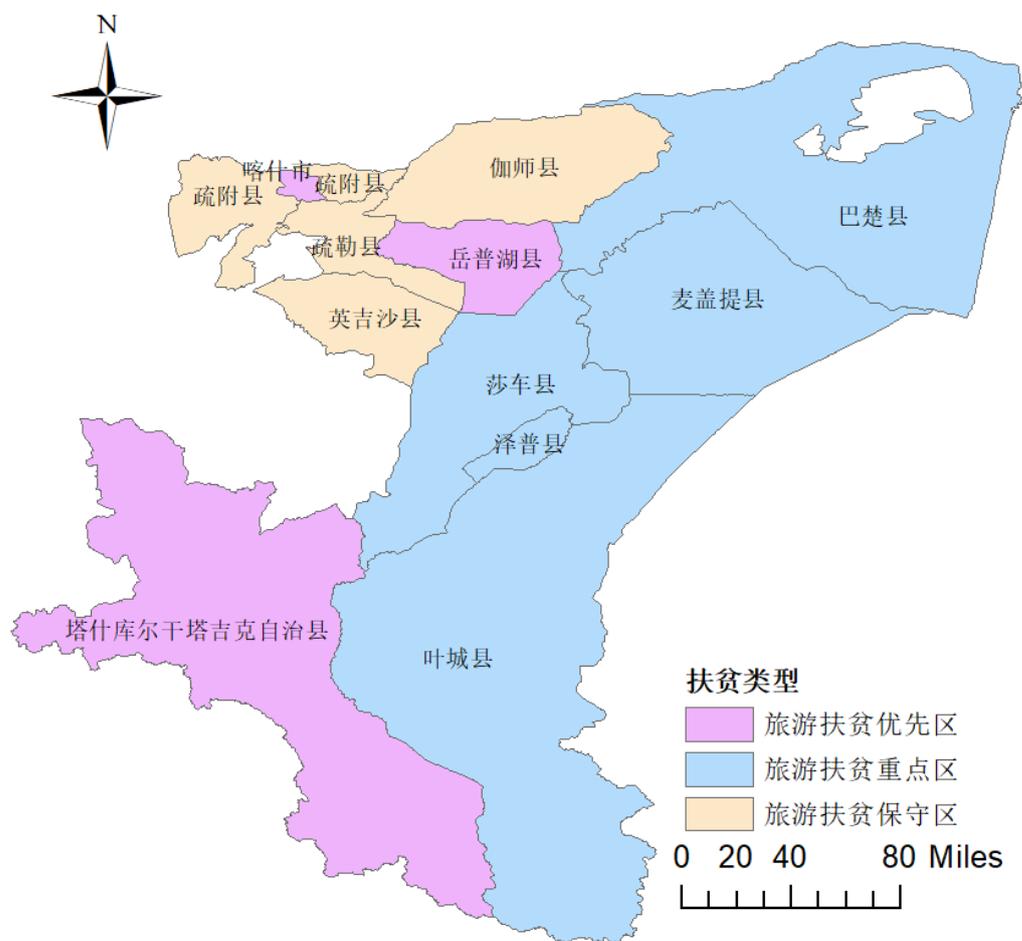


图7 喀什地区旅游扶贫区域类型

## 2. 旅游扶贫重点区

包括巴楚县、麦盖提县、莎车县、泽普县、叶城县。该区域集中连片，旅游综合水平居中，已具有一定的旅游接待服务能力，独特的旅游资源优势有待进一步挖掘，适合采取战略联合的模式合作发展。首先，密切关注毗邻县域旅游发展动向，积极寻求与毗邻县域合作；其次，打造与周边地区差异化旅游产品，促进旅游产业发展，为旅游扶贫提供强大的经济保障；最后，与周边旅游扶贫能力更高县（市）开展战略联合，实现优势互补，共同面对外界干扰。在提高自身前进速度，保持成

长轨迹高速稳定同时，实现片区旅游扶贫能力整体提升。

### 3. 旅游扶贫保守区

包括英吉沙县、伽师县、疏勒县、疏附县。该区县域旅游资源与旅游产业均处于弱势地位，是旅游扶贫保守区。该区虽然旅游资源整体水平低下，且受制于传统旅游资源，旅游业竞争力弱，但是区位条件相对较好，为旅游产业发展提供一定的社会经济保障特别是在交通和其他基础设施方面，仍具备一定的旅游扶贫潜力。该区旅游扶贫面临着如下问题：①旅游经济水平低下，管理能力不足，旅游业融资条件有限，旅游扶贫经济支撑得不到保障；②受长期以来经济发展思维既定模式限制，良好的旅游发展社会经济环境和政策环境形成比较困难，旅游扶贫发展环境不易形成；③已有优质旅游资源客源相对单一，吸引范围有限，旅游扶贫可持续性得不到落实。

## 二、喀什地区旅游扶贫模式、经验与成效

### （一）“政府主导型”模式

喀什市作为旅游扶贫优先区，具备发展旅游业的资源优势和产业基础，市政府依托喀什噶尔古城核心旅游资源，着重在基础设施、资金支持和资源整合等方面发挥重要的主导作用，使得该区域形成一定的旅游项目和产业规模，延伸旅游产业链，实现产业融合发展，摆脱旅游资源路径依赖，同时要注重旅游发展本地化即让当地居民特别是贫困人口参与到旅游发展中来。

#### 1. 模式内涵

“政府主导型”模式是指国家或地方政府为发展贫困地区经济，增加居民收入和就业率，凭借其社会威望、财政实力与强大的管辖能力，依托欠发达地区丰富的旅游资源，通过制定法令、法规、政策、规划，投入旅游建设资金，营造良好的旅游发展环境，能在旅游业的发展上发挥极其重要的导向作用。政府主导型发展模式是各个国家尤其是发展中国家在旅游发展过程中的共同经验，目前仍然是世界各国（地区）和我国多个省（自治区、直辖市）旅游扶贫所选择的一种模式。政府主导型旅游扶贫模式主要体现在以下几个方面<sup>①</sup>：（1）公共产品的提供者。主要是加快旅游基础设施建设，积极牵头开发旅游产品和旅游线路。（2）政策引导。政府通过制定财政、金融、税收等一系列的优惠政策引导旅游业快速健康发展。（3）依法治旅。

<sup>①</sup> 王兆峰. 民族地区旅游扶贫研究[M]. 中国社会科学出版社, 2011.

依据法律法规，维护正常的旅游经济秩序，规范旅游市场的主体行为，保护消费者的合法权益。(4) 保护自然和人文资源。政府从地方规划的制定和审批过程中，督促企业落实环境保护责任，并制定自然环境和人文旅游资源战略性的保护措施。(5) 营造旅游扶贫氛围。政府可以通过组织策划一些有影响力、巨大的旅游扶贫主题活动，刺激旅游消费，扩大旅游市场。

喀什地区发展旅游业的启动时期发挥政府主导作用是完全必要的，实践证明也是成功可行的。现阶段，喀什旅游业处在发展的初级阶段，需要政府在基础设施建设、资金支持和资源整合方面发挥主导作用，并通过制定财政、金融、税收等一系列优惠政策，来引导与鼓励贫困地区优先发展旅游业，形成以“市场为舞台、政府当导演、企业唱主角、农户做演员”的模式来促进旅游扶贫产业的发展。

## 2. 典型案例：喀什噶尔古城

喀什噶尔古城历史悠久，文化丰厚，拥有 2100 多年的历史，是新疆第一个历史文化名城，是西域三十六国中唯一活着的古城。喀什噶尔古城景区位于喀什市中心，南至人民路，北至色满路、亚瓦格路，西至云木拉克夏路，东至吐曼河观光带，总面积约 3.6 平方公里。景区内居住着 2.2 万户 6.7 万人口，加上外围片区有 22 万人口。整个景区涵盖古城核心区、艾提尕尔清真寺、九龙泉、盘橐城、徕宁城、福乐智慧园、高台民居、沙俄驻喀领事馆、英巴驻喀领事馆等十八个游览参观点。古城中以维吾尔族为主，有乌孜别克族，朝鲜族，汉族等民族。喀什噶尔古城旅游资源具有显著优势：一是历史悠久。古城拥有 2100 多年历史，是新疆首个历史文化名城。二是文化灿烂。古城是古丝绸之路南北道的交汇点，三大宗教在此碰撞，众多文化在此交相辉映。三是风情浓郁。古城素有“美食之乡”、“瓜果之乡”“歌舞之乡”“巴扎之乡”“玉石之乡”的美誉，是旅游者体验原生态民俗的“生态博物馆”和“天然大舞台”。四是风貌独特。古城是世界上现存规模最大的生土建筑群之一，街巷纵横交错、建筑高低错落，是目前国内唯一保存完整的迷宫式城市街区。五是资源丰富。古城涵盖地文景观、水域风光、遗址遗迹、建筑设施、人文活动、旅游商品等 6 大类 171 个旅游资源单体，达到并超出国家 5A 级景区对资源种类的基本要求。六是非遗众多。拥有世界级非物质文化遗产 1 项，国家级 14 项，自治区级 7 项，地区级 3 项，市级 14 项。世界遗产考察组实地考察古城后指出：“喀什是丝绸之路的一座闻名中外的历史名城，申报世界遗产没有喀什不可想象。”七是体验丰富。在古城可以品味特色美食、进入民居家访、观看歌舞表演、参与非遗制作等，游客在古城可以

深度体验浓郁的民俗风情。喀什噶尔古城景区于 2015 年 7 月正式挂牌成为国家 5A 级景区。在此之前是艾提尕尔清真寺及周围片区为国家 4A 级景区。近年来，喀什噶尔古城景区旅游业发展迅速，不仅给古城居民带来经济实惠，更重要的是在观念上和行为方式上给居民带来实实在在的冲击。同时也在极大程度上改变了古城居民的思想观念。

### 3. 经验做法与成效

#### (1) 政府以旧城改造为契机，推动古城景区建设

喀什噶尔古城处在地震多发地带，为了解决古城居民的安居问题，结束曾经“担心地震多发”和“污水靠蒸发，垃圾靠风刮，吃水靠涝坝，厕所墙上挂”的生活，经过近十年的多方论证，喀什市委政府于 2009 年正式启动喀什老城区危旧房改造综合治理项目，此项目由国家补助 20 亿元，自治区筹资 10 亿元，加上喀什地、市两级政府配套资金和老百姓自筹资金，项目总投资逾 70 亿元。2011 年喀什市第十次党代会上更是以“古城改造完成之时，就是国家 5A 级景区打造成功之日”为承诺，事实上，这一承诺始终贯穿老城改造工作，并成为了真切生动的现实<sup>①</sup>。

喀什市老城区是世界上规模最大的生土建筑群之一，也是中国保存较完整的迷宫式城市街区。喀什市老城区东北端的高台民居，建在高 40 多米、长 800 多米的黄土高崖上，是一个维吾尔族人聚居区，距今已有几百年的历史，由于年代久远、自然侵蚀等原因，高台民居保障力十分低下，给人们日常生活带来严重问题。作为一个喀什历史的活见证，喀什市政府决定对其进行整体保护，修建遗址公园。也正因为如此，往来游客能够更真切地感受到喀什噶尔古城改造的意义所在。在纪念馆，一幅幅画卷更是展示了改造前后喀什市老城区主要道路、片区的街巷的变化之大。纪念馆里存有改造中所有居民完整的实名档案，包括户主姓名、人口、就业情况、家庭住址等，游客们只要通过触摸屏就可以查询到任何一户的信息，包括房屋改造前后的照片。古城改造项目一开始就把继承和发扬喀什噶尔老城文化摆在首要位置，提出“保护性改造老城，建设性打造景区”的工作思路，采取“注重风貌，修旧如旧，一户一设计”的原则，充分尊重民意和激发老百姓智慧，保留与加强了喀什居住文化、建筑文化、民俗文化与巴扎文化的元素。

政府指导居民自主经营特色餐饮、手工艺品、家居旅游等，营造具有浓郁民族特色的喀什民俗旅游环境。出台《喀什噶尔老城历史街区风貌保护与业态管理实施

<sup>①</sup> 邓敏敏. 新疆喀什噶尔古城的涅槃之路[N]. 中国旅游报, 2017-01-02 (A01).

办法》，老城的建筑风貌、特色商业业态和人们的日常生活完整地保留下来，可以说喀什噶尔古城景区改造是一个没有围墙的“博物馆”，实现了“文化遗产整体保护、经济社会协调发展”的目标。

### （2）完善景区旅游基础设施，提高居民生产生活水平

2014年，喀什噶尔景区投资460万元修建完成23个旅游星级厕所，已免费向游客和居民开放。2015年，修建两个五星级旅游厕所。根据国家旅游局对创建工作厕所“一票否决”的要求，2014年3月18日，召开旅游厕所现场会，对景区旅游厕所存在的问题进行了专题研究，根据标准进行旅游厕所改造、提升，确保景区所有厕所达到5A景区的要求；投资6万多元在旅游线路上设置了垃圾投放设施，投资6000万元，将老旧不抗硫的水泥管道换为PE管道；景区管管委会、各街办、执法、环卫、爱卫办成立的卫生联合整治、督查组，对景区卫生进行24小时不间断检查，每周进行通报，景区环境卫生得到很大改善。2016年为了贯彻落实国家旅游局关于加快推进第三卫生间建设的要求，加快新疆维吾尔自治区“厕所革命”进程，改善家庭或特殊要求的人群如厕尴尬的局面，方便特殊人群，根据《自治区旅游局关于转发〈国家旅游局办公室关于加快推进第三卫生间（家庭卫生间）的通知〉的通知》（新旅办函[2016]168号）文件精神，古城景区管委会积极开展摸底调查工作结合古城景区实际情况，制定建设实施方案。

2014年，投入340万元，制作内部标识标牌364块，外部交通标识30块。内容主要涵盖导游全景图、景观介绍、游览主要节点、游客中心、咨询点、厕所、出入口、医务室、停车场、投诉急救等服务信息。新建大型停车场1个，对原有4个停车场进行改扩建；投入近243万元采购了31辆景区专线观光电瓶车和60辆景区自行车；严禁机动车辆在景区通行，科学设置景区非机动车辆停车点，确保景区安全通行和车辆有序停放，制定和实施景区交通限时限行措施，改进景区交通混乱现状。投入3000多万元建设完成了三级游客服务体系：一级为西二环游客集散中心，现为自驾游服务中心；二级为喀什噶尔古城景区艾提尕尔广场游客服务中心；三级为阿热亚路、吾斯塘博依路、阿图什巷、江库尔干巷入口处增设的旅游咨询点。二级和三级游客服务体系已配备讲解员20名，并全面投入运行。

### （3）营造古城文化旅游氛围，带动居民就业致富步伐

喀什古城景区的成功创建不仅吸引了大批游客，还解决了万人就业，带动酒店、餐饮、服务业等消费市场，进而带动周边县市景点景区。2016年喀什市人力资源和

社会保障局、喀什噶尔古城景区管委会与喀什市吾斯塘布依街道积极联系配合，启动了喀什市老城景区就业援助项目。喀什市人力资源和社会保障局划拨古城景区管委会就业援助金 250 万元，管委会根据喀什古城特色开发设计就业援助项目就业设施 8 个系列，共制作出流动售货车 140 辆，流动餐饮车 20 辆，特色铁艺货亭 25 个，擦皮鞋摊椅 20 把，巡游电动车改造 8 辆，特色人力三轮车 20 辆，特色电动三轮车 100 辆。在景区核心区内布点，免费发放给吾斯塘布依街道的贫困居民和手工业者，从事手工艺品、民族特色用品、水果、干果、食品等的售卖以及人力车、擦鞋等游客服务工作，拓宽了居民的就业渠道，解决贫困户、就业困难家庭、民特用品加工和民族手工艺人就业 388 人，达到了帮助居民就近就业增收的目的（表 3.1）。

表 1 近年古城旅游从业人数和人均收入

年度	旅游就业人数（人）	人均收入（万元）
2012	960	0.17
2013	1247	0.2
2014	2700	0.23
2015	3650	0.60
2016	7200	1.40
2017	7311	2.00

数据来源：喀什噶尔古城景区管委会

#### （4）社区居民因地制宜，灵活参与旅游服务

老城区的经营项目主要有玉器、金银首饰、民族服饰、民族乐器、土陶、铜器、木器等，当地生产的旅游纪念品主要有民族服饰、民族乐器、土陶、铜器、木器等。走访调研中发现，老城区内部的居民户庭院大多数处于敞开和半敞开状态，已经很少见到完全封闭的庭院，“开门迎游客”似乎已经成为老城居民的共识。许多家庭，都开辟出专门的区域，或经营特色手工艺品等旅游小商品，或将自家开辟成家庭旅馆、客栈或“驿站”，或者就在临街的店面中直接开起了木器、乐器加工手工坊，店面也就是手工加工的车间，也有的就在临街店铺中直接架起烤炉，烤起了维吾尔族特色美食“烤包子”。交谈中，店铺主人对我们这些外来访客所表现出的新奇感，丝毫不亚于初次见识维吾尔民族独特风情的我们所表现出来的惊奇与新鲜感。

## （二）“全域旅游辐射型”模式

塔县作为喀什地区旅游扶贫优先区，在资源优势度和产业集聚度方面均具有明显的比较优势。2018 年 8 月 25 日，新疆维吾尔自治区旅游发展大会，授予塔县自治

区全域旅游示范区荣誉称号。近年来，该县以创建全域旅游示范区为契机，在整合县域旅游资源、延伸旅游产业链、拓展旅游发展空间、辐射带动目的地居民就业致富等方面探索行之有效的经验和做法，也因此，将塔县旅游扶贫的实践探索其称之为“全域旅游辐射型”模式。

### 1. 模式内涵

全域旅游是在一定区域内，以旅游业为优势产业，通过对区域内经济社会资源的优化提升，实现区域资源有机整合、产业融合发展、社会共建共享，以旅游业带动和促进经济社会协调发展的一种新的区域协调发展理念和模式。塔县自然风光独特，南有世界第二高峰乔戈里峰，北有“冰山之父”慕士塔格峰，近年来，塔县以发展“一城三线七十二景点”为主题，以实现全域旅游为目标，辐射带动了边境游、乡村游、温泉游、登山游、冰雪游、体验游等旅游业态，推动旅游与文化、餐饮、生态、健康、体育等相关产业融合，促进“吃、住、行、游、购、娱”六大要素协调发展，拉长旅游产业链条，拓宽居民就业参与渠道，以旅游发展推动脱贫攻坚，带动全县经济发展。

### 2. 案例地概况

塔县位于新疆维吾尔自治区西南部，帕米尔高原的东南部，地理坐标为北纬  $35^{\circ} 37' - 38^{\circ} 40'$ 、东经  $71^{\circ} 20' - 77^{\circ} 01'$ 。塔县外与塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦三国接壤，边境线长 888.5 公里；内与叶城、莎车及克孜勒苏柯尔克孜自治州的阿克陶县相毗邻。东西长 484 公里，南北宽 329 公里，总面积 2.5 万平方公里，占全疆总面积的 3.3%。全县平均海拔 4000 米以上。距乌鲁木齐 1756 公里，距喀什市 290 公里。塔县位于西昆仑褶皱带的塔什库尔干隆起地带，此处为喀喇昆仑山脉、兴都库什山脉和阿赖山脉的联结处。地势由西南向东北倾斜，山脉自西南向东北延伸。地形主要有山地、谷地、盆地和丘陵。塔县属高原高寒干旱-半干旱气候，冬季漫长寒冷，干旱少雨，光能充足，热量欠缺；春秋季节短暂多风，有少量降雨；无明显夏季，大致可分为冷暖两季。

塔县位于“万山之祖、万水之源、世界屋脊”的帕米尔高原，素有“高原明珠”的美誉，集壮丽的高原风光、深厚的历史人文和浓郁的民俗风情于一体，旅游资源十分丰富。现有国家级旅游资源 26 处（国家一级旅游资源 3 处：慕士塔格冰川、乔戈里冰川、古石头城；国家二级旅游资源 5 处：阿拉尔金草滩、公主堡、香宝宝古墓群、古驿站、塔合曼温泉；国家三级旅游资源 5 处、国家四级旅游资源 13 处），塔什库尔干县得天独厚的旅游资源为当地大力发展旅游产业提供了天然的条件，使

旅游产业成为引领当地脱贫致富，农牧民增收致富的强大引擎。塔什库尔干作为丝绸之路上闻名于世的历史古城，作为中国向西开放连接世界的西部主要门户，作为中国唯一属于欧罗巴人种的中国塔吉克民族，作为西方文化的汇集地，作为雄奇神话的世界之最的高原自然风景，受到各界的一直认可，并于 2015 年 7 月，在全国旅游援疆工作会议上荣获“中国国际高原风情旅游目的地”与“中国红色旅游边哨文化体验地”两大“牌子”，美誉声名远播，吸引了国内外游客的目光。

2017 年接待游客 66 万人次，旅游收入 9400 万元，2018 年预计接待游客 70 万人次，旅游收入 1 亿元。近年来，多方筹资 8.6 亿（含援疆资金 1.5 亿元）对景区道路、城市风貌、接待设施等进行了建设完善，其中投资 1.1 亿元全面改善了金草滩旅游风景区基础设施，金草滩休闲演艺广场、房车宾馆、草滩大道、旅游大道、县城亮化工程、旅游购物一条街、塔吉克民俗村、奇石玉石交易市场、民族文化艺术中心广场、非物质文化遗产展示表演区等项目已投入使用。总投资 3.23 亿元开发的温泉项目、冰川生态花园酒店等 12 个旅游服务设施项目也已投入使用，酒店达到 28 家，星级酒店 3 家，共有床位 2800 余张。目前牧家乐发展到 370 余家、星级牧家乐 13 家，解决就业直接解决就业 400 余人，创汇收入大 900 余万。

### 3. 经验做法与成效

#### (1) 打造重点景区，促进脱贫致富

以打造重点景区为抓手、紧密结合景区周边贫困农牧民、广泛吸纳农牧民进入旅游产业链，通过旅游三产来带动周边贫困人口就业脱贫。近些年，塔县继续加大 5A 级景区基础配套设施建设项目，尤其是石头城景区景观大门、星级旅游厕所、民俗村游步道、民俗村风貌环境改造、旅游大道特色游步道、帕米尔景区生态停车场、景区生态绿化、金草滩游步道改建、特色标识标牌系统、草滩大道护坡、景区 10KV 电路迁改、景区弱电线路迁改等 22 项旅游基础设施建设重点项目均以完工，总投资达 1.2 亿元，为新疆帕米尔旅游景区创建国家 5A 级旅游景区提供了强有力的配套设施建设服务。

#### (2) 建设美丽乡村，带动乡村旅游

2016-2017 年，塔县旅游局在人民政府的帮助下，以托格伦夏村为示范点，开展“美丽乡村”建设项目，全力推进乡村旅游发展，为农牧民营造致富平台。以改善村民生活生产环境为基础，以建设村庄环境优美并显示塔吉克风情为诉求，以适度开发乡村旅游，促进生活设施景观化为目标，着力把乡村建设成为一个融生态环境、风土人情、生产居住、乡村旅游为一体的新农村。通过开展该项目，进一步增强了

该从农村旅游环境，为农牧增收致富创收机会。在塔县县委、人民政府的指导下，旅游局对塔什库尔干乡托格伦夏村、提孜那甫乡曲什曼村两村 15 余户贫困户进行试点性改革，将其打造成以从事旅游服务业带动贫困户脱贫的旅游产业扶贫试点户，截止 2017 年根据自治区旅发委产业处调查统计数据，15 余户旅游扶贫试点户中，托格伦夏村 6 户在 2017 年实现每年每户 2.2-2.7 万元人民币的经济收入，曲什曼村实现 3 户 2017 年实现每年每户 2.0-2.5 万元人民币的经济收入，托格伦夏牧家乐接待户明星“先比·里比克”家实现 3-4 万元人民币的经济收入。15 户贫困户中，9 户完全脱贫（托格伦夏 5 户、曲什曼 2 户以经营牧家乐实现脱贫，其余 2 户依靠酒店服务实现家庭脱贫），旅游实现贫困户脱贫比为 60%。

### （3）打造旅游民俗村，转移农民就业

以星级牧家乐建设为起点，以美化乡村环境建设为契机，结合牧家乐旅游产业。逐步打造交通沿线景区景点的牧家乐，开启牧家乐旅游扶贫新模式，2017 年旅游局开展以塔吉克人家 22 户民俗村风貌改造建设项目（图 8），通过完善牧家乐厨房、客厅、改水、改厕相关基础配套设施，进一步完善牧家乐旅游接待环境，通过美化牧家乐接待环境和提升接待服务能力实现旅游产业链条的延伸，进一步引导农村剩余劳动力向旅游服务产业转移，实现一边放牧生产，一边服务接待增产增收双重保障。目前，塔吉克人家民俗村 22 户接待户，产生两种发展模式：一是有能力、有意愿牧家乐接待户，通过改造项目使自身接待能力提升，2017 年仅通过经营牧家乐的实现家庭均收入在 2.5 万元；二是无能力、无意愿接待户；无劳动力的贫困户，通过旅游局帮助介绍别人经营，以租赁的形式来实现脱贫致富。



图 8 塔县彩云人家旅游接待户

#### (4) 丰富旅游产品，延伸产业链条

通过深度开发“石头文化产品”、打造独特的石头手工艺品，以石头为切入点，深入发掘石头文化，并结合实际情况开发石头文化创意产品（图9）。2017年，通过在景区打造14副石头文化艺术墙、22副石头微雕画工作，进一步提升了景区观赏性，进而产生了相关效益。同时通过加快实施51户塔什库尔县财政扶贫石头画微雕设备购置建设项目。推动石头微雕产业发展，使石头画手工艺品向易开发、易携带、成本低、受欢迎、品种多样化发展，以满足游客的游览需求。



图9 塔县石头文化创意产品

#### (5) 扩大牧家乐建设，造福更多贫困人口

塔县以景区发展为依托，广泛吸纳农牧民进入旅游产业链，打造出了新的富民产业。立足农牧民一边种地、一边放牧的特点，以星级牧家乐建设为起点，新建了实现以家庭为单位，多户留住人员为组合的互助旅游接待组，按劳取酬，同时组织好牦牛叼羊、马球、歌舞表演等非物质文化遗产活动，使景区内的牧家乐发展达到空前规模，实现了富余劳动力有效转移就业、增收、富民的良好效果。

### (三) “景区综合带动型”模式

岳普湖县、巴楚县、泽普县，属于喀什地区旅游扶贫的优先区和重点区，各县均拥有级别较高的旅游景区，如泽普县的金胡杨景区（5A）、巴楚县的红海景区（4A）、岳普湖县的达瓦昆沙漠旅游风景区（4A），旅游资源优势明显、基础配套设施完善、景区知名度较高，综合带动效应显著。

## 1. 模式内涵

“景区综合带动型”模式就是以现在开发效益良好的景区为依托，充分利用其形成的旅游流市场资源，将现在成熟景区的效益扩大至景区所在地的整个区域，以此带动该区域社会经济的发展，达到旅游扶贫的目的。“景区综合带动型”模式实现扶贫的方式有劳务参与、直接就业、扶植经营等。具体通过三方面运作：（1）劳务创收。景区建设优先寻求当地企业实现地方化合作，发挥中小企业带动致富的能力。

（2）直接就业。景区给与符合条件的当地村民优先上岗的权利，提高就业率。（3）设施经营。景区将服务设施出让给村民经营，如停车场、餐饮店等<sup>①</sup>。“景区综合带动型”模式的优势是能够充分发挥本地景区的相对比较优势，使贫困社区充分利用景区的已有的客源市场、资金以及管理经验，降低发展旅游的原始发展成本<sup>②</sup>。劣势体现在由于旅游景区与周围社区利益不平衡，景区的长期规划很少把社区居民的利益考虑在内，景区对贫困社区的基础投资较少；另外，外来投资者会因拥有强大的市场竞争优势和资本优势使社区居民处于竞争劣势。喀什地区通过“景区综合带动型”模式实现旅游扶贫的案例较多，本报告以红海景区为例，着重分析景区带动当地居民脱贫致富的经验做法与成效。

## 2. 典型案例：巴楚红海

巴楚是巴尔楚克的简称，意为“全有、一切皆有”之意，地处新疆天山南麓、塔克拉玛干沙漠西缘，坐落在喀什噶尔河与叶尔羌河下游交汇区的洪积冲积平原上，全县人口40万，下辖12个乡镇5个农林牧场，是一个以一产农业为主的国家集中连片贫困县。巴楚县历史文化悠久，自然风光优美，是古西域三十六国之一的尉头国所在地，素有“丝路之驿、胡杨之都、美食之城、文化之地”之美誉，是连接南疆喀什、克州、阿克苏、和田四地州的重要交通枢纽，也是古丝绸之路上重要的交通驿站，自古享有丝路“三岔口”之美誉。红海景区总规划面积148平方公里，核心区面积80平方公里，拥有灰叶胡杨林、怪柳灌丛、戈壁、荒漠、河流、沼泽、草甸、库塘、湿地和绿洲组合构成的干旱区胡杨荒漠河岸林所有景观要素（图10）。

<sup>①</sup> 毛焱，梁滨. PPT战略：基于人口发展的旅游扶贫观[J]. 求索，2009，（06）：65-67.

<sup>②</sup> 李佳，成升魁，马金刚等. 基于县域要素的三江源地区旅游扶贫模式探讨[J]. 资源科学，2009，31（11）：1818-1824.



图 10 红海景区风光

### 3. 经验做法与成效

近年来，巴楚县以发展旅游为契机，以乡村旅游带动精准扶贫，吸纳贫困人口就业，鼓励贫困人口创业，完善乡村基础设施，调整农村产业结构，改善乡村生活环境，引导农民增强战胜贫困，树立脱贫致富信心，增加农民收入，促进社会稳定。塔拉硝尔村是国家建档立卡贫困村，现有人口 183 户 729 人，其中建档立卡贫困户 96 户 421 人。通过发展乡村旅游，目前，在红海景区就业从业 54 户 56 人，涉及家庭人口 280 人，其中建档立卡 46 户 210 人，占贫困户总数 48%，家庭人均年收入达到 4000 元以上，已达到国家脱贫标准要求，旅游精准扶贫成效明显。

(1) 加强领导，科学谋划。巴楚县委政府高度重视乡村旅游发展工作，坚持一手抓稳定、一手抓发展，始终把旅游业作为富民产业和战略性支柱产业，作为拉动县域经济发展的“火车头”，提升巴楚县形象的“金名片”，加快富民强县的“助推器”，促进民族交往交流交融的“新平台”。发展乡村旅游已经成为农村发展，农业转型，农民致富的重要渠道。旅游扶贫是巴楚县实施精准扶贫的重要方式之一，也是巴楚县总体扶贫攻坚工作的重要组成部分：一是将旅游扶贫工作纳入巴楚县扶贫攻坚总体规划，纳入巴楚县旅游发展总体规划，纳入红海景区创建国家 5A 级景区行动方案，将旅游扶贫与创建工作紧密结合，扎实开展，有序推进。二是成立了以县委书记为组长，县委副书记，县长为副组长，各相关部门组成的工作领导小组，强化领导，健全机制，明确责任，密切配合，形成合力。三是将旅游扶贫工作纳入年度工作考核计划，制定督查工作方案，做到严格督查，严格考评、严格奖惩，落实

责任。四是整合乡村旅游资源，建立健全景区与乡村旅游融合发展规划体系，编制完成了《巴楚县红海景区创建国家 5A 级旅游景区暨塔拉硝尔村旅游扶贫规划》，把乡村旅游发展、旅游精准扶贫、美丽乡村建设与景区创建工作有机结合，共建共享，融合发展。五是高标准建设。依据规划，以丝路驿站文化、烽燧文化、刀郎文化、胡杨文化等人文历史文化为底蕴，以河流、湖泊、湿地、戈壁、荒漠，绿洲、森林等暖温带干旱区荒漠河岸林综合自然景观为主要特色，以观光摄影、休闲度假、科研科考、科普教育、徒步探险、文化体验、乡村旅游、节事活动等为主要功能，打造了刀郎民俗文化村、喀什河丝路古道、曲尔盖金色胡杨岛、红海水上乐园、红海湿地公园五旅游大功能区，构建了独具特色和完整的旅游产品体系、游览景观体系、管理服务和保障体系，形成集吃、住、行、游、购、娱等旅游要素为一体的暖温带干旱区荒漠湿地综合型旅游区。

(2) 融合发展，提质增效。将贫困户脱贫作为乡村旅游扶贫的主体，实施旅游“+”工程，把乡村旅游发展与景区建设、美丽乡村建设及相关产业发展有机结合，融合发展，共建共享，打造全域型乡村旅游。一是坚持“旅游+文化”相融合，以美丽乡村为载体，把农村生态资源和农村特色文化融入乡村旅游，做好多元经营文章，促进乡村旅游拓展内涵、彰显特色、提升品质，深入挖掘以十二木卡姆、麦西莱甫、刀郎舞等为主的歌舞文化；以叼羊、赛马、斗鸡、斗狗等为主的民俗文化；以艾迪莱斯绸为主的服饰文化；以烤全驼、烤羊肉、巴楚烤鱼、抓饭等为主的饮食文化。二是坚持“旅游+农林”相融合。深入推进现代农业，推广种养结合等新型农作制度，大力发展精致高效农业，扩大无公害农产品，绿色食品，有机食品生产。突出培养具有地方特色的“名、特、优、新”产品，开拓旅游扶贫观光采摘、农耕体验等不同层次功能需求，大大提高了农副产品的附加值，促进了农民增收致富。三是坚持“旅游+农家”相融合。围绕乡村建筑设施、乡村田园风光、民俗风情，发展休闲观光旅游，开发“住农家屋、吃农家饭，干农家活、享农家乐”的休闲体验型旅游产品。四是坚持“旅游+电商”相融合。建立乡村电子商务服务点。向全国推广巴楚美食和旅游文化，在上海、浙江建立巴楚特色农产品推广中心 7 个，每年可推广销售巴楚蘑菇，雪菊、红枣、核桃、野生黑枸杞等巴楚特产 430 余吨；开创天猫，农村淘宝联合销售巴楚留香瓜，瓜农年人均收入达到了 4500 元。五是开发特色商品，把旅游商品开发与具有他方特色和民间特色产品的生产相结合，逐步泪出了质优、款新、价优、富有创意的五大旅游商品系列：以尉头国老酒，巴尔楚克酒为代表的美酒产品；以土陶、纺织、卡龙琴、铁艺、木艺、纺织、刺绣等为代表的手工艺品；以胡

杨根雕系列为代表的木雕产品；以罗布麻茶、巴楚蘑菇、黑枸杞、红枣、核桃、雪菊等为代表的农产品；以那斯尔烤肉、烤鱼、烤鸽子为代表的特色食品。

(3) 政策扶持，加强引导。一是县委政府制定出台了《第三产业发展若干优惠政策》，加大财政支持力度，建立县财政资金，产业基金、银行贷款等共同投入机制。实施项目补助或以奖代补策，对被评定为乡村旅游特色村的，给予奖励 20 万元；新评定三、四、五星级农家乐（渔家乐）一次性给予 5 万元、10 万、20 万元的奖励。二是开展行业帮扶，县旅游局和红海景区管委会与该村进行认亲结对帮扶，广泛开展民族团结一家亲活动，与该村 78 户贫困户结为亲戚，坚持每月走访，宣传政策，解决困难，做好扶贫工作。坚持每半月开展一次“民族团结一家亲”文化活动，加强各民族交往交流。每季度举办 1 次美食展，引导农民提高旅游接待服务水平。坚持开展倡导新风尚、树立新气象、建立新秩序“三新”活动，移风易俗，转变思想观念，改善环境卫生条件，淡化宗教氛围。三是积极申请项目支持。累计申请国家各类旅游专项资金 1500 万元，申请自治区美丽乡村建设资金 200 万元、自治区乡村旅游扶贫专项资金 60 万元、自治区旅游厕所资金 110 万元、县扶贫资金 125.7 万元。2014 年获得自治区乡村旅游示范村，2016 年获得自治区乡村旅游精准扶贫示范点。四是加强教育培训，邀请专家学者和经营者来巴楚指导交流，组织休闲农业和乡村旅游企业管理者赴援疆省市考察学习。由县旅游局与景区管委会共同组织，在塔拉硝尔村举办了 5 期乡村旅游培训班，通过培训转变就业观念，增强创业就业的技能本领，教育群众感恩党、听党话，跟党走。

(4) 积极参与，就业增收。红海景区通过管理岗位安置一批，服务岗位安置一批、公益岗位安置一批、文化演艺安置一批、非遗文化传承安置一批、项目用工带动一批“六个一批”促进旅游精准扶贫，确保“一户一人一技能、一户一人稳就业”。目前，通过发展乡村旅游，红海景区带动就业近 2000 人，其中，通过“六个一批”直接解决就业 331 人，其中 80%是贫困人口，人均年收入达 2.3 万，实现一人就业，全家脱贫。支持和引导各类社会资本参与乡村旅游开发，按照农民自愿的原则，引进 6 家有旅游经营接待经验的企业和个人，与农民签订合同协议，对宅基地或土地进行流转承包，用于农家乐等旅游项目开发和接待经营，同时吸纳住户就业，通过合作实现“资源变股权、资金变股金、农民变股民”，带动缺少自我发展能力的贫困户学习经验、拿租金、分股金、挣薪金。

(5) 搭建平台，扶持创业。紧扣新疆工作总目标，瞄准稳疆富民着力点，按照“创建一个 5A 景区，稳定一方社会，造福一方百姓”的思路和理念，积极探索景区

创建与美丽乡村共建共融、与农民共谋共享之路，进而走出一条以发展旅游促进社会稳定和长治久安的全新之路。一是按照打造丝路文化“博物馆”和民俗文化“活化石”品牌要求，实施非物质文化遗产景区工程。即以巴楚县非物质文化遗产为主，将巴楚县各类优秀的、传统的特色民俗文化、生产生活和文项目，特别是那些濒临消失的珍贵的民族优秀特色文化进行梳理整合、包装设计和统筹运营，搭建发扬和传承优秀传统文化的平台，目前，景区引进手工压花机、卡龙琴制作、都塔尔制作、小刀制作、马具制作、洛画葫芦、毡靴制作等 20 多个旅游创业项目（图 11），既打造了可供游客观赏、参与、体验和消费的不同类型文化旅游产品，又实现文化资源到旅游产品再到经济效益的转化。二是成立了农民马车合作社、驼队合作社，为游客提供形式多样不同体验的交通游览方式，旅游旺季每天/车收入达 400-500 元以上；三是成立了农民演绎队，为游客演绎《通关》《覲见》和民族歌舞，人均年收入在 2.2 万元以上。四是在游客中心旁，为农民建设了丝路民俗巴扎，设置 30 个标准摊位，在景区重要节点设置旅游购物经营点 10 处，免费提供农民开展农副产品、民族特色产品销售，及开展创业经营活动，五是鼓励引导农民发展庭院经济，宜地宜人宜技开展种植、养殖、加工、民宿、餐饮、家访等旅游经营和接待服务工作，不断提升农民自我发展和脱贫致富能力，实现乡村旅游就地就业、就地创业发展，目前喀什河丝路古道以及 14 村 10 家农家乐（图 12）、民宿已建成营业。

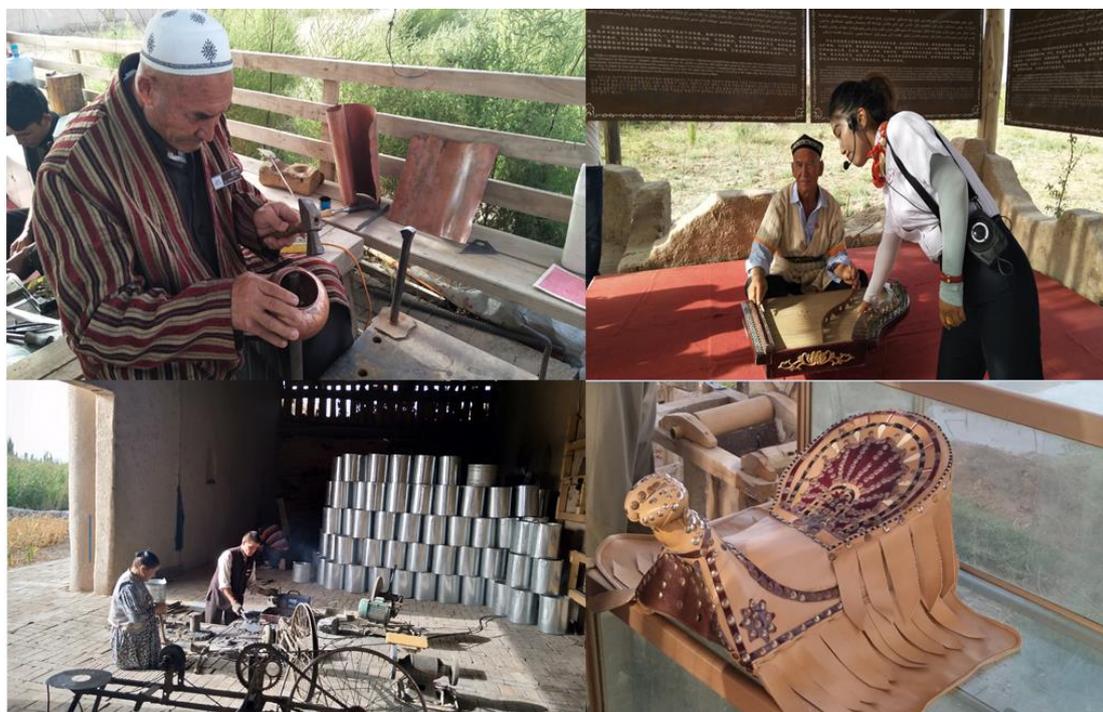


图 11 红海景区旅游创业项目

(6) 建立“田园综合体”，促进产业体系改革。在城乡一体格局下，以“现代农业+休闲文旅+田园社区”产业体系，以“企业+农民”的经营机制，成立巴楚县田园农业科技公司。农牧民将农村土地入股公司或出租给公司，定期分红或收取租金，同时成为企业员工获取劳动报酬，另外也可获取土地及地上附着物的一次性补偿。公司将塔拉稍尔 14 村 41 户农民 1000 余亩耕地统筹规划，种植蟠桃、小白杏、西瓜、留香瓜等特色水果，建设以水果产业为基础、留香瓜为特色、以生态为依托、以旅游为引擎、以富民为根本、以创新为理念的特色鲜明、惠及农民的田园综合体。随着农牧民意识的转变，参与度大大提高，此项目规模不断扩大，可带动 500 余人脱贫致富，实现旅游富民的总体目标。



图 12 红海景区 14 村农家乐接待点

#### (四)“特色文化引领型”模式

麦盖提县、莎车县、泽普县、叶城县成片相连，位于喀什地区中南部，从旅游资源优势度和产业聚集度来区划，属于旅游扶贫重点区。该区域各县都具有特色鲜明的历史沉淀和民俗文化，例如麦盖提县的“刀郎文化”、莎车县的“十二木卡姆文化”、泽普县的“长寿文化”、叶城县的“赛乃姆文化”。各县通过充分挖掘地方特色文化，发展民俗文化旅游，在带动当地居民就业致富方面进行了尝试和探索，并取得了一定的成效。本报告以麦盖提县“特色文化引领型”模式为案例进行分析，总结该模式在喀什地区的经验做法与成效。

##### 1. 模式内涵

“特色文化引领型”模式是指旅游目的地立足本地的历史与民俗文化，坚持创新驱动的发展理念，积极探索“特色文化+旅游+扶贫”的融合发展模式，努力将“特色文化+旅游”融入到旅游扶贫的实践活动中，当地居民既是文化的承载者，又是文化的传播者、展示者，从而在旅游发展过程中实现就业致富的目标。该模式主要通过引导贫困户参与景区务工、工艺品制作、民俗演艺等方式取得报酬收入。

## 2. 典型案例：麦盖提县

麦盖提县位于新疆西南部，喀什地区东部、塔克拉玛干大沙漠西南边缘，总面积1.52万平方公里。距首府乌鲁木齐市公路里程1410公里、距喀什市140公里，位于叶河流域五个县的中心。麦喀高速和三莎高速在麦盖提县交汇，麦盖提县已被纳入喀什经济特区1小时经济圈范围。全县辖9乡1镇3个农林场，境内还驻有新疆生产建设兵团第三师的3个团场和南疆军区的1个部队农场。聚居着维吾尔、汉、回、哈萨克等13个民族，社会总人口约30万人，少数民族人口占总人口的82%。是享誉世界的刀郎之乡、名符其实的红枣之都、风光秀美的旅游之城。

麦盖提县是“刀郎文化”的发祥地。2005年4月，被中国特产之乡推荐委员会授予“中国刀郎麦西莱甫之乡”、“中国刀郎木卡姆之乡”和“中国刀郎农民画之乡”荣誉称号，其中“刀郎麦西莱甫”和“刀郎木卡姆”又先后被联合国教科文组织、国家文化部评为世界级、国家级非物质文化遗产保护项目。2015年被文化部命名为“中国民间文化艺术之乡”。受包容、团结、向上的刀郎文化影响，麦盖提县民风淳朴、民族团结、社会和谐，2015年1月被命名为“自治区优秀平安县”。

## 3. 经验做法与成效

麦盖提县围绕刀郎文化和自然生态景观主线，结合旅游特色小城镇建设，打造了刀郎画乡、刀郎乡里、刀郎文化广场，刀郎文化园、刀郎湖、N39°沙漠探险旅游景区等一批各具文化特色鲜明的旅游景区，引导农民参加专业服务培训，发展集文化体验、旅游观光、文化休闲、民族餐饮、采摘为一体的特色旅游项目，旅游基础设施逐步完善，旅游服务水平和接待能力明显提升。截止2018年，麦盖提县拥有国家4A级旅游景区1家、国家3A级旅游景区3家、特色旅游景点3个；星级农家乐11家；旅游纪念品已有100多种，刀郎农民画已被列入自治区“新疆礼物”名目中。麦盖提县通过大力发展现代旅游服务业，积极引导贫困群众参与刀郎歌舞表演、刀郎农民画创作、刀郎手工艺品制作、刀郎特色餐饮经营，并总结探索出了一系列卓有成效的经验和做法。

### （1）盘活特色文化资源，拓宽农民增收渠道

2013年以来，刀郎画乡通过项目建设提升游客承载能力、带动村民就业，是刀郎画乡旅游扶贫的重要措施。刀郎画乡筹集财政资金、援疆资金、旅游专项补助资金等各类资金5200万元，在原有建筑的基础上，经过整体规划，合理布局，积极打造集文化、旅游、餐饮、休闲“四位一体”的国家AAAA级旅游景区。项目实施过程中，做到“用工、用料”优先向乡内倾斜，带动村民在家门口实现就业1000余人次，带动实现100余群众脱贫增收。自发展旅游后，促进和带动了一大批群众步入增收致富的行列，刀郎画乡库木库萨尔村和胡木丹买里村成为农民画家脱贫致富最显著的村。其中，库木库萨尔村有骨干画家18人，绘画爱好者90余人；胡木丹买里村有骨干画家15人，绘画爱好者60余人。农民画家们农忙耕作，农闲作画，通过自己的辛勤劳动使刀郎农民画不断创新与发展，增加了收入，也成为乡村脱贫示范户。在刀郎特色文化旅游一条街的商户中，有350人来自库木库萨尔村（其中180人确定为贫困人口），330人来自胡木丹买里村（其中120人确定为贫困人口），真正实现了就地就业，为库木库萨尔乡脱贫攻坚工作起到了示范引领作用。刀郎特色文化旅游一条街街面各类个体工商户由78户（180人）增加到150户（600人），刀郎农民画骨干画家由30余人提升至120余人，农民画家及绘画爱好者由原来的300余人上升到800余人。自景区建成后，为了给农民画家及绘画爱好者提供专业的绘画场所，销售市场，刀郎画乡专门成立刀郎农民画、手工艺品农民专业合作社，进行统一管理后，自合作社成立后，农民画的质量和价格都有大幅度提升，农民画销售价格由原来的每幅200-300元提升到现在的每幅800-1000元，最高价拍卖到1.8万元一幅。在旅游旺季，景区农民有演艺特长的从事原生态刀郎歌舞，家人则从事景区餐饮业，每月可有2000元的进帐，农民画家每月可增加300元，如：农民画家木巴热除了在景区作画外，还给县内和周边县做墙绘，年收入高达5.6万元。2016年共销售农民画360幅，销售手工刺绣作品3000余件，农民画家创收60余万元；旅游业带动了全乡销售、饮食、手工艺、出租行业等第三产业的快速发展，全乡每年直接或间接从事景区旅游服务人数达到1000余人，三产收入由2012年人均125元增加到如今的680元。

### （2）以文化民俗活动为纽带，实现贫困群众思想脱贫

刀郎画乡景区依托农民画反映传统刀郎文化，丰富群众精神文化生活。以“党的群众路线教育实践活动”、“两学一做”主题教育等活动为契机，积极动员农民画

家创作宣传民族团结、去极端化、援疆类、两会精神等不同题材、寓意深远的农民画画作。组织群众自编自演刀郎歌舞、小品等节目，到各村巡回演出，并组建篮球队、帕普孜队等业余组织，不定期开展比赛，对获得优异成绩的村进行物资和精神上的双重奖励，调动群众参与的积极性。通过观赏农民画、去极端化小品，将新疆“三史”、党的民族政策、“四个认同”等内容融入到刀郎农民画创作和刀郎文艺演出活动之中，发挥刀郎农民画的教育和引领作用，直观的教育群众明辨是非、抵制宗教极端，最大限度地凝聚人心、汇聚力量、激发活力，为推动民族团结、夯实维护社会稳定基础，为实现长治久安提供精神动力。教育引领群众，融入到以现代文化为引领的新生活中，积极参与文化产业发展。通过不同地域间信息、文化、感情的交流，改变了整体乡村面貌和社会氛围，使群众自觉远离宗教、远离愚昧，崇尚时尚，崇尚文明。

### （3）建立健全保障激励机制，实现“文化旅游资源传承”目标

近年来，麦盖提县为进一步抓好刀郎文化的保护、传承、弘扬工作，县委、县人民政府出台了《麦盖提县保护、传承、弘扬、提升刀郎文化暂行规定》，县财政在国家、自治区补贴的基础上人均年补助 3000—5000 元，并通过为民间艺人办理农转非、享受低保、免除义务工、建造刀郎艺人之家等方式，促进刀郎文化传承人和民间艺人进一步发挥“传帮带”作用。同时，在各类学生中普及、弘扬刀郎文化，使刀郎文化后继有人，代有才人出。

### （4）积极举办旅游节庆主，形成浓厚旅游氛围

通过组织举办“刀郎人游刀郎”、“爱家乡、游家乡”等乡村旅游活动；“第四届丝路明珠—喀什噶尔国际旅游文化节麦盖提县分会场”、“两院院士论坛”、“桃花旅游节”等一系列旅游节庆活动；“摄影团的体验摄影活动”、“东北吉林先锋超级俱乐部穿越活动（麦盖提—和田）”“麦盖提 N39° 沙漠亲子拓展活动”“喀什丝路大漠户外俱乐部穿越活动（麦盖提—叶城，麦盖提—皮山）”等景区主题活动，宣传推广旅游品牌，使旅游发展及改革成果惠及全县各族群众。

### （5）挖掘文化旅游资源，开发文化旅游商品

目前，麦盖提县旅游商品现已涵盖旅游工艺品、纪念品、用品及食品等，旅游商品的门类、品种、档次都上了一个新台阶。除了传统的旅游工艺品、旅游食品、土特产外，目前正重点发展刀郎艾德莱斯系列、刀郎特色雕刻、刀郎特色陶艺、刀郎文化绣、刀郎农民画工艺品、刀郎麦西莱甫、刀郎手工艺品、刀郎乐器、刀郎特

色服饰及配件、刀郎特色餐饮及器具、刀郎特色旅游产品包装等 10 个民族特色工艺品的制作工艺研发，使刀郎文化成为了新的就业增长点，从事旅游商品创作、生产、销售人员达 300 余人，三家企业被入选为“新疆礼物”中。如：麦盖提县阿曼尼沙汗故乡文化产业发展有限公司、麦盖提县库木库萨尔乡刀郎手工艺品农民专业合作社。目前，全县有旅游定点生产企业 3 家。

### （五）“休闲农业与乡村旅游”模式

英吉沙县、疏附县、疏勒县、伽师县位于喀什地区西部，紧邻喀什市，但旅游资源和旅游产业竞争力欠佳，属于喀什地区旅游扶贫保守区。旅游业发展基础普遍比较薄弱，但该区域以喀什市旅游集散地为中心呈外围环状分布，客源市场潜力巨大，依托政策优势集中发展旅游资源相对集中的村镇，通过打造一批休闲农业与乡村旅游示范点培育旅游增长极，提高旅游扶贫可能性与现实性。本报告以疏勒县、疏附县为案例，梳理喀什地区旅游扶贫保守区“休闲农业与乡村旅游”模式的经验做法与成效。

#### 1. 模式内涵

休闲农业与乡村旅游是把休闲要素、乡村景观、农村空间结合在一起，吸引游客前来观赏、游览、品尝、休闲、体验、购物的一种新型农业经营形态，即以农、林、牧、副、渔等广泛的农业资源为基础开发旅游产品。大力发展休闲农业与乡村旅游是统筹城乡经济社会发展、破除城乡二元结构的重要着力点，促进城郊结合带农民脱贫致富的重要途径，有效保护和传承传统文化的重要载体。乡村旅游扶贫的关键，是以旅游带农业，以旅游促农村。休闲农业与乡村旅游扶贫模式应用需要关注以下几个方面的工作：（1）基础设施的完善。交通条件、风景道/自驾车道、标示标牌、村风村貌、旅游厕所等。（2）社区参与。通过各种奖励、补贴政策，引导当地社区居民深入参与，加强与企业的联系。（3）产业链打造。旅游扶贫属于产业扶贫，形成完整的泛旅游产业链是支撑扶贫的关键。（4）龙头企业带动。引入社会资本，打造龙头企业，在拉动地方经济的同时，起到带头示范作用。（5）农民财产确权。对农民土地、宅基地、房产进行确权，保证可以资本的形式进行入股。（6）机制的创新。包括奖励机制、金融扶持机制、土地保障机制、组织管理机制等。（7）精准扶贫。精准施策、到户到人、建档立卡、因人而异、切忌一刀切。

#### 2. 案例地概况

疏附县是新疆维吾尔自治区喀什市的下辖县，东夹喀什市与伽师县毗连，西以

砾石戈壁接乌恰县，南与疏勒、阿克陶接壤，北隔喀拉塔格山、库玛塔格山和阿图什市相望。县城托克扎克镇距喀什市 15 千米，距乌鲁木齐市 1490 千米。疏附县历史文化悠久，自然景观独特，民俗风情浓郁，素有“瓜果之乡”、“歌舞之乡”的美誉，是“中国喀什噶尔石榴之乡”、“中国木纳格葡萄之乡”、“中国木亚格杏之乡”。近年来，疏附县抢抓“一带一路”国家发展战略机遇，充分发挥旅游资源优势，加快推进旅游业发展，以大力发展农家乐、乡村旅游、旅游纪念品开发等为抓手，促进农村富余劳动力就近就地脱贫攻坚，增收致富，努力使旅游业成为实现全县经济社会跨越式发展的战略产业和长治久安的民生产业。

疏勒县位于喀什地区西北部，克孜勒河和盖孜河中游冲积平原上。地理坐标北纬  $38^{\circ} 50' \sim 39^{\circ} 28'$ ，东经  $75^{\circ} 47' \sim 76^{\circ} 47'$ 。东与伽师、岳普湖相连，南与英吉沙县接壤，西与克孜勒苏柯尔克孜自治州阿克陶县相邻，北隔克孜勒河与喀什市相望。东西最长 106 公里，南北最宽 69 公里，总面积为 2193.2 平方公里。疏勒县有张骞公园、张骞纪念馆、疏勒历史博物馆、科技文化中心、努尔兰风情园、百果生态园景区、牙甫泉沙漠胡杨林等旅游景点。

### 3. 经验做法与成效

#### (1) 发挥地缘优势，打造特色项目

疏勒县大力发展农业观光体验游，发挥地缘优势，重点打造牙甫泉镇、巴合齐乡、库木西力克乡、罕南力克镇等乡镇特色旅游项目，形成一乡一特色，一院一精品的乡村旅游经济，通过不断丰富旅游产品内涵，增强旅游产品的吸引力和竞争力。

疏勒县彩然生态园（原百果园）位于县城东 214 省道北侧一公里处，占地面积 1000 亩，园区规划为销售展示区、娱乐体验区、高档接待区等三大综合区域，分设智能生态餐饮区、果品采摘区、休闲娱乐区等功能区域，规划建设有歌舞广场、喷泉假山、展销大厅、停车场、休息厅等功能建筑，另有高标准葡萄长廊 4.5 公里，种植果树 500 余亩、绿色无公害蔬菜 500 亩，可供游客休闲纳凉、开放采摘等。

金湖农家乐位于疏勒县巴合齐乡，距离县城 6 公里（图 13a）。“农庄占地面积 800 亩，水域面积 400 亩，已建成集“红色爱国教育基地、红色收藏、农业田园观光、休闲度假、生态美食”于一体的全新生态旅游景区。自治区优秀农家乐。农庄内有 400 亩的鱼池，倚湖而立，可容纳 350 人就餐，饱食“生态大餐”。内有宾馆，设单人间、标准间、豪华套房，附设能容纳 50 人的标准会议室及可容纳 120 人的餐饮大厅，倾情打造集餐饮、住宿、会议、娱乐于一体的乡村旅游示范点。

香妃湖花卉庄园（3A）是构建“大喀什”经济特区而进行的招商引资项目（图 13b），也是山东省农业科技援疆项目。项目总占地面积约 10 平方公里，计划总投资 16 亿元人民币。项目规划分为花卉区、蔬菜种植区、特优花卉温室区、香妃湖、商务会展区、专家公寓区、物流加工区、生态湿地休闲区和丝绸之路文化产业园等功能区，是一个集花卉、蔬菜、苗木和重现丝绸之路上的场景和繁华景象、文化体验为一体的休闲、度假旅游项目，建成后将成为疏勒的城市新名片。

努尔兰风情园（3A 级）位于县八一中学东侧（图 13c）。该园占地面积 90 亩，总投资 1000 万元，园内种植梨、苹果、核桃、杏等多种果树，共分特色餐饮区、果品采摘区、娱乐区、儿童戏水区、垂钓区等六大功能区域，内设葡萄长廊、果园、夏季宴会厅、冬季宴会厅、咖啡（茶）吧、儿童游乐园、游泳池、民俗歌舞厅等设施，可同时接待游客 1000 人以上。



图 13 疏勒县休闲农业与乡村旅游示范点

## （2）健全体制机制，夯实发展后劲

疏附县开发利用的休闲农业与乡村旅游旅游示范点已取得了一定的发展成效，

培育了不同等级和规模的乡村旅游接待点。例如，叶子海民俗风情园被自治区评为五星级农家乐、天南生态园被自治区评为农业休闲观光点，麻尔江布拉克农家乐、天泉农家乐等被自治区评为三星级农家乐。疏附县吾库萨克镇尤卡克吾库萨克村（7村）被评为自治区级乡村游示范村。疏附县通过探索乡村旅游精准扶贫的新途经，构建了“村委会+游客+农户”的旅游扶贫利益联结机制，把村子做成企业、把村民变成股民，引导贫困地区群众主动参与旅游扶贫开发，成为旅游扶贫开发的主体和利益共享的主体。例如吾库萨克镇“城市农夫”建设项目，通过大力宣传，吸引游客参与城市农夫农事体验项目，雇佣村民特别是贫困户代管的形式，形成旅游扶贫利益机制。此外，通过分级分类开展乡村旅游人才培训，发动旅游业界开展旅游扶贫结对帮扶行动，策划举办乡村旅游节，通过电商平台上线宣传推介，促进旅游就业扶贫、旅游创业扶贫等，坚决打赢旅游脱贫攻坚战。

### （3）升级乡村特色文化，形成致富产业规模

民族乐器村位于疏附县吾库萨克镇尤卡克吾库萨克村（7村），距市区10公里，314国道贯穿全境，辖11个村民小组，总面积15.15平方公里。从1999年民族乐器村开始规划建设，2000年被国务院命名为“中国新疆民族乐器村”；2004年，该村民间艺人艾尔肯·铁木尔等制作的5米长的都塔尔和3.7米长的热瓦甫巨型民族乐器列入第二批国家级非物质文化遗产名录。2008年，民族乐器制作传人热合曼·阿布都拉被列入第三批国家非物质文化遗产项目代表性传承人名录。2011年被文化部评为首批国家级非物质文化遗产生产性保护示范基地。2012年在喀什举办的南疆首届民族乐器博览会上，新疆民族乐器村匠人精心制作的打卜（手鼓）、都塔尔、热瓦甫、萨塔尔、弹拨尔5件乐器获得大上海基尼斯世界之最认证。目前该景区手工制作的乐器有沙塔尔、热瓦甫、都塔尔、艾吉克、木碗等，乐器音质纯净、形制别致、花纹精美、工艺精湛，全部由农民手工制作，极富使用和收藏价值，倍受国内外游客的青睐。2013年9月利用广州市对口援疆的契机，新建了国内唯一的少数民族乐器主题博物馆。该村现有人口891户3158人；建档立卡贫困户298户1200人，2017年新增贫困户5户16人，脱贫242户938人。现有从事民族乐器制作180户300余人，其中建档立卡扶贫户62户。全村有从事民族乐器制作大户20户，户年产乐器130件，人均增收1万元以上；散户户年产100件，人均增收8000元以上，打杂小工人均增收3800元以上。生产的乐器有27大类、50多个品种，已有150多年的历史，主要靠订单销往喀什、乌鲁木齐等城市的旅游纪念品商店。

### 三、结论与反思

#### (一) 结论

本报告基于对喀什地区旅游资源优势度与旅游产业集聚度的考察与分析，在实地调研、听取汇报和深度访谈的基础上，慎重研判喀什地区旅游扶贫的可能性和现实性，并对喀什地区旅游扶贫类型进行空间上的区划和模式上的梳理，得出以下主要结论：

第一、目前喀什集中连片特困地区旅游资源优势度和旅游产业集聚程度总体上分别处于中高水平与中低水平，旅游扶贫作用还有很大的发挥余地。从空间格局来看，片区旅游资源优势度和旅游产业集聚程度存在一定的差异，旅游资源优势区主要集中在喀什市、塔县、巴楚县、泽普县，呈现点状分布的特征。旅游资源中等区主要分布在喀什地区的中南部区域，且呈连片分布的特征；旅游资源劣势区主要集中在喀什地区以喀什市为中心的西部集中连片区。从旅游产业集聚程度来看，喀什市、塔县属于高产业程度集聚区，岳普湖县属于中产业程度集聚区，其他县域属于低产业程度集聚区。

第二，基于喀什地区旅游资源与旅游产业定量分析，结合 Arcgis 的空间分析功能，将喀什地区旅游扶贫区域类型划分为：优先区、重点区、保守区、高效区。优先区往往具有优越的旅游资源且旅游产业专业化水平高，处于强势领导地位，例如喀什市、塔县、岳普湖县，但如何处理贫困群众旅游受益的平衡性是需要面对和解决的问题。重点区虽然旅游产业发展集聚程度不高，但旅游资源资源优势度比较突出，应在现有的基础上，积极培育旅游新业态，延伸旅游产业链，进一步扩大旅游就业规模，吸纳更多的当地居民参与现代旅游服务业，实现旅游富民的脱贫目标。保守区旅游资源和旅游产业都处于低水平状态，旅游扶贫不应成为全域推行政策，可适当地发展农业休闲和乡村旅游。高效区意味着在一定的资源基础上，形成了成长性极好的产业规模和产业效益，并对地方经济发展起到了极其重要的助推作用。显然，目前喀什集中连片特困地区尚未有这样的县市做到旅游产业高效发展的程度，当然，这也是未来努力和发展的方向。

第三，不同区域类型应采取具有地方适应性的旅游扶贫模式。赋予贫困人口发展权利，提供参与旅游机遇，保障既得利益安全是“政府主导型”模式最主要的内容。依托景区强大的吸引力和市场开拓能力，带动景区周边居民参与旅游服务业，处理好景区利益与居民受益是“景区综合带动型”模式的关键所在。以创建全域旅

游示范区为抓手，延伸旅游服务产业链，辐射带动县域级单元贫困群众脱贫致富是“全域旅游辐射型”模式的基本功能；深入挖掘地方特色文化，倡导本地居民融入创新创业环节，开发“特色文化+旅游”系列产品，培育民俗文化旅游氛围，塑造区域性旅游品牌影响力是“特色文化引领型”模式取得成功的必要条件。通过组合休闲要素、乡村景观、农村空间等要素，着力培育以乡村农民为主要参与主体的“休闲农业与乡村旅游”模式是促进城郊结合带农民脱贫致富的重要途径。

## （二）反思

喀什连片特困地区旅游扶贫影响因素较多，各县市旅游投资、财政拨款、扶贫政策等数据和影响因素难以穷尽和量化，本报告旅游扶贫区域类型与模式划分主要从旅游资源与旅游产业来进行初步分析和研判，今后随着研究的深入和数据的积累，将以综合指标定量研究作为划分依据。对于不同类型区域扶贫模式的梳理和总结，并不局限于扶贫类型本身，有些模式，例如“景区综合带动型”模式可在4A及其以上的高等级旅游目的地进行推广和复制。关键是要归纳、总结和梳理模式当中的具体经验和做法，并结合当地的实际情况进行借鉴和创新，真正做到“他山之石，可以攻玉”的效果。

在本次调研的过程当中，课题组也对喀什连片地区旅游扶贫实践中存在的现实问题进行了分析和探讨，总结起来主要有以下几点：

第一、连片特困地区旅游扶贫如何“聚点-连线-成片”的问题。如果旅游业在连片特困地区以产业扶贫的形式出现，则不能仅仅局限于某一个区域、某一个景区、某一个示范点、某几个民俗户、某几家农家乐。要立足区域本身的资源基础和发展条件，进行顶层设计，从空间和时间维度上谋划好旅游产业在一个完整地理单元内脱贫攻坚中的发展路径与措施。与此同时，需要建立和加强与交通、工商、公安、价格、食品药品监管、文化、城规等部门的沟通机制，克服部门壁垒，切实能够解决旅游业发展过程当中遇到的现实问题。以喀什市到塔什库尔干县的旅游交通线路来说，整条道路限速非常严重，不足300公里的路程，却足足需要行驶7-8个小时。即使一些道路笔直、无盲区、行驶条件极好的路段依然限速40公里/小时，大大延长了游客在旅途的时间，影响了游客的旅游体验感，并引起游客的抱怨和不满。因此，这个问题非常严重，连片特困地区关键在于连片，如果无法实现目的地之间交通的可达性和便捷性，就会抑制旅游扶贫产业的规模效应，也难以真正形成“聚点-连线-成片”的扶贫格局。

第二、连片特困地区旅游基础设施“斑秃性”短缺的问题。旅游基础设施的重要性无需赘述，也确实难以在短期之内能够配置完备。但喀什地区景点之间的距离相隔较远，旅游基础设施的布置不能仅满足旅游点上的需求。整条旅游风景线路上的基础设施应纳入整个片区旅游产业发展的大框架中予以重视。从喀什市到塔什库尔干县的整条旅游线路当中，沿途风景极其壮观，但停车场、厕所、供水供电、应急求援、旅游信息服务、垃圾处理、安防消防等基础设施建设却出现了“斑秃性”短缺的现象。在这次考察途中，慕士塔格峰脚下的一处临时停车场，虽然设置了旅游旱厕，但由于无人清扫和管理，厕所里边脏乱不堪、臭气熏天，游客根本无法如厕，这些问题若不解决，直接影响到游客对整个片区旅游形象的感知。此外，喀什地区还需要加强旅游集散体系建设，完善旅游咨询服务体系，旅游咨询中心应覆盖旅游热点城市、3A级以上景区、重点乡村旅游区以及机场、车站、高速公路服务区、商业步行街区等。完善旅游基础设施建设永远在路上，只有起点，没有终点。

### 第三、连片特困地区“旅游+”战略如何实施的问题

“旅游+”战略，需要加强部门合作，建立旅游产业融合发展机制。发展改革部门应牵头建立健全“多规合一、融合发展”的规划机制，完善“大交通+大旅游”融合发展机制和旅游产业援疆机制；金融部门牵头建立完善旅游投融资机制；国有资产管理部门牵头推动成立旅游投资集团；住房城乡建设部门牵头引导地方政府建立健全旅游特色小镇融合发展机制；统计部门建立健全全域旅游统计体系；体育部门牵头推进体育旅游运动基地建设，依托沙漠户外运动、低空飞行体验、自驾、赛马、民族传统体育运动等大力发展体育旅游，广泛开展大型体育赛事活动，带动全域旅游发展；旅游部门牵头建立健全旅游扶贫就业富民融合发展机制，建立文化旅游融合发展协作机制，推进文化旅游资源开发和旅游文化演艺产业发展，引导旅游新业态发展，积极推动购物旅游发展，协调旅游项目用地规划和土地利用总体规划衔接，开展旅游目的地形象宣传。

### 第四、连片特困地区旅游扶贫实践中面临的其他问题

通过实地调研，发现喀什地区旅游扶贫工作已取得可喜的成绩，但也存在一些不足和问题，主要表现如下：一是各地虽制定了切实有效的旅游扶贫措施，但缺乏整体的旅游扶贫规划及实施方案；二是各地引导农牧民参与旅游的力度有待加强；三是由于开办农（牧）家乐成本相对较高，高星级农（牧）家乐主要是一些餐饮企业及小老板承包农牧民土地、果园进行经营，导致农牧民参与农（牧）家乐经营程度

较低；四是旅游企业参与旅游扶贫程度较低，毕竟“景区+扶贫”模式只是在部分 4A、5A 景区在运营，尚未推广到其他景区，旅行社参与旅游扶贫也存在不足，未能发挥宣传推介、牵线搭桥的作用。五是未能充分发挥“互联网+”对旅游扶贫的带动作用，导致农牧民所生产的特色旅游产品未能有效地展销给游客。六是乡村旅游产品体系不健全，能够带动农牧民就业增速的手工艺品、农副产品、观光农业、美丽乡村街区建设等项目尚需深度开发、挖掘。七是量化旅游扶贫带动农牧民就业增收效果难，各地在旅游扶贫过程中做了大量工作，并取得了良好的效果，只能大体估计带动就业增收情况，无法具体量化。

### 附件 3 阿克苏地区旅游精准扶贫调研报告

党的十九大报告提出“坚决打赢脱贫攻坚战，让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺”。当前，脱贫攻坚战主要是解决深度贫困地区、深度贫困县和深度贫困村的贫困人口。据 2017 年底脱贫攻坚工作会谈的数据，阿克苏地区共有乌什、柯坪 2 个深度贫困县，9 个深度贫困乡，142 个深度贫困村，未脱贫人口近 3.65 万户，约 13.8 万人。近些年，阿克苏地区在狠抓转移就业促脱贫、大力发展产业促脱贫等方面下功夫，坚决打赢脱贫攻坚战。旅游业是关联度高、带动作用大、就业机会多、综合效应好的朝阳产业，因此作为诸多扶贫方式之一。旅游扶贫由于其起步门槛相对较低、人群适应性较强和带动效果明显的特殊优势，正在成为贫困地区社会经济发展道路选择的重要方向。阿克苏地区具有丰富的自然和人文资源，素有“塞外江南”、“瓜果之乡”、“歌舞之乡”的美誉，发展旅游扶贫本身具有得天独厚的条件。围绕新疆维吾尔自治区党委陈全国书记提出的“发挥好旅游优势，把旅游产业发展成为战略支柱产业，增加人气、聚集财气，既稳疆、有富民”的总要求。阿克苏地区的旅游扶贫工作取得了扎实成效，发展旅游业已成为该地区贫困地区脱贫攻坚的有力抓手和重要支撑。

随着国家“一带一路”、“中巴经济走廊经济带建设”等战略的实施，阿克苏必将成为南疆地区经济中心城市、南疆旅游集散中心城市，势必进一步要求阿克苏地区必须在更广范围、更高层次上谋划和推进旅游业快速发展，辐射带动南疆地区经济快速发展。而旅游扶贫作为国家脱贫攻坚战略的重要组成部分，是产业扶贫的主要方式，是全面建成小康社会的重要推动力量。如何在发展旅游业的同时带动脱贫攻坚的工作是目前全国各贫困地区思考的重要命题。因此为了深入探究旅游扶贫的有效机制和在县域内产生的带动作用，选取了阿克苏地区四个县市（阿克苏市、温宿县、柯坪县和乌什县）进行实地调研，深入到贫困户的家中和工作地点，与当地居民和干部面对面访谈。通过对阿克苏地区的产业扶贫经验进行提炼和总结，提出当地自然和文化资源为核心、以发展旅游产业为主要依托的脱贫新思路，希望为新疆南疆地区乃至全国连片贫困地区脱贫提供生动的实践样本。

## 一、阿克苏地区整体发展状况

### （一）地理禀赋与资源优势

阿克苏地区区位优势独特，位于南疆中部，全地区总面积 13.25 万平方公里，占新疆面积的 8%。地处新疆天山南麓、塔里木盆地北缘，东接巴音郭楞蒙古自治州，西接克孜勒苏柯尔克孜自治州，西南与喀什地区接壤，南隔塔克拉玛干沙漠与和田地区相望，北以天山为分水岭同伊犁哈萨克自治州毗邻，西北以天山山脉中梁与吉尔吉斯斯坦共和国、哈萨克斯坦共和国交界。阿克苏地区“靠边居中”优势明显，位于乌什县境内的“古丝绸之路”上的重要通道—别迭里口岸距吉尔吉斯斯坦首都（比什凯克）300 公里，以此进入欧洲市场等同于将欧亚大陆桥缩短了 1200 公里，比海运时间缩短 3/4，运输成本可降低 1/3；同时地处南疆中心，500 公里半径辐射喀什、和田、克州、巴州、伊犁。南疆铁路、国道 314 线横贯阿克苏地区全境，阿克苏机场、库车机场直达内地往来便捷，具有集公路、铁路、民航、管输于一体的综合交通运输体系<sup>①</sup>。因此，对于开发境内和跨境旅游，阿克苏地区具有沟通南北疆、贯通中亚的枢纽作用且拥有巨大的周边市场。

阿克苏因水得名，维吾尔语译为“清澈奔腾之水”，可见阿克苏地区具有得天独厚的水土资源。阿克苏地区是新疆水资源最为丰富的地区之一，其水资源量仅次于伊犁，塔里木河、阿克苏河、多浪河都流经该地区，水资源总量 6.3 亿立方米，地下水储量 5 亿立方米。地区内绿洲土地肥沃，有 920 万亩耕地，先天的水土资源，加之地区的气候昼夜温差大，十分适宜农作物和林果种植栽培，因此造就了阿克苏地区富集的农林资源。阿克苏地区的长绒棉产量占全国的 90%以上，被誉为“中国长绒棉之乡”；同时阿克苏也是薄皮核桃、红枣和香梨等优质特色果品的主产区基地，特色林果面积达到 450 万亩，享有“中国小白杏之乡”“中国红富士苹果之乡”的美誉。同样依托独特的自然资源，阿克苏具有品类丰富的自然旅游资源，不仅有塔里木河、多浪河与托木尔雪峰交相辉映，还有戈壁草原与雅丹地貌风光迤迤，充分发挥水文地质资源形成了多处自然遗产旅游区和休闲旅游观光区。全国 74 个旅游基本类型中，阿克苏地区境内就拥有 35 个品类，集新疆旅游资源之大成。

### （二）悠久历史与浓郁文化

阿克苏地区在亚欧大陆中心，地理位置决定了其自古以来就是东西方文化荟

<sup>①</sup> 阿克苏政府网：<http://www.aks.gov.cn/>

萃交流的焦点与桥梁。早在公元前 7000~6000 年,就有科考验证阿克苏地区曾有人类居住。境内库车、温宿、柯坪县均发现新石器时代的早期人类活动遗迹。阿克苏地区历史悠久,秦汉时期就已经发展为古龟兹、姑墨、温宿、尉头诸国的故地。公元前 5 世纪至公元 9 世纪,阿克苏故土上先后居住着龟兹、羌、塞种、汉、鲜卑、柔然、高车、吐蕃、黠戛斯等多个民族和部落。9 世纪中叶,回鹘人、葛逻禄人迁入,并逐渐融合其他民族部落,形成如今的维吾尔民族。转眼到 13 世纪,大量蒙古人进入阿克苏。明代,部分柯尔克孜人进入乌什、温宿、拜城一带牧区居住<sup>①</sup>。清政府在此设置参赞大臣,冠名以“阿克苏”并沿用至今。中华人民共和国成立后,大量汉族和内地少数民族入住阿克苏地区援助新疆建设。1990 年第四次全国人口普查时,地区境内有汉族、维吾尔族、回族、柯尔克孜族等 37 个民族。如今据 2017 年新疆年鉴数据,阿克苏地区总人口 250.83 万,其中少数民族有 204.79 万人,由 38 个民族组成,是一个以维吾尔为主体(201.42 万人,占据总人口的 80.3%,占该地区少数民族人口的 98.36%)的多民族聚居地区。

阿克苏地处“古丝绸之路”北道中心地段,是古印度、古希腊、古波斯和中原文化的交汇处。在这里,西方文明和东方文明交融孕育出中原地区风格迥异的古代龟兹文化和多浪文化。无论是过去还是现在,龟兹文化在西域文化与中原文化的交流和传播中起着重要的作用。这一独具异彩的文化带有鲜明的民族特征和地域特色,既体现在看得见的克孜尔千佛洞和库木吐拉千佛洞等石窟群中,也融入在听得见的刀郎麦西来普和龟兹歌舞中。西域三十六国的“龟兹古国”遗迹曾隐遁于戈壁沙漠中十多个世纪,默默见证着外来文化扎根于阿克苏。一直到了十九世纪,辉煌的古代龟兹文明及各具异彩的姑墨等古国才重新展现在世人面前。古龟兹文明和多浪文化留下的古墓葬、古建筑和汉代烽燧等遗迹如今和古城共同构成了极具传奇色彩的人文景观。不仅仅在遗迹中,龟兹文化同样隐藏在如今的民俗文化中,现代阿克苏各族人民的音乐和舞蹈都或多或少继承了龟兹伎乐的优良传统,推陈出新而创作出龟兹舞剧和库车赛乃姆。古龟兹文明和多浪文化留下的人文资源都散发着浓郁的民族风情,对国内外旅游者有着不可替代的特殊魅力。

### (三) 贫困现状与致贫原因

据 2017 年新疆年鉴数据显示,阿克苏地区辖库车、新和、沙雅、拜城、温宿、

---

<sup>①</sup> 《2016 阿克苏年鉴》

阿瓦提、乌什、柯坪 8 个县和阿克苏市，85 个乡镇、167 个社区、11 个街道办事处，新疆生产建设兵团第一师阿拉尔市及所属 16 个团场分布地区境内。地区总人口为 250.83 万（不含生产建设兵团第一师阿拉尔市），其中城镇镇总人口为 82.25，乡村人口为 168.58 万，乡村人口占比（67.21%）较大，位次排名全疆第四。为相应党的十九大“打赢脱贫攻坚战”的战略部署和《“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划》，阿克苏地区开始完善建档立卡的信息数据。从地区政府的建档立卡的档案数据来看<sup>①</sup>，截至 2016 年底，阿克苏全地区的贫困现状如下：深度贫困县 2 个（乌什县和柯坪县），深度贫困乡镇 9 个，深度贫困村 142 个，已有 36488 户、137961 名建档立卡贫困人口，核算后得到贫困发生率 8.1%。根据每个贫困户的具体情况分析，主要导致建档立卡未脱贫的致贫原因归纳为 4 个：缺发展资金和生产技能的人口约占 30%；缺土地和水资源等生产资料的人口约占 30%；因病、因灾、因残、因学致贫的人口约占 22%。缺劳动力、自身发展能力不足的人口约占 18%。

从客观的地区环境而言，阿克苏地区深处戈壁腹地，属于典型的绿洲经济，地区本身存在较多的发展瓶颈：生态系统十分脆弱，乡村人口较城市人口比重大，工业化城镇化水平不高等。因此造成阿克苏地区贫困人口和贫困户尚未脱贫的劣势因素主要有以下三种：

**1. 自然环境恶劣。**阿克苏地区属于沙漠季风性气候，干旱少雨，生态环境十分脆弱，抵御自然灾害的能力较差，遇到沙尘暴、地震、农林牧业病虫害等情况极易造成农民贫困的现象。人均拥有土地资源缺失，农区的灌溉方式落后导致水资源利用较低，农牧民依靠耕地、林地以及草地等资源增收困难。贫困户缺乏重要的生产资料，特别是土地。阿克苏地区的 250.83 万人口仅占有 12.71 万公顷的土地，其人均土地占有量少仅有 0.05 公顷左右，低于和田地区与喀什地区的人均土地面积（均为 0.1 公顷左右）。

**2. 基础设施落后。**边境一线、山区、沙漠边缘贫困问题多发高发，大多数的贫困人口居住在沙漠腹地或是戈壁边缘，一些农牧民为了放牧还居住在海拔较高的高寒山区，连基本的生活条件都没办法保障，仍存在住房难、饮水难、上学难等根本的生存问题。这些地区当地住房的排水供电等基础设施不完备、进出的道路交通不便利都直接影响了贫困户的生产生活。

---

<sup>①</sup> 中国民族宗教网，以实干求实效，确保如期实现脱贫攻坚目标：  
<http://mzbnew.redcome.com/html/report/180821908-1.htm>

3. **信息闭塞，观念落后。**由于偏远的地理位置，阿克苏地区的居民与北疆发达城市的贸易和文化交流比较匮乏。当地居民尤其一些民族农民工语言不通，加上文化水平不高，如果再没有一技之长，在竞争激烈的市场中没有太大的优势，所以宁可回到农村也不愿到阿克苏地区以外的地方打工。除了工作技能欠缺，贫困代际传递问题突出，特别是因灾、因病、因残、因学致贫返贫问题。贫困程度较为轻微的群众大多数已经在初期实现了脱贫，如今剩下的都是程度较深、帮扶难度较大的贫困户。有一部分贫困群众还是需要依靠低保、生态补偿等国家政策性补助来解决吃穿等最基本的生活问题，依然存在一定的“等靠要”的落后思想。

总体而言，阿克苏地区是国家集中连片特殊困难地区之一，属于区域整体性贫困比较严重的地区，集中连片和“插花”贫困并存问题突出。虽然脱贫任务很重，但与和田、喀什、克州三地州相比，阿克苏地区的贫困人口比重只有 8.1%，而其他三地州均超过 20%，阿克苏的任务相对要轻一些。

#### **（四）政策背景和实施路径**

自治区的“十三五规划”中提出，旅游扶贫工作要调动全方位的力量，由政府推动、部门联动、市场运作、居民参与，积极推广旅游景观建设与旅游服务功能、旅游富民就业相结合的“旅游+扶贫”发展模式，实现农牧民脱贫致富、文化保护传承、生态环境保护、旅游产业结构转型升级的多方共赢，为我国扶贫攻坚做出重要贡献。为了实现旅游扶贫的工作顺利有效地实施，旅游扶贫产品的开发需要结合旅游资源特点和市场需求，因地制宜，具有鲜明特色的旅游产品和区域性的民族特色活动才能具有吸引力。旅游资源嵌生于无法脱离的宏观环境下，具有独特社会风情的旅游目的地才能有较高的旅游价值，为旅游扶贫带来源源不断的动力，可见旅游业的可持续发展是确保旅游脱贫的前提保障。同时，在旅游扶贫中不可忽视少数民族和民族地区的利益，保障少数民族合法权益，提升各族人民福祉，增进民族团结进步，维护社会和谐稳定，才能确保国家长治久安。对于南疆四地州的脱贫攻坚工作，边境地区、人口较少民族地区的贫困地区是主战场，优先解决少数民族和民族地区的发展瓶颈，才能保证少数民族和民族地区的贫困户与全疆同步进入全面小康社会，解决区域性整体贫困。因此，要全力打赢民族地区的脱贫攻坚战，需要坚持民族和区域相统筹，因地制宜，分类施策。

响应“十三五”的民族地区发展规划，阿克苏地区出台了一系列发展旅游业的

优惠政府措施，如《旅游业发展“12345”工程任务分解方案》和《促进旅游业发展奖励扶持办法》，利用旅游业的带动作用推进精准扶贫的进程。地区确定了“六个一批”精准脱贫路径并突出把就业扶贫和产业扶贫作为实现贫困人口脱贫增受并长期受益的两个关键路径，因村因户因人的具体情况而精准施策。为了实时记录和跟踪贫困情况，地区还对贫困户和贫困村建档立卡，推进整村整族精准脱贫。依托丰富的自然和人文旅游资源，阿克苏地区将生态保护扶贫和水利扶贫作为重点工程，保证和支撑绿色农林牧产品的生产，一方面组织贫困群众参与到重大的生态保护修复工程和水利设施项目建设中，一方面借助农林牧产品和就业岗位帮助有劳动努力的贫困户脱贫，提高贫困人口受益水平。对于身处在生存条件恶劣的贫困户则实施易地扶贫搬迁，支持搬迁户新建安置住房，并将原有的少数民族村镇进行特色改造，为搬迁户提供更多就业和增收机会，促进贫困群众稳定脱贫。

## 二、典型地区的模式探索与特色创新

阿克苏地区拥有“龟兹、多浪”两大地域文化内涵和丰富多样的自然资源，旅游业作为产业扶贫的重要举措，是具有资源优势地区新的脱贫契机，地区充分将民族风情和丝路文化体现到民俗、歌舞、餐饮、住宿等各类旅游项目中。各类旅扶贫项目在阿克苏有序开展，如阿瓦提县刀郎部落开展“景区带村”旅游扶贫项目、新和县嘉音乐器农民专业合作社开展“合作社+农户”旅游扶贫项目等，将资源开发与反贫困有效结合。

乌什县是阿克苏地区国家级深度贫困县之一，全县总人口为 19.6 万人（不含一师四团），贫困人口为 15071 户、61180 人（不含稳定脱贫人员），全县未脱贫人口为 7737 户、31650 人。县内居住有维吾尔、汉、回、柯尔克孜等 19 个民族，其中少数民族占总人口 94%。县内水资源丰富，托什干河贯穿全境，素有“塞外江南”和“半城山色半城泉”之美誉。乌什县充分利用燕泉山景区、沙棘林景区两家国家级 AAAA 级景区，文化养生养老基地以及丝绸之路别迭里绿色隧道（百里绿色慢游道）等优势，依托县城这个中心服务体，重点打造南线以沿 306 省道两侧的生态农业观光带以及 219 国道连接的为山水田园养生度假线和北线由温宿神木园-乌什-别迭里烽燧-别迭里大峡谷为主的丝路西游寻古探险线，借助旅游通道的贯通性发展农家乐、生态园等旅游新业态，引领旅游业向纵深发展，使贫困村民也可以享受到旅游带来的“红利”。近年来，通过实施“旅游+扶贫”战略，乌什县开发和实践了多种旅游资

源带动贫困村名就业创业的模式。因此，将选取乌什县作为阿克苏的典型地区，归纳乌什县的实践模式对南疆其他地州乃至中国均具有广泛的借鉴意义，可以为旅游扶贫的地区提供鲜活的样板。

### （一）“政府+旅游合作社+贫困户”模式

乌什县是一个以农业为主的山区边境县，财政自给率仅为 5%，脱贫攻坚的任务十分艰巨。乌什县发挥政治优势，动员全社会的力量，探索出由政府主导，组织贫困户组成旅游合作社提供劳动力的“政府+旅游合作社+贫困户”模式。2016 年，乌什县率先在全地区试点成立了县级旅游发展委员会，负责组织全县旅游业资源的统筹分配和协调发展，协助对接扶贫项目工作，并对旅游市场和品牌营销进行管理监督。将旅游从单一部门推动转变为部门综合联动，为加快旅游扶贫开展、加速旅游产业发展奠定了坚实基础。为响应党的十八大以来，贫困县党委和政府的一把手是脱贫攻坚的第一负责人，由县委书记任发展委员会的组长，县委副书记、常委及副县长任副组长，县级有关部门单位、社会团体和乡镇党政主要负责人为成员，为寻找扶贫突破口、旅游产业快速发展提供了强有力的组织保障。响应全国对口援疆的政策，乌什县从政府层面与浙江省衢州达成了援建的机制，为乌什带来了资金、游客和技术等资源。其中“旅游援疆”是对口支援的工作重点之一。2015 年，浙江援疆出资 700 万元建设旅游服务中心和景区道路指示系统，健全完善乌什县的旅游服务基础设施。2017 年 7 月，“诗画浙江——阿克苏号”专列（包机）带了大量游客，“客源送疆”带动了地区旅游的发展，通过发展旅游业带动当地就业、拓宽农牧民增收渠道，助推精准脱贫工作再上新台阶。

在政党的主导下，旅游扶贫的可持续运作还需要市场运营主体参与。乡村旅游合作社作方式便是利用合作社的合作平台，改变原有“一家、一户、一园”的发展模式，整合乡村旅游的供给侧资源，将分散的旅游经营户和旅游产品生产户组织起来。为了强化对产品和服务的规范标准，乡村旅游合作社还和企业进行合作，最终的营业收入采用公司占比 30%，合作社占比 70%分配，增加就业贫困群众的归属感和主人翁意识，走出“等、靠、要”怪圈。在旅游旺季期间，旅游合作社优先吸纳贫困户作劳动力，平均月工资 1500 元可以补贴家中的生产生活。通过组织阿克托海乡、乌什镇贫困户成立旅游合作社，目前已有 22 人参与燕泉河景观带旅游服务工作。打造产业培育型、环境改善型的旅游配套服务村，实现 100 名贫困群众通过从事旅游配套产业实现就近就地就业。乌什

县前进镇托万克喀尔吐尔村是自治区级深度贫困村，有贫困户 183 户 769 人。利用该村紧邻托什干河的天然优势，托万克喀尔吐尔村争取到乡村旅游扶持资金 60 万元，召集 40 户贫困户成立桥头堡乡村旅游合作社并签订分红协议书，连续 5 年每年向社员分红 1500 元。社员及其家庭成员在合作社所属农家乐就业的，按月发放工资。经过工作队的努力，仅一年该村已有 56 户贫困户 218 人顺利脱贫<sup>①</sup>。同时，合作社平台的农家乐和企业等可以促进销售大量农副产品，借助合作社可以与贫困户对接，解决贫困户的农产品销路。在旅游淡季期间，合作社和电商合作，通过网络销往全国销售，尤其是沙棘、薄皮核桃、鹰嘴豆等特色土特产，增加贫困户产业收入。截至 2017 年，乌什县已建成县级电子商务运营中心 1 个，电子商务创业孵化基地 1 个，物流配送中心 1 个、农村淘宝村级服务点 22 个，实现交易总额 1000 余万元，使乌什县广大农村群众享受到了电子商务带来的便捷、优质服务<sup>②</sup>。

## （二）核心景区综合带动模式

乌什县自然风光旖旎秀丽，是名副其实的旅游资源大县，借助核心景区的综合带动作用，根据旅游者需求的综合性为特点，以旅游景区为节点，以交通路线为线索，为旅游者提供串联、组合而成的连带服务，在提升旅游者的体验同时，带动周边贫困户就业创收。这种模式多适用于具有稳定客源、相对成熟的景点景区，将旅游资源有效整合，通过科学的经营管理将景区发展与周边农村有机结合，为当地剩余劳动力和贫困户提供就业机会从而摆脱贫困。全县依托奥特贝希乡巴什阿克玛村丰富的野生沙棘、湿地景观等旅游资源，先后投入资金 3000 余万元建设新疆首个以沙棘为主题的国家沙棘林国家湿地公园，并于 2015 年成功创建为国家 4A 级景区。同时以沙棘林国家湿地公园为核心，辐射周边两乡一镇 4 个村，着力推进以餐饮娱乐、休闲度假、生态农业观光、民俗体为主的乡村旅游。目前，乌什县旅游景区景点主要通过 3 种方式辐射带动周边贫困户就业增收：1）借助核心景区的建设以劳务的形式吸纳周边贫困群众带动贫困户创收；2）用过核心景区的日常经营管理以劳务的方式吸纳周边贫困群众带动贫困户创收；3）部分景区内部或周边贫困户以土地、资金入股，景区代为经营模式带动贫困户创收。

乌什县城内一条清澈见底、四季奔流的景观河穿城而过，2018 年依托投资近 2 亿余元新建成的开方式景区——燕泉河景观带，将景区划分为四个区域，设置水上

<sup>①</sup> 新疆阿克苏乌什县旅游扶贫 让乡村游助增收，央广网，2018 年 5 月 12 日。

<sup>②</sup> 新疆乌什县农村电商红红火火，阿克苏日报，2017 年 3 月 6 日。

项目、陆地项目和观光车路线（图 1）。在景观带内宣传“泉”文化，着力打造“泉在城中流，城在泉中映，人在泉城游”城市名片。在燕泉河景观带运营维护过程中，吸纳周边贫困户、农村富余劳动力 80 余人从事卫生保洁、日常维护工作。2018 年 3 月开放的乌什县燕泉河景观带景区，目前已经吸纳了周边乡村 307 户贫困户就业。同时，充分利用 200 万扶贫资金，购买旅游设备，投放山地自行车 90 辆、三人自行车 40 辆、四人自行车 40 辆、单人水上自行车 10 辆、双人水上自行车 10 辆、皮划艇 20 艘、摩托艇 5 艘、观光电瓶车 12 辆、特色马车 15 辆等设备，建设码头 150 米，投放在不同景区，为游客提供租赁服务。第一期吸纳周边乡村 22 名贫困户就业，在景区从事观光车驾驶员、售票员、设备管理员、安全员等工作，月工资 1200 元左右。从 2018 年 3 月 31 日至 4 月 11 日，实现收入 10500 元。



图 1 燕泉河景区带利用扶贫资金投放的旅游设施

全县的景区结合“万人培训计划”和“百名少数民族青年旅游培训就业”活动，邀请高等院校专家、教授实地讲课，为有创业就业意愿的贫困群众组织技能培训，对旅游服务人员、厨师、农（牧）家乐经营者进行技能提升培训，并发挥他们的传帮带作用，提升贫困户参与旅游的服务技能。组织技能培训（如服务技能、表演技能、种植技能）是在提升旅游区的服务水平的同时授之以渔，提高创业就业群众的可持续发展潜力，从输血式扶贫转化为造血式扶贫，通过实现贫困家庭至少掌握一门所需技能来达到“技能脱贫”的目的，使其贫困群众能够长期受益。同时，积极整合调动各方面资源，鼓励企业提供技能培训，并对企业实施技能培训补贴政策，降低其人力成本。邀请专家学者帮助树立贫困地区人民的经营理念，建立旅游文化，结合当地民族风情进行旅游产品创新，多角度、多方面对贫困人口进行培训。最终借助旅游合作社的组织 and 带动作用，贫困户在景区景点就近就业，使得景区的经济发展促进周边贫困户就业创收，不仅在物质上增加贫困群众经济收入，改变生活方

式，同时在精神上为贫困群众打开了一扇与外界新思维交流的窗口，以旅游为先导，以产业为核心，以文化为灵魂，带领群众奔向精神与物质双丰收小康生活。目前燕泉河景观带的扶贫就业员工都来自乌什县周边五六公里处的村庄，已经进行了一个月的岗前技术培训，如今主要在乌什县游客集散中心做观光车司机、自行车管理员、安全员等。

### **采访玉散江·伊达取提**

自从成为一名旅游从业者，乌什县阿克托海乡阿克托海村村民玉散江·伊达取提从心底油然而产生了一种自豪感。每天清晨到位于县城的燕泉河景区上班前，玉散江都要穿上白色的衬衣配黑色的西装套装，黑色的皮鞋擦得锃亮。但这并不是玉散江的全部“行头”，他还要小心翼翼地佩戴好景区发放的上岗证和一枚印有“乌什旅游”四个字的圆形标牌。

玉散江·伊达取提今年 27 岁，在游客中心担任观光车驾驶员。父母亲都已经去世了，还有一个哥哥目前在法制学校教书，哥哥已经成家，妹妹现在还在上小学。玉散江因为之前曾在乌鲁木齐市打过工，所以他的汉语说的很好。在来游客中心上班之前，他在家里种地，家中共有 8 亩地，之前会种植一些小麦和玉米，种地的年收入约为 1、2 万，种地的收入正好覆盖一年的生活费。现在有了景区的工作之后，家里的田地由玉散江的表哥和家里的妻子帮忙种植打理。因为游客中心旅游带动扶贫的项目从 3 月 31 日才开始启动，经过近一个月的岗前培训，上岗后的这一个月算是试运行。他来游客中心工作了一个月，在游客中心尚处于实习期，工资是 1150 元，随着工作步入正轨，工资还会慢慢增加，已签三年雇佣合同，“虽然第一个月才拿到 1150 元的工资，但以后工资会越来越高，我们的日子也会越来越好。”玉散江笑着说。玉散江表示 1500-1600 元是他的理想工资。因为家里种地的收入没有变化，所以在游客中心工作的收入相当于是额外的生活补贴。玉散江的家距离这里只有 5、6 公里，每天骑车上下班。这几天的工作量也比较规律，每天上午的游客不多，大家主要打扫一下卫生，下午的人开始逐渐增多。

### **采访再妮古丽·麦麦提**

在乌什县游客集散中心门前，员工上班前例行唱歌。其中，再妮古丽·麦麦提身穿着景区驾驶员的统一穿着，一身亮黄色的反光服，一顶白色的景区遮阳帽，一清早满脸便洋溢着快乐的神情。原来再妮古丽刚刚新婚，而她的新婚丈夫也在燕泉河景观带工作，十分感谢有这样的工作机会，距离家不远且非常满意现在的工作条件。

再妮古丽·买买提在游客中心担任观光车驾驶员，再妮古丽的家里共有4口人，家里有7亩地，爸爸（继父）77岁，是一位老党员；妈妈在家里负责家务，今年65岁；家里还有一个弟弟。再妮古丽的弟弟在阿克苏市里的饭馆做大师傅，每个月有2000元的收入。再妮古丽的爸爸如今生病在家，基本上没有劳动能力，家里经济收入不足，所以她和丈夫结婚一个月之后就来到游客中心上班了，现在也正好上班满一个月。爸爸是老党员，每个月也会享受村里的补贴。全家人一个月的政府补贴加起来共有大约2122元。“自从我在这儿工作后，村里人都很羡慕我的工作。”再妮古丽·买买提以前是在家务农的农村妇女，现在，她是燕泉河景区的一名观光电瓶车驾驶员，如今身份的转变，也使她的思想发生了变化，“我必须好好工作，使家里早日脱贫。而且我为自己能干和旅游有关的工作感到自豪，这说明我们的家乡越来越受到外地人的喜欢。”

现在，乌什县越来越多的贫困户像再妮古丽·买买提一样，通过旅游业实现了就业增收。截止2018年初的统计显示，仅2017年各类旅游项目吸收周年富余劳动力120余人，人均日工资130元左右，乌什县实现了贫困农牧民群众就近就地就业。同时，积极动员各景区、酒店承担社会责任，通过吸纳当地大中专毕业生、适龄青年、农村富余劳动力到项目公司、景区、酒店等不同岗位就业，累计接收大中专毕业生12人，景区安保人员15人，景区保洁人员10人，酒店客房服务员15人，有效带动了周边贫困农牧民就业脱贫。

### （三）农家乐集群带动模式

乌什县是南疆久负盛名的避暑游览胜地，依托“丝绸之路别迭里绿色隧道”的建设，旅游可进入性得到了很大的改善，同时休闲养生基地、生态园区、星级化农家乐集群迅速崛起，打造了以观光休闲农业和乡村旅游为主题，集合了度假、旅游、餐饮、娱乐等一体的城市近郊生态休闲度假胜地。乌什县就是借助农家乐集群的经济、文化和社会效应，通过政府引导的合作经营，依托相对接近又彼此独立的地域分布，整合带动各户农家乐商户的资源配置，提升农家乐的整体竞争力以及减少周边乡村的剩余劳动力。乌什县研究制定并下发了《关于促进旅游业跨越式发展的措施及奖励办法》，从2016年起，县财政设立旅游业发展专项资金，首期200万元，逐年递增25%，到2020年达到500万元，专项用于扶持和奖励旅游产业发展。对创建自治区级乡村游示范村的每个村实施补贴10万元，自治区级生态旅游示范区的补贴30万元，优秀星级农家乐或者乡村游示范点的每个补贴5万元。对新创建为五星

级、四星级、三星级、二星级农家乐的，县政府分别给予 30 万元、10 万元、5 万元、3 万元的一次性奖励，进一步激发农牧民从事乡村旅游的积极性。目前，乌什县的“休闲观光农业、乡村旅游”建设成效显著，成功创建“中国乡村旅游金牌农家乐”1 家、“中国乡村旅游模范户”1 家，自治区四星级农家乐 3 家、三星级农家乐 5 家，4 人荣获“中国乡村旅游致富带头人”荣誉称号。全年旅游接待 27.23 万人（次），实现旅游收入 2486 万元，增长 33.58%，创历史新高。近 2 年来，发展速度也有了很快的提升，我县的农家乐由原来的 23 家陡增至目前的 55 家。

乌什县探索出了农家乐集群带动的途径作为乡村旅游与精准扶贫有机结合的新模式，在各乡（镇）新建农家乐 5 家，改扩建农家乐 4 家。乌什县为农家乐提供了大量的资金支持，以确保想要创业就业的农家乐有足够的经济条件，每家农家乐计划投入 120 万元。这些资金的来源既有政府的扶贫基金也有企业的社会资本注入，其中整合了政府下发给 40 户贫困户的扶贫资金 30 万元，旅游项目资金 30 万元，各乡（镇）选择实力雄厚的社会资本作为经营业主投入 60 万元。在资金的利用上也不是单纯的给予，而是由各农家乐经营业主分别与所在乡（镇）人民政府签订经营合同、与 40 户贫困户签订入股分红合同，每年按照每户贫困户分红 1500 元的标准，连续分红 5 年，合计分红 30 万元。同时，为了确保贫困人口通过“旅游+”可以增加收益，得到政府资金扶持的农家乐业主除了通过分红将扶贫基金返还给贫困户之外，还要优先贫困户的家庭提供就业创收岗位、包销贫困户生产的农副产品，并通过自己的经验帮助和指导有意愿的贫困户从事旅游创业，有效带动周边贫困农户脱贫致富，从而为乌什县乡村旅游和精准扶贫源源不断地注入新的活力。仅就农家乐集群带动模式一项，就带动全县 360 户 600 余人实现脱贫致富。

乌什县的农家乐集群带动模式在奥特贝希乡色日克阿特勒村表现地尤为突出。色日克阿特勒村距离县城仅有 7.5 公里，具有优越的区位优势，而且当地的泉水资源丰富，周边的沙棘等野生动植物资源富集，有很高的发展农家乐的资源潜力。借助发展该县发展全域旅游的东风，该村各个农家乐业主的投资运营的积极性都很高，短短三年内该村就获得累计投资 800 余万元，借助这笔资金投入完善基础建设和客房筹建，如今已经成功建设了自治区四星级农家乐 2 家，三星级农家乐 2 家。在该村农家乐的运营中通过政府的扶持和星级评定政策，各族农牧民的参与积极性都被激发出来，无论是以劳务的形式或者是以资金入股的形式，周围乡村的农牧民群众都以自己力所能及的形式参与到农家乐的发展中。

## 调研依干其村齐曼古丽的“农家乐”——依托维族风情

依干其村是城边村，距离阿克苏市中心只有 4 公里，由此便发展出具有维吾尔族特色的农家乐。目前该村前期首批开设 15 家农家乐，后期计划增加至 25 家。政府会审核比较优秀的民宿，将旅游援疆专列的游客分配给这些民宿。齐曼古丽家就是农家乐做的非常好的一家。她家里有一个儿子两个女儿。家里的土地都已经承包出去了，主要靠收取租金。齐曼古丽近些年明显感觉到村里的变化，村子里经营农家乐的家庭去年占到 40%，今年可以占到 60%，而其他不参与旅游的家庭以种地为主。她还表示，5-10 月是旅游旺季，主要运营旅游的餐饮和住宿接待，齐曼古丽家会请人来临时帮忙，带动了 3 户贫困户。淡季会做生意，家里经营了一个美容院。她家已经经营农家乐有 7、8 年了，今年才搬迁到现在的新房子继续经营。现在的房子装修很好，卫生间、淋浴等设施非常现代化，但是屋内的陈设和软装充满了维吾尔族的特色。除了每天为本地人提供家常便饭外，有时还要接待远道而来的游客。餐饮每次最多可以接待 50-80 人，住宿可以接待 20-30 人。在这里住宿的人比较少，大部分是餐饮，饭菜视情况价格不一定，每人每餐最高收费是 100 元，每年大约可以接待 2000 人。慕名而来的游客也越来越多，她对“农家乐”的发展很有信心。



图 2 齐曼古丽家大门



图3 齐曼古丽“农家乐”的“维族风”客厅



图4 齐曼古丽“农家乐”的“维族风”卧室



图 5 调研人员与齐曼古丽访谈交流

### 调研色热克托格拉克古柳旅游区——依托古柳资源

色热可托格拉克古柳区属于知青公社开发项目之一，知青公社项目包括了水产养殖垂钓、农业采摘和民俗体验等活动。而古柳旅游区有一片古柳生态区，主要经营接待游客和提供餐饮服务。古柳农家乐业主家里一共有 5 个孩子，4 个儿子 1 个女儿，一个儿子在巴州（巴音郭楞蒙古自治州）上班，还有一个开挖掘机。农家乐主要由老夫妇两人经营。经营旺季的时候会需要聘用 7、8 个人来农家乐帮忙。此外，家里还有 40 多亩地，农业机械化自己种地。据业主表示，现在是经营的第三年，每年的纯收入大约为 3 到 4 万元，属于当地的中等收入水平。农家乐内的一公斤羊肉的售价是 70-80 元。来这里的客人主要是柯坪县里的人，亲戚朋友有时也会一起来这里聚餐，游客中汉族人居多。经营的民宿不需要登记注册，也就不需要交税。知青公社附近的村庄整体比较富裕，因为洪水的缘故，已经迁移走了一批住户，村里目前只剩下 2 户贫困户，其中一户为主要劳动力被“打击”而致贫，另一户残疾致贫，计划今年使残疾致贫的贫困户脱贫。

#### （四）能人带户模式

人才匮乏是目前乡村旅游扶贫工作面临的主要问题之一。旅游扶贫中需要具有经营管理能力的引导者引导和带动贫困户参与到乡村旅游服务中。乌什县也认识到

以“能人”为乡村旅游生产经营的组织者，本地劳动者为生产经营的参与者，共同构成了一个高效的生产经营单位，才能更好的迎合旅游需求。乌什县的“能人”主要是两类：一是本土能人，在当地拥有有较多的资源，如发展乡村旅游所需要的资本，可以发挥富裕户的示范领导作用；二是返乡能人，通过自我创业、外出打工等方式积累了资本、技术、知识等社会资源后返乡创业。因此乌什县出台了相关配套政策及优惠措施，如《富裕户帮带贫困户活动实施方案》、“以奖代补”措施，激发了“能人”和贫困户一起投身乡村旅游创业的热情。目前“能人带户”多依托于农家乐模式中，不同于家庭成员式农家乐，“能人带户”是按照“经营户为投资主体、旅游项目资金补贴、带动扶持贫困户”的原则运营的。乌什县已选取了9户农家乐，其中2户补贴40万，7户补贴30万，计划最高补贴可以达到60万元。政府对各户补贴不等，主要是看农家乐自己的投入情况，政府会定期考察验收，为农家乐评出不同星级。

### **调研水上绿洲农家乐**

阿克苏地区乌什县“水上绿洲”农家乐已成立8年，是一家依山傍水的生态旅游农家乐。农家乐的经营户马国辉，是回族人，2016年8月份在第二届全国乡村旅游与旅游扶贫工作推进大会上被评为“能人带户旅游扶贫示范项目”。马国辉表示，当初建立“水上绿洲”农家乐正是看中了这里的旅游资源，农家乐紧邻野生沙棘林，风景极为秀美，清澈的泉水从农家乐的20个水上餐厅静静流过，吸引了无数游客，目前农家乐年纯收入可达30万元。农家乐总占地500亩，土地是从乡里租赁而来的，每年租金为5万元，共承包了70年。截至目前，农家乐已经投资了约500万元，其中银行贷款100万元。第一次原始投资是50万元。政府对水上绿洲也是补贴了30万元，用来实行能人带户项目。依靠旅游产业致富的他要带动周边40户贫困户脱贫致富。艾山江·达吾提就是其中一位。艾山江主要在农家乐摆烤肉摊，每月收入也不少，月工资可以拿到3000元左右，年底还有分红。农家乐里有垂钓区、采摘区、戏水区等，还有20个水上餐厅，旅游旺季可日接待游客千人以上。可提供具有传统的少数民族美食，如抓饭、烤肉、新疆凉粉、面肺子等。



图6 水上绿洲导览图



图7 水上绿洲挂牌



图8 “水上绿洲”农家提供的民族特色餐



图9 “水上绿洲”农家乐水上餐厅

### （五）民居改造模式

除了带来更多的就业创业的机会，对于生活在环境恶劣的贫困户，改善住房条件是影响到该地区贫困户生存的最迫切需求。对于无法改造的区域，乌什县实施“易地扶贫搬迁”政策，将生活在不具备生存条件和地质灾害高发地区的贫困群众搬离

原址，迁移到具有配套的基础设施、公共服务的社区。乌什县计划 2017 年继续实施“易地扶贫搬迁”工程，为 204 户 785 人农牧民“挪穷窝”。按照人均约 6 万元补助标准，安排资金 4689 余万元，为 204 户易地搬迁户新建 50—80 平方米不等的住房 204 套，实施易地扶贫搬迁工程<sup>①</sup>。而具有民族特色且可以改造利用的民居，乌什县将“安居富民”和“特色民居保护”相结合，把沿线的村庄串联成民居林立、传统特色民宿点缀的魅力经济带。

截至 2018 年，涉及该县 7 个乡镇的 11 个搬迁点，为异地搬迁户新建的安居富民房主体部分全部竣工，预计今年 9 月份可实现全部入住。如今，一幢幢灰底、鹅黄、蓝房顶的安居富民房整齐划一，在周围绿树掩映下，显得格外漂亮，柏油路纵横交错，通到各家各户门前，水、电、网络、电话及下水道等基础设施配套齐全。同时该县将异地搬迁户列入阿合雅镇特色小城镇建设购置商品房中，在阿合雅镇农牧民定居点安排 35 户异地搬迁户，在边境一线安排了 137 户分散居民重返牧区，旨在为异地搬迁户打造平安、富裕、宜居、生态、文明、和谐的居住环境。

乌什县整合旅游、民宗、安居富民、援疆项目资金，投入资金 230 余万元，对杏花村 32 套特色民居（其中贫困户 6 户）实施保护，其中包括新建房屋和修缮房屋新建。通过集中打造形成乌什县独具特色的传统民居旅游接待区，有效改善了贫困群众生产生活条件的同时，能有效带动周边农牧民群众通过从事旅游接待拓宽收入渠道，逐步实现脱贫致富。除了当地人居住的房子之外，还有用于出租给游客的民宿。这些出租给游客的民宿是一小套房子，里面有多个卧室，还配有厨房、暖气等设施，可以供一个小的游客团体在这里居住逗留一段时间。该项目目前已主体完工，但还没有投入到旅游运营中。



图 10 杏花村新建的特色民宿

<sup>①</sup> 2017 年新疆乌什县计划易地扶贫搬迁 785 人，天山网，[http://news.ts.cn/content/2017-03/21/content\\_12564829.htm](http://news.ts.cn/content/2017-03/21/content_12564829.htm)

## （六）以节促游带动模式

不满足于依靠旅游景区和全国法定节假日所带来的游客量，乌什县积极筹办各类旅游节庆活动，以具有民族特色的节庆活动为抓手切实提高县域旅游知名度。每年6月~8月是阿克苏地区重大的节庆期间，作为以维吾尔族为主的少数民族地区，地区本身就有很多的民族节庆活动。例如维吾尔族最为盛大的节日——古尔邦节，也叫宰牲节，在伊斯兰教历的12月10日举行。节日期间，大家都要宰羊或宰牛、宰驼来庆祝节日，身着盛装举行盛大的麦西来甫歌舞集会。除了这些传统节庆活动，阿克苏还主动创办了多个特色节庆活动，如4月底至10月份举办的“龟兹·多浪文化旅游节”系列活动、温宿天山托木尔文化旅游节活动、阿克苏房车露营大会等，地区会举行盛大的开幕式和闭幕式，届时聚集来自世界各地的旅行商、游客，共同领略龟兹文化的独特魅力。节庆期间，将上演疆内少数民族独特的歌舞艺术如阿克苏赛乃姆、库车赛乃姆、阿瓦提多浪木卡姆、多浪麦西来等民族歌舞，以及叼羊、斗狗、赛马等民族体育活动。

因此，乌什县自2014年起开展“大美乌什·养生福地”四季旅游系列活动，推出以赏花踏青、避暑垂钓、农家体验、运动休闲系列旅游活动。2016年，按照“月月有活动、周周有团队、天天有游客”的思路，乌什县常态化举办第三届杏花节、5月份的首届别迭里自驾探险旅游节、6月份举办的九眼泉泉水文化节、9月份举办乌什县首届丝绸之路别迭里绿色隧道万人旅游马拉松比赛、乌什县首届星空下的托什干河谷旅游露营大会；10月份举办乌什县首届烽燧文化旅游节（烽燧文化旅游论坛）等活动，关联带动收入650余万元，旅游带动效应日益凸显。在别迭里自驾探险旅游节活动中，来自全疆各地的150余辆自驾越野车近300名游客和3000余名群众参加了开幕式。开幕式当天，奥特贝希乡玛尔浆湖休闲园经营业主阿不都·许库尔原为奥特贝希乡的扶贫重点户，通过辛勤劳动从事乡村旅游开办农家乐，让他三年内打了“翻身仗”，在乌什县举办的别迭里探险旅游节中，玛尔浆湖休闲园的生意最为火爆，日最高销售额达16000元，这相当于三户普通农民家庭一年的纯收入。通过举办各类节庆活动，让群众切实尝到乡村旅游的甜头，逐步引导群众转变生产方式，促进旅游意识觉醒。

除了经济效应，通过节庆旅游有利于的保留、传播和发展当地浓郁的民族文化。在乌什县乃至南疆地区，最具人气的娱乐活动便是麦西来甫民族舞蹈、浪园子、喀

尔勒克等。作为最受群众欢迎的民间舞蹈，参与麦西来甫人数可多可少，打起手鼓，乐手边弹边唱。接待贵宾和举行节庆活动时，都会举行大型麦西来甫，气氛更加热烈，使得麦西来甫这种舞蹈形式广泛被游客所熟知和喜爱。在乌什县英阿瓦提乡亚喀艾日克村，备受欢迎的维吾尔族“匹尔舞”又称“卡拉巴格匹尔舞”，已被列入自治区级非物质文化遗产保护名录多年。匹尔舞的歌曲以爱情歌曲为主，深受人们喜爱。其乐器“手鼓”具有当地风味，舞蹈形式多样，是一种与原始信仰相联系的程序性舞蹈，该村的男女村民至今继承、表演古代的维吾尔族“匹尔”舞。据村民们表示，跳匹尔舞的民间艺人一般都是在农闲时受邀参加婚礼演出，演出过后，举办婚礼的人家通常会给一些报酬，钱多钱少无所谓。很多人去参加婚礼就是奔匹尔舞去的，要去跳一场或者看一场热闹的匹尔舞。在节庆活动的带动下，基于对文化保护意愿，乌什县文化馆开设民间艺人培训班，邀请县文工团 3 名舞蹈、器乐老师进行现场授课和表演，并与参训的各位民间艺人进行了技艺交流。通过对维吾尔族匹尔舞、阿合雅赛乃姆、玛纳斯史诗、唢呐、那各拉等传统民族舞蹈人员的培训，能够将民族文化保留下来并发扬光大，也能更好地发挥民间艺人在组织带动基层群众开展群众文化活动的的作用<sup>①</sup>。



图 11 亚喀艾日克村村民表演匹尔舞

<sup>①</sup> 乌什县开展民间艺人培训工作，乌什县人民政府网，<http://ws.xjkunlun.cn/rdxw/zgyw/2016/1649941.htm>。



图 12 采访表演匹尔舞的亚喀艾日克村村民

### 三、借鉴与启示

#### (一) 体制改革——拓展旅游扶贫产业链

阿克苏地区的各县委、县政府着力推动旅游行政管理机制的改革，坚持将旅游业作为社会经济发展和扶贫富农的重要引擎，积极支持组建县级旅游发展委员会，并委任党政一把手负责脱贫攻坚的主要责任。从党委政府的高位推动，强化政府旅游管理部门职能，赋予政府统筹规划、产业发展、公共服务和监督管理的综合协调职能，形成对旅游业统一领导、统一规划、统一管理、统一协调的综合管理体制。依据旅游扶贫的工作情况机设立奖惩机制，考核地州市县旅游局及领导对旅游带动扶贫工作的研究部署、统筹协调、资金投入、项目实施、督促检查，对于绩效优异、工作先进的责任人，表彰通告各地党委，而对于落实不力、拖沓推责而造成旅游扶贫严重后果的责任人进行问责。旅游产业发展委员会全面负责本地范围的旅游产业统筹发展，定期决定当地旅游产业发展中出现的问题和实际困难，协调推荐旅游与其他部门的综合联动发展。旅游产业发展委员会体制的改革加快了旅游扶贫开展奠定了坚实基础。同时，县政府旅游产业发展委员会运用扶贫资金和援疆资金，结合村里的合作社模式，扎实推进企业与贫困村结对帮扶工作，为农民提供技术援助和教育等，增强合作社的吸引力，激发旅游企业和贫困户参与旅游扶贫的积极性。

目前阿克苏地区农民合作社仍是处于发展初期的“民办民管”的组织形式，合

合作社和成员之间的利益关系只是建立在合作社单方向输出的基础上，所以各成员间关系比较松散，还没有形成利益共享、风险共担的利益联结机制。同时受到资金有限和技术不足等影响，农民合作社经营规模比较小，基础比较薄弱，有效应对市场风险、表达利益诉求和谈判的能力有限。合作社对社员所提供的服务只停留在技术培训、生产资料供应和组织销售等初级分级和简单包装层面，在未来的发展方向上合作社应加强在标准化生产、农产品加工、品牌化经营等方面的带动能力，鼓励农民合作社拓展合作领域和服务内容，从而扩大经营规模，提高服务层次和质量，增加产品的市场竞争力。合作社应该厘清明晰社员的产权，增添社员股份可增值机制，不仅仅是相同的平分机制，分红和回报应与付出成正比，得到不同于集体利益的选择性激励，充分调动社员多劳多得的积极性。适当减少政府干预从而引入市场机制，变“输血”为“造血”从根本上解决贫困问题。支持符合条件的农民合作社、家庭农场优先承担政府涉农项目，落实财政项目资金直接投向农民合作社、形成资产转交合作社成员持有和管护政策。引导大中专毕业生、新型职业农民、务工经商返乡人员领办农民合作社、兴办家庭农场、开展乡村旅游等经营活动。开展农民合作社创新试点，充分发挥示范点的带头作用，引导发展农民合作社联合社。

## （二）旅游带动——创新扶贫富农新模式

政府的引导和扶持作用营造了良好的政治大环境，政府职能的转变让市场发挥旅游资源配置的积极作用。阿克苏地区充分发挥了旅游业在脱贫攻坚中的带动作用，探索出核心景区综合带动、农家乐集群带动、节庆旅游带动型等创新的旅游扶贫模式，利用扶贫基金和政府扶持政策对吸纳能力强的景区景点、农家乐和节庆旅游活动的基础设施进行升级改造，不断扩大旅游带动扶贫的载体。按照“旅游发展带动扶贫开发，扶贫开发促进旅游发展”的思路，地区秉承以旅游为载体，以脱贫为目的，积极探索建立旅游扶贫的长效机制。旅游扶贫要实现精准帮扶、精准管理的目标，需要根据不同贫困乡村地区的资源及背景采取不同的帮扶措施，以提高旅游扶贫的精准化程度。阿克苏地区旅游扶贫能够结合每个县市的特色，依托当地的特有鲜明的旅游资源，不断创造出具有地域和民族特色的旅游产品。

同时，阿克苏地区的旅游商品的开发层次较低，没有形成响亮的旅游商品品牌，不存在类似于“喀什古城”“和田玉”等的全国知名品牌效应。旅游产品除了要拥有当地特色的识别度，更要准确把握旅游市场需求的偏好，才能将特色旅游资源开发

转化为市场经营卖点。阿克苏地区旅游产品，如农家乐和民俗等确实引入了地域特色，但文化附加是旅游产品开发中最具魅力、最为持久的内核，有文化理念的引导市场需求才能在实体建设中延续文化基因的传承，打造出可持续发展的核心竞争力。丰富的阿克苏旅游业可以深度发掘独特的古龟兹文化、特色农牧文化和难得的少数民族的人文资源共同构成阿克苏的优势文化产业。发挥地区各类物质与非物质资源富集的独特优势，丰富旅游业态，发展更有文化深度的旅游产品。

旅游扶贫中旅游业的发展是扶贫富农的前提保障。但阿克苏地区的旅游业自身发展仍存在不足，与三产之间融合进程缓慢且融合范围小而散，旅游业与其他产业间只是简单叠加，产业链条短，附加值不高，并没有形成强有力的产业竞争优势。旅游业是一个关联度高、涉及面广的综合性产业，而发展产业链则是重点。旅游扶贫的发展不是孤立进行的，必须得到其他相关产业的大力支持。大力推进旅游扶贫与三大产业的融合，推进旅游与农业、工业、文化产业、体育产业、养老产业、城镇建设等联动，带动蔬菜、畜禽等地方农产品的销售，促进农牧业结构调整；带动农副产品和旅游纪念品等旅游商品的加工销售，促进农村加工业的发展；同时也带动交通运输、观光旅游、休闲度假、房地产等产业的发展，实现一、二、三产业互融互动。在原有的基础上进行产业结构的调整和升级才能促进特色旅游商品销售，带动地方经济发展，形成旅游景区—住宿餐饮—销售一体化的旅游产业链，实现“以旅扶贫”，从而促进经济效应、社会效应和生态效应的完美结合。旅游功能拓展的越充分，旅游扶贫产业体系就越健全，农民增收渠道就越畅通，扶贫效益就会越显著。如今，贫困家庭难以在旅游产业链中从事高附加值产业，获益不足。多数情况下贫困家庭所能满足的游客需求停留在食、住、行、游四个基本方面，相较于购和娱，这四个方面属于弹性不足、附加值不高的基本需求，其利益空间也就不大。因此，需要进一步推进旅游业与三产融合，加强产业协同创新力度，联合进行旅游产品开发和商业模式创新，引导产业融合向纵深推进；加快推进贫困户的培训机制，提升贫困户的整体素质、旅游参与能力、服务技能、创业就业能力，让贫困户更多分享农业全产业链和价值链增值收益。

### （三）效率提升——突破瓶颈效率的困境

阿克苏地区的旅游扶贫并非单纯单方面地给予经济补助，是一项由多方协调合作的系列工程，有效提升了扶贫基金和政府扶持的效率。首先，据地区建档立卡的

档案数据来看，贫困人口致贫的原因之一主要是因为经济基础薄弱、缺乏创业启动资本（包括资金和土地等）而丧失生产致富和发展自身的机会。通过旅游扶贫工程营造的良好外部环境，贫困人口可以获得低成本的资本和就业的机会，“低成本”和劳务付出帮助贫困群众摆脱固有的生活态度和价值理念，积极主动变革创新，摒弃“等、要、靠”思想，增强自救意识，积极主动参与到旅游开发扶贫过程中来，实现贫困地区的经济发展和贫困人口整体素质的提高。其次，由于教育水平落后，贫困地区文盲、半文盲相对集中，通识水平有限、自主参与能力弱，在就业市场上根本没有竞争力，无法获得正规就业的机会。旅游扶贫重视提升贫困群众的“造血能力”，提供的上岗就业培训班，对贫困农户进行经营管理、食宿服务、接待礼仪、传统技艺、导游解说、文艺表演、旅游商品设计、市场营销等方面的精准培训。经过培训之后，贫困户可以根据自身条件和能力水平选择就业，既可以从事种植业和养殖业，又可以为加工企业提供劳动力或者参与乡村旅游相关岗位服务工作，有条件的农民还可以自主经营乡村旅游餐饮、住宿以及旅游商品的销售，让不同贫困程度的农民都能从发展乡村旅游中受益。对于丧失全部或部分劳动能力的贫困人口要实施兜底性保障政策，或者通过把发展乡村旅游的部分收益用于帮扶这部分人群。最后，贫困人口之间组织松散，缺失相互合作的意识。合作社等创新体制的发展，整合乡村旅游的供给侧资源，将分散的旅游经营户和旅游产品生产户组织起来，建立完善长期、稳定、相对合理的利益分配机制，激发贫困人口参与发展旅游业的主动性和积极性，形成持久内生动力，长期分享旅游发展的成果。

阿克苏地区的旅游扶贫仍处于发展的初级阶段，发展重点仍是旅游扶贫的经济功能，对旅游发展的社会、文化及生态功能关注不够，会影响今后旅游扶贫的可持续发展。考虑到阿克苏地区脆弱的生态环境，地区之后要考虑到旅游扶贫的综合效益，包括社会效益和文化效益。乡村旅游民宿开发与扶贫开发、美丽乡村建设融为一体时要充分贯彻低碳经济理念。例如，房产及家庭生活是私有产权，而乡村文化、当地整体自然环境及人文环境、乡村农家乐等都是共同使用的公共产权。他们中的每个成员都可以用这些资源为自己服务，但都无法排斥其他成员行使同样的权力。所以，如果在往后的旅游扶贫规划和实施时不考虑到旅游和生活、生态的融合，最终将导致旅游资源无法承受，引发“公地悲剧”现象。因此每个县市的旅游扶贫模式要深入分析自身可行性和进行合理的规划，不可急于复制其它地方的成功案例，对后期资金、拆迁风险等估计严重不足，反而加重当地的贫困压力。因此清楚考虑

到生态承载能力情况下，应限制扩大商业化规模和游客接待数量，尽可能地保护当地的生态环境，树立可持续发展的旅游扶贫形象。

#### （四）民族团结——维护民族和社会稳定

民族团结和社会稳定是旅游扶贫工作发展进步的基石，同时旅游扶贫的过程就是体现中华民族大团结的过程。在体制改革创新中，通过“对口援疆”和“旅游援疆”的工作，专项扶贫构筑起边疆地区与内地省市人民情感的纽带和友谊的桥梁。同时阿克苏地区各县市实施定点扶贫、干部包联扶贫以及各族群众之间先富带后富（如能人带户和富裕户带贫困户等模式），开展民汉村组、民汉群众结对帮扶，鼓励民汉群众共建各类农牧业合作组织，形成了汉族人民和少数民族人民互帮互助的生动局面。而且旅游扶贫阿克苏地区通过举办形式多样、内容丰富的节庆活动以及开展传统体育竞技活动，丰富了地区各族的业余文化生活，也吸引了大量游客与当地各民族之间的交流与合作，加强了民族团结，营造了和谐、祥和的氛围，促使当地群众自觉抵制非法传教和地下讲经活动的思想侵蚀。同时，农牧产品、民俗表演、当地特色手工等合作社的成立将民族文化有效“活化”为旅游产品，还有富有民族特色的餐饮街、娱乐街、商贸街等试点吸纳了当地少数民族群众就业，促进当地各族群众共同经营致富，丰富游客体验、增加村民收入的同时，也成功抢救了许多濒临消失的乡村传统手工艺。阿克苏地区大力发展旅游业在当地的带动作用，贫苦户在增加收入的同时，也在参与旅游过程中开拓眼界、增长见识，逐渐地提升自我发展的意识，从思想上根本解决扶贫攻坚的问题。“旅游扶贫”使得阿克苏地区各民族在同乐同事同享中，凝聚起了决战脱贫攻坚、决胜全面小康社会的强大力量。

目前地区政府通过较为相对高昂的成本推动民族活动的开展，在一定程度上保障和维护了区域内民族之间的交流和稳定，但是每年举办活动的时间相对较短，活动还未具有连贯性和延续性，这种传统的促进民族融合的方式具有一定的被动性和局限性，民族参与具有功利性。同时，当地传统部分民俗产品，如手工艺产品价格昂贵且不太符合现代审美，从而缺失销路市场，而为了迎合旅游者追求新奇、热闹、好玩的心理，民俗文化产品或被浓缩，或被改编，移花接木、鱼目混珠的现象时有发生。这种篡改传统和习俗来满足游客体验异族风情需求上的“文化冒充”，常常只展示地方文化中的小部分，其潜在的影响是造成范文化的出现，很多珍贵的原生态文化和民族文化的精粹被逐渐稀释和取代，在给后世留下经济遗产的同时，也留下

文化消陨的诸多遗憾。因此在地区旅游开发过程中，不可为了片面追求经济效应而盲目跟风，破旧立新，忽视对当地原生态元素和民族传统的保护和传承。要从贫困地区的旅游资源情况出发，即要保持乡土本色，凸显旅游的在地元素，充分整合乡村的自然、文化、产业和生活资源，注重在主题上的创意和产品方面的创新，打造能够实现旅游扶贫目标的特色旅游精品线路，以及通过关联“吃、住、行、游、购、娱”六大旅游要素的本地供给，为当地贫困户提供更多机会参与到旅游扶贫的开发建设、旅游服务、经营管理、发展决策、利益分配等各个环节，使当地农民获得最大程度的旅游收益和增加发展机会，从观念上拓展了人们对民族交往交流的新认识，也从民族交往实践上消除了宗教极端思想产生的土壤环境。

#### 四、总结与展望

总体而言，阿克苏地区近年来大力推动“旅游扶贫”的工作进程已经有了很大发展，大胆尝试推行特色“旅游”，借助政府推动、部门联动、市场运作、居民参与，构建旅游富民产业体系，增加公共投资，改善基础设施建设，培育产业环境，培育特色旅游吸引物，依托精品景区、旅游热线、旅游集散和服务节点、城郊休闲带，与经济发达地区的消费力对接，在经济不平衡的两极之间直接建立供求关系，从而实现真正意义的先富带动后富，通过将旅游发展与扶贫就业相结合的运营模式，为贫困地区的地方财政和当地居民的收入带来跳跃式增长的同时，为实现农牧民脱贫致富、文化保护传承、生态环境保护、旅游产业结构转型升级的多方共赢做出很多的努力。通过旅游产业扶贫富农从根本上是一种内生发展机制，阿克苏地区借助旅游激活了当地农牧民发展内生动力，为贫困户提供就业岗位，提升人力资本，积极参与产业价值链的各个环节，带动贫困户与贫困地区协同发展。但是，该地区旅游扶贫过程中也出现了贫困人口利益分享不均、环境承受能力有限、传统文化稀释等问题，希望当地政府和群众可以认识到通过产业扶贫创造收益和发展机会只是旅游扶贫的表层或初级目标，实现贫困地区的经济、社会、文化、环境的和谐发展才是旅游扶贫发展综合效益的终极目标。

旅游扶贫工作是一个动态发展的过程，并不是一成不变的，有利的影响也会在实施过程中受到外部影响而转变为不利影响，因此地区各级政府和当地群众要时刻关注旅游扶贫的发展进程。随着旅游扶贫发展所处阶段以及发展方式的变化，会对贫困地区乡村旅游发展条件、贫困人口参与能力等方面提出新的要求，旅游精准扶

贫帮扶内容及措施也应进行相应调整。而乡村旅游扶贫目标对象、乡村旅游扶贫帮扶的内容的变动又必然会引起旅游精准扶贫管理的变化。在制定新的工作规划时，应考虑到旅游扶贫目标对象、旅游扶贫帮扶的内容与措施以及旅游扶贫管理等要实时根据工作推动进程和效果呈现而动态变化，如贫困人口脱贫完成情况和反贫困现象的跟踪调查，以及新的贫困人口的产生都需要及时统计并采取帮扶措施。当然贫困人口并不是旅游扶贫的唯一受益人，扶贫区域的整体环境提升必然会带动地区的整体发展，因此在旅游扶贫中需要协调整合旅游产业中的各类资源，全面加快产业升级发展，着力破解地区改革发展中存在的瓶颈，实现未来五年全面小康社会的目标。

## 附件 4 关于和田地区旅游业发展的调研报告

和田地区位于新疆维吾尔自治区最南端，南依喀喇昆仑山与西藏自治区相连，北与阿克苏地区相连、东与巴音郭楞蒙古自治州相接，西部与喀什地区毗邻，西南同克什米尔地区接壤，总面积 24.94 万平方公里，其中山地占 33.3%，沙漠戈壁占 63%，绿洲仅占 3.7%。和田地区连接新疆、西藏“两区三地”（喀什地区、和田地区、阿里地区），315 国道东西连接巴州与喀什两地，贯穿和田全境；219 国道向西延伸至叶城县，横跨皮山、和田两县，东南方向连同至日喀则市拉孜县。和田地区是历史上古丝绸之路南道重要商埠、中国古西域重镇。有神秘的精绝古国、万山之祖雪域昆仑、“死亡之海”塔克拉玛干沙漠、原生态的达里雅布依村落、驰名中外的和田玉等，其旅游资源的多样性和富集度在全疆全国都具有明显优势，旅游发展潜力巨大。为进一步了解和田地区旅游业发展现状，梳理和田地区旅游发展方向和思路，受自治区文化和旅游厅委托，于 2019 年 11 月 9-17 日赴和田地区进行实地调研，形成此报告。

### 一、发展现状

和田地区行署坚持以“一带一路”战略工程为指导，围绕自治区党委“1+3+3+改革开放”工作部署，初步形成打造“南疆丝绸之路文化和民俗风情旅游目的地”和“和田就是昆仑山”两个主题，坚持“特色引领、文化为魂”这条主线，大力弘扬“昆仑文化、国玉文化、沙漠文化、历史文化、民俗文化”，强化“规划引领、旅游主题、游线设计、旅游品牌、景区创建、旅游服务、营销推广、交通提升、旅游扶贫、智慧旅游”“十大支撑”，全面推进和田旅游产业转型升级，举全地区之力实现观念大转变，旅游资源大开发，公共服务大提升，经济社会大进步，把旅游业发展成为战略支柱产业。全力推进丝绸之路文化和民俗风情旅游目的地建设，全地区文化旅游基础设施不断完善，综合服务保障能力不断增强，主题活动丰富多彩，全地区文化和旅游产业呈现厚积薄发、后发赶超的良好态势。

2018 年，和田地区接待游客 213.26 万人次，同比增长 51.4%；实现旅游收入 27.50 亿元，同比增长 20.6%。旅游业呈现强劲的发展势头。现有星级饭店 13 家、A 级景区 22 家、星级农家乐 61 家、旅行社 5 家，以“吃、住、行、游、购、娱”要素为主体的旅游产业体系初步形成。目前，和田地区旅游业发展势头迅猛，但也面

临一些问题和不足。高品位旅游资源开发程度低，缺少世界级和国家级旅游产品，尚未形成区域旅游核心竞争力。旅游基础设施建设有待进一步加强，旅游公共服务发展滞后，接待能力和水平较差，“三难一不畅”问题突出。旅游专业人才培养亟需加强，旅游及相关产业从业人员技能培训不足，服务水平有待提高。旅游资源向旅游产品的转化性不足，旅游产品向旅游经济的转化性不足。

## 二、发展机遇

### （一）“旅游兴和”是践行国家脱贫攻坚战略的重要举措

2017年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》，《意见》指出，中央统筹，重点支持“三区三州”，构建适应深度贫困地区脱贫攻坚需要的支持保障体系。2018年国家发改委等5部门印发了《“三区三州”等深度贫困地区旅游基础设施改造升级行动计划（2018-2020年）》，进一步加强“三区三州”深度贫困地区的旅游基础设施和公共服务设施建设，推进旅游业发展，促进民族交往交流交融和脱贫致富。2019年，文化和旅游部印发了《“三区三州”旅游大环线宣传推广实施方案》，通过旅游开发推进当地产业转型升级，促进中国西部社会经济发展和农牧区振兴。和田地区属于“三区三州”深度贫困地区，是“三区三州”旅游大环线的重要组成部分。丝路文化、沙漠探险、尼雅探秘、昆仑天路、新藏公路、环塔赛事、和田夜市等一系列主题鲜明的旅游产品在“三区三州”旅游大环线中迎来转型升级的重大机遇期。

### （二）“旅游兴和”是落实“旅游兴疆”战略的使命担当

2019年1月，新疆维吾尔自治区十三届人大二次会议中明确提出“新疆将全面实施旅游兴疆战略，打造经济发展增长极”。自治区党委、政府高度重视旅游业发展，把旅游业作为贯彻落实党中央治疆方略特别是社会稳定和长治久安总目标的重要抓手，高位推动旅游业发展。“旅游兴疆”战略旨在通过不断深化旅游供给侧结构性改革，推动旅游业健康发展，努力建设世界重要旅游目的地。抓好坚持规划引领、塑造特色魅力、打造知名品牌、拓展市场营销、夯实产业基础、推进改革创新、坚持绿色发展、强化旅游扶贫等八个方面的工作要求。在“旅游兴疆”战略以及社会稳定红利持续释放的大背景下，和田地区旅游业发展恰逢时机，迎来了“换档提速、转型升级”重要机遇，着力推进“旅游兴和”顶层设计、全盘布局，激发和田地区旅游业快速增长、强势发展的澎湃动能。

### **（三）对口援疆为“旅游兴和”注入强劲发展动力**

近年来，北京援疆前方指挥部在项目援疆、文化援疆、智力扶疆、游客援疆等方面为和田旅游业发展做出了突出贡献。先后投入 2 亿多元，援助和田地区建设文体配套设施、提供赛事、文艺演出经费、出资补贴“引客入疆”专列、帮助宣传和推广和田旅游、培训旅游管理干部和旅游企业管理人员，改变当地旅游发展理念。北京援疆指挥部在游客送疆、产业援疆、人才扶疆和旅游宣传促销、旅游基础设施建设等重要事项的援助下，把旅游业培育成和田地区国民经济优先发展的重要产业和新的经济增长极，把和田打造成为新疆重要的旅游目的地。

### **（四）和田旅游业处在开始起步转向加速发展的关键期**

和田地区旅游资源类型丰富、底蕴深厚，大部分精品旅游资源还处于未开发状态，具有极大的开发潜力。整体而言，和田旅游业正在经历从粗放经营转向精细运营、从无序自发转向有序自觉、从点式思维转向系统谋划、从传统供给转向智慧服务的黄金变革期。加强顶层设计，完善基础设施，全面实施“请进来、走出去”系列宣传促销活动，邀请国内外旅游企业、行业协会、行业组织、学术团体到和田进行旅游线路景点踩线和旅游环境考察，打造丰富化、个性化、多样化的旅游产品，形成集观光、登山、科考、越野、探秘、研学、休闲度假、民俗体验等复合型的旅游产品体系，激发国内外游客“心向往之”的旅游热情。

## **三、发展建议**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，牢固树立“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念，贯彻落实自治区党委“1+3+3+改革开放”工作部署和“旅游兴疆”战略，紧扣人民群众日益增长的旅游美好生活需要和不平衡不充分的旅游发展之间的矛盾，以维护社会稳定、促进民族团结、拉动就业创业为主线，全面推进和田旅游产业转型升级，将和田打造成“文旅融合产业集聚区”、“民族交流融合黄金区”、“生态环境保护示范区”、“沙漠极限探险引领区”、“新藏景观天路创新区”，全面推进和田地区旅游业快速发展，为助力实现社会稳定和长治久安总目标做出贡献。

### **（一）依托唯一性旅游资源，打造标杆性旅游产品**

#### **1. 培育打造“昆仑天路”全域自驾游智慧环线**

以昆仑山体、山前草场为基质，重点打造连通板兰格草场、亚门草场、帕卡草场、喀山草场的国家级自驾游景观风景道，将博斯坦乡、奴尔乡、乌鲁克萨依乡等居民点纳入环线，形成以昆仑文化、草原文化、国玉文化、民俗文化为特色，叠加交通、服务、游赏、购物、餐饮、住宿、民俗体验功能为一体的全域自驾游系统。

“昆仑天路”具有世界级的资源基础，是策略县发展全域旅游的有效手段和重要抓手，在空间规划中，将全产业链理念纳入全域自驾游智慧环线，构建“设施-活动-服务综合体”智慧服务体系，提升游客的自驾旅游体验。优化旅游区点（构筑物）、线（道路）、面（草原、山体）的空间组合，形成以绿为底、组团间隔和建设分散于绿色之中的生态景观格局。加强推进环线的旅游信息服务、移动终端产品设计，将“昆仑天路”打造为美景与智慧并存的标杆性自驾车旅游环线。

## **2. 联合共建“新藏线”国家级旅游风景道**

“新藏线”是和田地区带动旅游产业发展的重要廊道，可通过规划、开发及推广，加强新藏线和田段旅游基础设施配套，建设新藏线和田段大本营和沿途驿站，合理设置观景平台、生态停车位、标识系统、加油站、旅游厕所和必要餐饮服务等，建议从自治区层面协调实现沿途 4G 信号全覆盖，着力解决“三难一不畅”问题，把新藏线国家旅游风景道建设成为带动“两区三地”经济社会发展和农牧区振兴的文化旅游产业集聚带、民族交流融合黄金纽带和生态环境保护示范带。

## **3. 加强塑造“特种旅游”目的地品牌形象**

加强与中国汽摩产业协会对接，引进专业赛事公司，实现本地注册，运营环塔和田赛段、沙漠挑战赛等大型赛事，扩大影响力，形成品牌效应，将和田地区的“沙漠资源”转化成具体旅游项目和特色旅游线路，创新“公路旅游+体育赛事”、“特种旅游+少数民族村落”发展模式，实现“资源-产品-经济”的良性互动与有效转化。

## **4. 收敛开发“尼雅遗址”等高端小众旅游地**

对于尼雅遗址、达里雅布依村落、红白山等稀缺性旅游资源，定位“高端小众型”旅游目的地，秉持“不开发就是开发”的理念，使其尽量保持原始状态，让“难进难出”成为其高端稀缺的天然屏障，营造“心向往之”的神秘感和好奇心。这一类型的旅游点不适合按照 A 级景区的标准和要求进行打造，基于“保护优先”的原则，建议划定核心区、缓冲区和有限利用区，制定相对应的保护与管理规划，实现资源的永续利用和可持续发展。

## **5. 整合推进和田地区标志性旅游集散中心建设**

旅游集散中心具有满足游客旅游服务需求和自助旅游市场培育的双重功能，和田地区在迎来旅游大发展的关键时期，旅游集散中心布局与建设迫在眉睫。以和田市的团城为例，建议以团城核心区为中心，组合周边和田夜市、传统民居、特色店铺等资源，积极推进团城 4A 级景区的创建工作，配置游客服务中心、导游服务、标识标牌等旅游要素，将团城打造成休闲度假、美食品尝、文化体验的标志性旅游集散地。

## **（二）打造旅游精品景区，创新旅游产品供给**

### **1. 打造旅游精品景区**

景区是区域旅游发展的重要载体，要进一步加大和田地区高等级景区创建力度。建议和田地区文旅局主动对接自治区文旅厅，加快推进“昆仑山-板兰格”片区 4A 级景区的申报工作，其终极目标是将该片区打造成昆仑山的首个 5A 级景区，和田地区未来旅游业发展的聚光区。尽快组织专家对该片区按照 5A 级的标准和要求进行考察和论证，划定景区范围，谋划发展思路，配置发展要素，高位推进精品景区的创建工作。同时，积极推进团城鸽子巷、墨玉老城等旅游点创建 4A 级景区、乌鲁瓦提景区创建 5A 级景区。力争在“十四五”期间形成“5A 级景区带动、4A 级景区支撑、3A 级景区覆盖”的阶梯式发展格局，提升和田地区的旅游形象和市场竞争力。

### **2. 创新旅游产品供给**

依托“万山之祖雪域昆仑”，打造策勒县全域旅游示范区，推出观光、自驾、影视、度假等旅游项目。依托尼雅遗址、达里雅布依、红白山等唯一性旅游资源，打造小众高端型旅游产品，凸显“神秘和田”的核心吸引力。依托塔克拉玛干沙漠公路、新藏线，完善旅游基础设施配置，延伸自驾游产品链条，实现旅游业发展与社会经济发展的良性互动。依托墨玉老城、团城鸽子巷、和田夜市、墨玉布拉克夜市等，提供夜间餐饮、购物等服务，推出系列旅游演艺节目，发展夜间经济。依托库尔班·吐鲁木纪念馆、中国人民解放军进军和田纪念馆（纪念碑）、王蔚纪念馆等，发展红色旅游。以和田玉都城、欣明·南国城、艾德莱斯丝绸厂、地区地毯厂等为重点，打造工业旅游品牌。

## **（三）加强基础设施配套，提高旅游发展保障能力**

### **1. 完善集散咨询和旅游交通服务**

加强和田地区各县市的旅游集散中心建设，在和田机场、和田火车站、团城、

和田夜市、A 级景区、农家乐等游客集聚区设立旅游咨询服务中心，继续建设提升现有景区服务中心，有效提供景区、线路、交通、气象、安全、医疗急救等信息与服务。优化航空布局，开通区内外主要客源城市至和田的直线航班，加密和田与疆内其它旅游城市的支线航班，形成和田与南北东疆航空旅游支线环飞。争取援疆资金和交通专项资金，提升骨干交通到旅游景区的公路等级，打通景区内部旅游交通微循环。完善以旅游交通引导标识、旅游交通导览图为重点的旅游交通引导标识系统，实施公路旅游标识标牌专项工程，完成 3A 级以上景区在 315 国道、219 国道、217 国道等主要公路沿线旅游交通标识设置，完成乡村旅游点等在公路沿线旅游交通标识设置。持续推行旅游景区标识系统标准化工作，为散客自驾游群体提供人性化、规范化的导览服务。加强与南疆其他地区的协调和沟通，实现南疆片区旅游景区景点优化工程，将南疆旅游景区景点“连点串线成片”，形成游客共享、互送客源的市场互助机制。

## **2. 推进智慧旅游建设**

涉旅场所实现免费 WiFi、通信信号、视频监控全覆盖，主要旅游消费场所实现在线预订、网上支付，3A 级以上旅游景区实现智能导游、电子讲解、导览导航等智能化旅游服务系统。运营维护“和田旅游”公众号，添加全新体验功能，增加公众号粉丝流量，提升公众号关注度。开发建设“指尖上和田”智慧旅游服务平台，按照“平台上移、服务下延、特色应用”的发展理念，从服务游客、面向市场、惠企利民的角度出发，通过自主查询、自助导游、智能订购等手段，提供个性化、一站式的旅游公共服务，有效解决“去哪玩”“玩什么”“怎么玩”的烦恼；建议开发“和田人游和田”惠民一卡通，整合和田地区 3A 级以上景区，通过购买电子卡或手机扫码方式在相关景区（点）实现全年畅游，让和田本地居民享受更优质的旅游体验；重点开展适应和田地区自驾游、探险游多系统（ios 系统、Android 系统等）、多终端（手机 APP、车载导航仪）个性服务系统，推广防超速、超载、疲劳驾驶等安全防范技术和紧急救援救助系统。

## **3. 加强公共服务设施建设**

结合和田地区自驾游旅游线路、新藏线、环塔拉力赛和田段、沙漠越野极限挑战赛以及 A 级景区创建等具体项目，对沿线、景区景点公共服务设施进行修建、改造和完善，建成一批结构合理、功能完善、服务配套的旅游公共服务设施。加快停车场、风景道停靠休息点、公共游憩设施、慢行绿道等旅游公共服务设施建设。加

强各类文化场馆文创产品的研发生产和销售，提高场馆自身营收，形成良性循环。持续推进“厕所革命”，提高城乡公厕管理维护水平，全面开展文明公厕宣传教育，在重要旅游活动场所设置第三卫生间。结合各县城镇建设和美丽乡村建设情况，分期分批进行旅游标识系统建设，为游客提供方便的视觉信息导向服务。

#### **4. 加强创新旅游人才培养**

加大与新疆大学、喀什大学、新疆师范大学、新疆财经大学、和田师专等院校进行合作与交流，通过共建科研教学实习基地、对口支援等方式，在旅游行政管理、导游人员、旅游商品研发、旅游经营管理、旅游信息化、文化旅游、乡村旅游等领域培养一批创新性骨干人才，包括专家学者型导游、金牌导游、旅游工艺品纪念品设计人才、民族歌舞演艺、艺术创作人才及非物质文化遗产传承人等。

## 附件 5 温宿县博孜墩村：借力乡村旅游之道破解农村贫困之惑

温宿县位于新疆西部天山中段的托木尔峰南麓，塔里木盆地西北边缘。北纬  $40^{\circ}52' \sim 42^{\circ}15'$ ，东经  $79^{\circ}28' \sim 81^{\circ}30'$ ，东西长 171 公里，南北宽 158 公里，总面积 14569.3 平方千米。东与拜城、新和两县交界，南和阿克苏市毗邻，西隔托什干河与乌什县相望，北同吉尔吉斯斯坦共和国、哈萨克斯坦共和国及新疆伊犁哈萨克自治州的昭苏县接壤，边境线长 119 公里。南疆铁路、国道 314 线、省道 207 线、吐喀高速横穿县域境内，县城距离民航机场 3 公里，距地域性中心城市阿克苏市 4 公里，距首府乌鲁木齐市 1016 公里，距乌什别迭里口岸 180 公里。2016 年，全县总人口 25.8 万人，主要有维吾尔、汉、回、柯尔克孜等 21 个民族，其中维吾尔族占 75%，农业人口占 71%，是一个以农为主、农牧结合的半农半牧的边境县。

博孜墩村位于温宿县博孜墩柯尔克孜民族乡东部，距离乡政府 12 公里，海拔 2100 米，全年无霜期 148 天。该村有 6 个村民小组，2016 年末该村总户数 532 户、总人数 1785 人（其中：2016 年末纯收入在 3026 元以下的贫困户 252 户、865 人）。耕地面积 5200 亩。牲畜 29183 头。2015 年全村农牧民人均收入 2585.12 元，2016 年末全村农牧民人均收入 3263.86 元。村民主要从事传统的农业（小麦、玉米等）和畜牧业生产，经济收入低，贫困程度深。博孜墩村是一个典型的以少数民族人口聚居为特征的边境贫困行政村，长期的贫困是由政治、经济、社会以及自然等多种因素相互作用而形成的。

乡村旅游作为一种外生性资源，具有投入较少、回收较快、返贫率低，成效高的优点，特别是在新疆南疆民族贫困地区，旅游扶贫作为一种创新扶贫形式，是一种能够提供较多就业机会的劳动密集型产业，具有产业关联度高、产业带动作用明显、区域内经济辐射性强的特点。南疆民族贫困地区乡村旅游发展会催生出一批富有生命力的新业态（特色种植、畜牧养殖、手工业加工、庭院经济、农业观光、民俗体验等），它能够为贫困农牧民带来实实在在的经济效益和社会效益，有利于加快民族地区脱贫致富的步伐。本文在实地调研、深度访谈以及咨询旅游主管部门工作人员的基础上，以温宿县博孜墩村为研究个案，通过对旅游业发展所带来诸多变化的观察与思考，探索旅游业发展对民族地区特色文化传承、农牧民脱贫致富与和谐社会构建的有效模式和途径，研究成果对于尽快扭转新疆南疆民族地区农牧民增收缓慢的不利局面以及维持“稳疆新疆，富民固边”的大局，具有十分重要的意义。

## 一、与时俱进的选择：贫困陷阱倒逼旅游扶贫之路

### （一）贫困陷阱中旅游种子的萌芽

博孜墩村海拔高、气候凉、降雨多，粮食作物收成低，经济效益差，当地村民以放牧为主。农牧民收入来源单一，生活条件异常艰苦，传统农牧产业发展的潜力十分有限，脱贫致富的难度很大。截至 2016 年末，博孜墩村共有贫困人口 865 人，占温宿县总贫困人口的 10.30%，村级贫困发生率达到 48%。缺资金、缺技术、缺劳动力、因病、因残、因学等因素成为该村致贫的导火索（表 1）。2014 年，博孜墩村被审批认定为自治区级扶贫开发重点村（温宿县共 3 个），这意味着博孜墩村的贫困问题在“十二五”期间已纳入了自治区级的扶贫攻坚计划，可随之而来的改善民生、扩大就业、提高收入等一系列现实而又迫切的问题摆在各级政府以及村民的面前，有关“如何扶”、“怎么扶”、“谁来扶”等难题需要理性思考，并提出针对性强、可操作性大的破解之策。

表 1 博孜墩村致贫因素统计情况

致贫因素	涉及户数（户）	占比（%）
缺资金	118	47
缺技术	55	22
缺劳动力	28	11
因病	25	10
因残	15	6
因学	10	4

资料来源：博孜墩村委会，2017 年 2 月

地理位置偏远，致贫因素复杂，有些表面上看起来的劣势并非绝对，就旅游业发展而言，劣势有可能转化为优势和机会。博孜墩村海拔偏高、降雨多、气候凉爽，植被覆盖浓密，春天山花烂漫、夏季凉爽宜人，具有开展自然观光、避暑纳凉、休闲度假的天然生态环境条件。此外，毗邻托木尔国家级自然保护区，交通的便捷性和通达度较低，社会经济发育程度不高，自然景观与人文习俗受人类经济活动和外来文化干扰影响小，自然生态与当地民族人文习俗保持较好，是南疆民族地区休闲度假旅游资源比较富集的地区之一。每年夏季 6 月-9 月，来自阿克苏、库车、拜城以及乌鲁木齐的游客蜂拥而至，日游客量可达 3000 人左右。旺盛的市场需求以及丰富的旅游资源，是博孜墩村乡村旅游业发展的种子落地生根的土壤，也为身处“贫

困陷阱”旋涡之中的人们提供了新的发展契机。

表 2 温宿县 2010 年—2016 年旅游发展情况

年份	旅游接待人数（万人）	旅游总收入（万元）
2010	22.00	2300.00
2011	45.66	4305.50
2012	57.50	5596.00
2013	56.94	9807.56
2014	69.01	11859.00
2015	38.48	7295.00
2016	42.42	7915.00

资料来源：温宿县旅游局，2017 年 2 月

博孜墩村距离温宿县 100 公里，距离温宿托木尔大峡谷 4A 级景区 35 公里，依托温泉县旅游经济的辐射以及邻近景区（景点）所形成的诸如温宿大峡谷至阿克布拉克草原环线所带来的旅游流市场资源（表 2），培育以乡村休闲度假和柯尔克孜民族风情为核心的旅游产品，以此带动一个村庄的旅游发展，达到旅游扶贫的目的不仅可行，而且具备良好的客源基础以及开发条件。因此，像博孜墩村这样的贫困区域，以当地旅游资源为依托，借助各种外部推动力量来扶持当地旅游发展，通过旅游业的关联带动，实现群众脱贫致富是一条切实可行的路子。

## （二）旅游产业发展中催生的变化

### 1. 由交流促进团结

旅游是跨时空、跨文化的交流。旅游活动可以展示主客之间、各民族之间多姿多彩的异质文化，促进不同意识形态、宗教信仰、民族种群之间人民的友好往来。柯尔克孜族是一个能歌善舞、热情好客的民族，博孜墩村里的柯尔克孜族村民不分性别、不分年龄都可以通过歌舞、乐器等表演形式，与游客一起分享独具特色的民族传统文化（图 1）。旅游业的发展，有利于促进博孜墩村主客多元文化的交流和沟通，拉近彼此之间的距离，加深各民族之间深厚的感情。从博孜墩村接待的游客特征分析，来访者主要以少数民族和汉族混合结伴的方式居多，这本身就说明旅游在促进民族文化了解、交流和认同方面的重要作用。从文化的功能角度来看，文化不仅是鉴别民族的重要特征，同时更在相当大的程度上承担着增进民族团结的整合功能。通过旅游而产生的文化交流与文化认同对于促进各民族之间政治、经济、文化

的交流与合作起到了关键性作用。



图 1 博孜墩村柯尔克孜族歌舞表演

## 2. 由封闭走向开放

旅游发展对贫困地区的贡献，不仅仅体现在经济层面，而且其效应也渗透到文化、精神面貌等领域，使贫困地区由封闭走向开放。以博孜墩村为代表的新疆南疆民族地区贫困人口文化素质普遍偏低，语言交流难度较大，在调研期间所有的交流都需要懂双语的村干部全程翻译。旅游开发之前，村民对外部世界的了解非常有限，价值观念和生活方式相对落后保守，缺乏市场、商品、开放等先进观念，这既是其贫困的思想根源，也是其能力贫困的表现。旅游产业的发展对当地贫困人口的素质和能力建设影响非常大，打破了贫困地区原有的封闭状态，引起人员、信息、科技、文化、资源、商品的大流动，这将大大促进地区之间的交流与互动，使各种先进的生产生活方式不断向贫困地区传播。例如，博孜墩村通过访汇聚项目资金在引进刺绣机 166 台，发展民族特色刺绣加工。合作社精美的手工刺绣产品销售到浙江、上海、北京等内地省市，旅游业为柯尔克孜民族刺绣文化传播打开了一扇窗户，以开放的姿态走向世界。事实上，通过发展旅游业，把外界的知识、技术以及文化等引进来，改变落后地区人们的思想观念是任何一种“扶贫救济金”都无法比的扶贫投入。例如，2016 年 5 月举办的中国环塔（国际）拉力赛途径博孜墩乡时，村民在赛事始发点举办特色民俗文化演出、马背宣讲队展示，并在道路两侧通过展板宣传当

地的旅游资源。这种活动的组织和开展，是旅游发展带给人们由封闭走向开放的直接例证。游客的到访，带来了全新的信息和生活方式，为当地村民起到了良好的示范效应，使之产生脱贫致富的强烈愿望，这种内在动机与不断提高的反贫困技能结合在一起，就为从人的自身能力建设上为摆脱贫困状况打下了坚实的基础。

### 3. 由索取转向保护

旅游产业具有绿色环保性，发展旅游业是实现科学发展、推进生态文明建设的必然要求。博孜墩村人均耕地面积不足 3 亩，想要通过扩大种植（养殖）规模，提高贫困人口的直接收入，并不是一种理想的选择。一方面，气候条件本身制约着农业生产的发展，另外一方面，农业生产规模的简单扩大，开垦山地、过度放牧等必然引起生态环境的恶化，而生态环境的恶化，反过来又会导致贫困人口的返贫，所有如何找到一个既能发挥本地资源优势，又能符合可持续发展思想的扶贫战略，就成为扶贫开发的一个重要课题。乡村旅游便是破解资源约束型贫困地区脱贫致富的理想之选。一方面，发展旅游为当地带来了社会经济效益，一部分居民从土地上解放出来，减少了对自然的索取；特别是像博孜墩村这样毗邻国家级自然保护区的贫困区域，发展旅游产业既使当地居民增收致富，又保护了稀缺的自然资源和脆弱的生态系统，有力地促进了城乡、区域的协调发展。另一方面，在发展旅游过程中，加强了旅游者、旅游目的地居民、旅游经营者的环境意识，使生态文明的理念深入人心，使生态环境保护建设成为人们的自觉行动，推动经济发展与人口资源环境相协调，人与自然和谐相处。

### 4. 由待业走向就业

民族地区旅游扶贫的社会效益主要体现在可以扩大就业面，安置过剩劳动力，消除社会不稳定因素，从而改善贫困地区的安定状态。旅游产业包括“吃、住、行、游、购、娱”六大要素的特性，可以提供大量就业机会，有效转移农村剩余劳动力，减少贫困人口。旅游业本身劳动密集型的产业特点，对劳动者文化素质要求不高，需要的大多是初级劳动者，就业门槛低，很适合贫困户。特别是像博孜墩村这样旅游发展的初级阶段，提供给当地居民相对多的低技能工作，从而解决村里富裕劳动力的问题。博孜墩村宝美特柯尔克孜女子手工绣品农民专业合作社，2016 年吸纳贫困户妇女 110 人从事刺绣工作，解决了村里 13% 贫困人口的就业。村委会筹资搭建的 30 顶毡房，按照每顶吸纳 2 人就业，将实现 60 人的劳动力转移就业。此外，夏季还有马队服务、农牧产品销售等环节吸纳的就业人员。

## 二、旅游发展与民族文化遗产：旅游产业发展之魂

### （一）柯尔克孜族特色刺绣文化传承与发展现状分析

博孜墩村柯尔克孜族特色刺绣作为一种文化资源，蕴藏着丰富的美学内涵，多种形式的美都可以从中体现出来。通过发展刺绣、马鞍、花帽、服装等旅游手工艺品，弘扬博孜墩村柯尔克孜族文化，力争将博孜墩村打造成为民俗旅游基地。博孜墩村现有 1 家柯尔克孜族手工刺绣合作社——温宿县宝美特柯尔克孜女子手工绣品农民专业合作社（图 3）。合作社成立于 2016 年 5 月 5 日，注册资金 151500 元，坐落于博孜墩村 4 小队，合作社社长海比尔尼沙·吐尔昂（博孜墩村妇女主任），参加合作社贫困户成员 110 人，刺绣机 130 台，年生产刺绣品种 35 种，年销售额达 8 万元，对参加合作社贫困户制作的民族手工刺绣和手工工艺品进行统一销售，平均每人增收 2800 余元。博孜墩乡有 5 个手工艺传承人，布如力·斯开克，获得过自治区、地区、县级民族手工艺品——柯尔克孜族绣品展览奖，刺绣传承人每季度享受 4800 元的补贴。博孜墩村柯尔克孜刺绣布单制作技艺，属民间传统工艺制作，多用于装饰居室、客厅及服饰，五彩缤纷、雍容华贵，其绣品选料、染色全系天然，健康环保，成品有靠垫、枕头、被面、花毡、花毯、墙围、褡裢、罩单等，是居家日用及馈赠亲友之佳品，以融入柯尔克孜特有刺绣文化、服饰、饮食、歌舞等相结合，有利于进一步提升乡村旅游服务质量和内涵，促进民族刺绣文化的传承和保护，同时对增加少数民族地区农村妇女就业，拓宽增收渠道，有着非常重要的现实意义。

### （二）旅游业对少数民族特色文化传承的作用和意义

民族文化越是民族的才越是世界的，越是自然的才越是人类的，越是原生的才越是有价值的。柯尔克孜族刺绣文化是原生的、自然的、民族的。旅游业发展为刺绣文化融入现代市场提供了契机和平台，同时，游客也能从一张张绣片中读到柯尔克孜族妇女的友情、爱情、亲情以及她们对生命的感悟。旅游业对博孜墩村柯尔克孜刺绣文化传承和弘扬的作用和意义不言而喻。

#### 1. 有利于提高柯尔克孜族对传统刺绣的保护传承意识

要提高柯尔克孜族对民族传统刺绣的保护意识，就必须使其充分认识到本民族文化精髓——柯尔克孜族刺绣的丰富内涵和艺术价值。现如今柯尔克孜族刺绣已成为国家级非物质文化遗产保护项目。旅游业的发展为其提供了广阔的市场空间，也为其传承提供了源源不断的动力支持。博孜墩村设有农牧民夜校，定期举办刺绣技

艺的培训，并且由传承人——布如力·斯开克等人传授手工刺绣技艺，通过一级带一级的形式培养继承人。政府对从事手工刺绣的人员给予一定的物质、精神和政治奖励，如给予资金补贴，对其中的伤残人员给予免费的医疗保险等，激发更多的柯尔克孜族刺绣爱好者。在旅游旺季，村委会定期举办刺绣技艺大赛，一方面达到了旅游宣传推广的目的，扩大柯尔克孜族刺绣的影响力；另一方面，能够提升刺绣传承人的技艺水平，形成良好的传承氛围，并在旅游发展的浪潮中，将柯尔克孜族传统刺绣融入现代市场。

## **2. 有利于增强保护本民族文化的自尊心和自信心**

一定的自然环境和人文环境孕育出一定的非物质文化遗产。非物质文化遗产的发展和传承是不会孤立存在于人的精神领域中的，它始终与特定的共同体和环境等因素联系在一起。温宿县博孜墩柯尔克孜民族乡，由于具有突出的个性和民族指向，其刺绣文化才具有鲜活的生命力和原生性。通常情况下，若本民族文化被其他强势文化融合，处于弱勢的民族就一定缺乏民族自信心，缺少民族认同的愿望和勇气。从民俗学的角度看，柯尔克孜族刺绣在一定程度上包含着维护柯尔克孜文化统一性的基因。传承有柯尔克孜族特色的刺绣文化，更能增强民族的自尊心及其对本族文化的认同感，意识到要在保护本民族文化传统的同时吸取他人的长处，学会自我更新、发展、完善并树立自信心，才能以自己的独特风貌在多民族的大家庭中，实现自身独立存在的价值，并认识到传承本民族文化的意义所在。

## **3. 有助于唤起并增强民族认同感和自豪感**

通过传承、发展民族手工艺，传承柯尔克孜族传统的刺绣文化，让本民族的优秀传统得以保护，也可以起到联系人们情感的纽带作用，增强民族认同感、自豪感和心理上的认可，使刺绣成为人们自身的审美和心理需求，并逐渐满足柯尔克孜族自身认知及自我实现的需求。当今社会，人们的思想观念受到强势文化的冲击正逐渐发生变化，一些民族传统文化不再受年轻一代的青睐，故其传承就更显迫切。作为一种精神需要，民族的认同感和自豪感能为弱勢民族的文化提供成长的环境，实现其文化上的民主。博孜墩村柯尔克孜族刺绣因有坚实的存在根基和需要而得以传承，并发挥着唤起柯尔克孜同胞文化认同感、自豪感的作用。对民族传统文化的认同包含着影响社会现实、维护民族文化统一性的基因，是促进民族团结、增强民族认同感，保持国家统一的坚实基础，对其进行保护和传承，有利于民族精神的凝结和绵延，对实现新疆南疆民族地区社会稳定和长治久安有着不可估量的作用和意义。

### 三、旅游发展与社会和谐社会构建：破解社会贫困之道

#### （一）博孜墩村乡村旅游发展优势与发展现状

博孜墩村所在的温宿县，具有极为丰富的自然与人文旅游。2013年6月，温宿县境内的托木尔片区被联合国世界遗产联盟组织列入世界自然遗产名录，至此，该旅游目的地也成为温宿旅游走向国内外中高端旅游消费市场的一张含金量极高的名片。温宿县境内亘古的冰川雪峰、珍稀动植物、绚丽的高山峡谷、和谐自然的民俗文化等资源集中体现了新疆天山独特的地质地貌、植被类型、生态系统、生物多样性和人文自然景观，得到了国内外学者和游客的高度关注和一致好评。依托世界级的旅游资源和国内外客源市场，博孜墩村发展乡村旅游业极好的资源基础，此外，由于博孜墩村为自治区级贫困村的特殊身份，国家扶贫惠民资金和政策的帮扶，通过发展乡村旅游促进农牧民脱贫致富具有极好的后发优势。

乡村旅游是当前旅游发展的新潮流，乡村旅游开发是旅游开发的新领域，得到了各级政府的充分重视。2017年2月，新疆维吾尔自治区人民政府发布了《新疆维吾尔自治区乡村旅游促进办法》，并已于2017年3月1日起施行。地方政府近些年也先后出台了有关促进旅游业发展的一系列文件，例如，《关于推进旅游业跨越式发展的实施意见》（温党发[2012]28号）、《温宿县2012年旅游业发展目标管理考核责任分解》（温党办发[2012]72号）、《关于推进“旅游开发提速”工程的实施意见》（温党发[2013]21号）、《温宿县旅游业发展扶持和奖励（暂行）办法》（温政发[2013]141号）、《关于印发温宿县对组团来温宿旅游的旅行社进行奖励的实施细则（试行）的通知》（温政办[2014]103号）、《温宿县2015年旅游奖励实施细则（试行）》（温政办[2015]63号）、《温宿县2016年旅游奖励实施细则（试行）》（温政办[2016]25号）。

2016年，博孜墩村委会从政府扶贫资金里提取30万元专项资金，购买30顶毡房先行先试，免费发放给本村愿意从事旅游接待的15户牧民，每户两项，并无偿提供村集体土地供其开展旅游接待服务。2016年，博孜墩村旅游业呈现“井喷”式发展势头，游客在村里旅游接待点休闲纳凉，品尝柯尔克孜族美食，感受柯尔克孜族民俗文化，购买马奶子，土鸡蛋，柴火馕，马肉等当地特产。通过对博孜墩村从事旅游接待服务村民的现场调查（图2），我们了解得知，旅游接待服务实现增收效益明显，村民对转变发展方式，从事旅游服务业充满了信心。



图2 调研组与博孜墩村民座谈现场

### 专栏3 对博孜墩村从事农家乐经营者的访谈

调查对象：村民某男，柯尔克孜族，34岁，已婚，有2个孩子

问：你家有几个毡房？水电是怎么解决的？

答：2016年，政府免费为我家提供了两顶毡房，在搭建毡房时，政府也免费通了自来水和电，其他的都是我自己花钱买的。非常感谢县里、乡里和村里给予我的支持。

问：去年从事旅游接待收入情况怎么样？

答：去年从事旅游3个月收入2万元。

问：有这么多吗？2万元是纯收入还是毛收入？你一共几个人干？

答：是纯收入，游客多的时候，我家的羊有时不够，我就到老乡家里买，钱我当时就付给他们了，两万块钱是最后剩下的。我两个毡房一共有3个人干，除了我和我媳妇，还雇佣村里边的1个人。

问：你收入这2万元在村里算是高的吗？还是有人挣得比你都多？

答：（笑），我估计我这是最多的了，还有几家他们也差不多可以挣到1万到1.5万左右吧，有个别牧民，他们只卖马奶3个月就能收入4000元左右。去年我们没有把挣钱当做重点，主要是吸引游客，宣传好村里的旅游接待。

问：你现在家里有多少只羊？羊肉煮熟后多少钱？

答：我现在家里有15只羊，夏天游客来的时候，我们卖给游客70元/公斤，游客来我这里吃饭，晚上住宿是没费的，不要钱。

问：你接待的游客一般是从哪里来的？是少数民族多还是汉族多？你可以和他们交流吗？

答：来的游客，自驾的比较多，阿克苏、库车、拜城都有，还有乌鲁木齐的，少数

民族与汉族混合来的比较多，一般都是汉族与他们的少数民族朋友一起来，所以交流起来么，可以呢，我们阿克图地区的一些汉族同志少数民族语言也讲得可以呢，交流没问题。

问：你们从事旅游接待的人有没有成立一个合作社或者协会什么的？

答：我们自己没有成立，村里成立了一个，要求我们卖给客人的东西价钱是多少？质量怎么样等等。

问：今年准备怎么搞？

答：去年我挣了2万多，还到县里接受了10天的培训，家里的人也很支持我搞旅游接待，今年我想再扩大2个毡房，好好搞好接待服务。

问：我们能去现场看看你的接待毡房吗？远不远？

答：不太远，就3.5公里，现在都是雪，很厚，路不通，去不了。

## （二）旅游发展助推新疆民族地区和谐社会构建

近年来，旅游者的消费选择表现出多样性、自由性。越来越多的人青睐于乡村清新自然的田园风光、浓郁古朴的乡土文化。新疆南疆民族地区受到自然条件、人口素质以及社会经济发展滞后的影响，贫困程度较深，脱贫难度较大。在此背景下，许多地方政府在大旅游的战略指导下，非常重视乡村旅游在促就业、保稳定、惠民生方面的积极作用，并把发展乡村旅游作为促进农村经济发展，整农村产业结构的重要途径，于是诸如“农家乐”、“牧家乐”“度假村”等乡村旅游蓬勃兴起，逐渐成为当地旅游业一个新兴休闲旅游产品。实践证明，新疆南疆民族地区开展乡村旅游不仅具有重要的反贫困意义，更在于能为贫困人口创造提高文化素质的机会和条件，促进民族地区社会稳定、长治久安。

### 1. 在经济效益方面，加快了少数民族地区脱贫致富的步伐

新疆南疆民族地区农村数量多，分布广，农村脱贫与发展受到自然条件恶劣、社会经济基础薄弱、思想观念保守等诸多因素的制约，而发展乡村旅游，可以有效地突破这些因素的制约，加快少数民族地区脱贫致富的步伐，为解决好贫困人口脱贫致富找到有效途径。具体表现在：解决了少数民族地区农民增收难的问题，促进了农副产品的开发，改善了基础设施，调整了农业和农村的产业结构，有效地解决了少数民族地区农村剩余劳动力的转移问题等。笔者在温宿县博孜墩村的调查表明，乡村旅游开展产生了良好的经济效益，2016年，该村部分村民在得到政府每户两项毡房的资助下，从事农家餐饮、采摘等旅游接待，三个月的时间，旅游接待纯收入可达两万元，相当于未发展旅游接待以前收入的五倍，旅游接待中所有的菜

蔬、水果基本来自自家种植农产品，夏天旅游旺季，村民忙于旅游接待，不愿外出打工。随着农家乐、牧家乐、度假村等乡村旅游接待点的数量增加，游客的到来，也为该村庭院经济的繁荣提供了市场空间。博孜墩村部分农户利用房前屋后空闲土地搭设蔬菜拱棚 345 个，种植有机蔬菜，销售给村里的农家乐或者是前来旅游的客人。同时，乡政府鼓励农牧民大力开展土鸡、草原鸡、马匹和牛羊的养殖，增加土鸡蛋、马奶子、酸奶子等乡村特色畜禽产品生产，为乡村旅游发展提供丰富的产品供应。农民靠发展乡村旅游实现了脱贫致富。

## **2. 在社会效益方面，加强了少数民族地区农村的精神文明建设**

通过发展乡村旅游，少数民族地区乡村的精神文明建设会得到很大程度的加强。如博孜墩村开办了农牧民夜校、设置了社会治安综合管理站、红色影院等机构和场所。在旅游淡季和农闲时，通过将旅游接待培训、服务经验分享、参与村级道路修建等活动与评比文明户挂起钩来，促进了家庭和睦，邻里的团结，农民在农闲时段不再无所事事，逐渐从赌博、酗酒等不良风俗中解脱出来，社会风气、社会治安得到明显好转，从而逐渐使少数民族地区农村的精神文明建设走向正轨。另外，发展乡村旅游，也会使少数民族地区农民的思想意识发生巨大的变化。通过不断与游客交往，村民的思想观念会得到改变，如过去许多耻于经商的少数民族村民增强了市场经济意识，主动热情地兜售旅游土特产品和旅游工艺品，同时也更多地了解了国家的方针政策、法律法规、致富门路等信息，增长了知识，提高了素质。

## **3 . 在文化功能方面，促进了少数民族地区传统文化的保护和发展**

通过发展乡村旅游，可以借助旅游这个媒介将少数民族的服饰、饮食、歌舞、民族工艺品等加以开发和恢复，转化成民族旅游文化产品，既可让村民得到实惠，又能使那些逐渐被人们遗忘的传统习俗和文化活动得以重视和发展。游客在绿草如茵、广阔无边的情趣中怡然自得时，又能品味到一个民族独有的传统文化，也是收获颇丰。而得到实惠的少数民族村民，又会主动地去深入挖掘自己民族的优秀传统文化，去主动传承自己民族的优秀传统文化。如博孜墩村 2016 年开办了农家乐接待以来，为了丰富“农家乐”的旅游内涵，村民还组织了“民族文艺表演队”和“柯尔克孜族时装队”，在村里为游客表演。可见，随着乡村旅游的开展，那些几乎被淹没于社会进程中的宝贵民族文化遗产得以重获新生，并得以继承和传播。

## 四、结论

新疆南疆民族地区农村基本上分布于环塔里木盆地边缘地带的绿洲城镇周边区域，绝大多数村庄的居民生活比较贫困，国家及地方政府部门都在想方设法解决他们的贫困问题，确保 2020 年所有贫困人口迈入小康社会。已有一些民族地区地方政府部门另辟蹊径，借助旅游作为扶贫的生力军，实施了以旅游开发带动民族地区脱贫致富、社会和谐发展的模式。本文通过对温宿县博孜墩柯尔克孜民族乡博孜墩村乡村旅游调研的个案分析，指出了少数民族地区开展乡村旅游能促使当地少数民族文化传承、带动村民脱贫致富、构建民族地区和谐社会的重要作用 and 现实意义。

## 附件 6 喀尔果勒村农家乐发展特色与带动效应个案调查

### 一、基本情况

#### (一) 上阿图什镇喀尔果勒村简介

##### 1. 上阿图什镇

上阿图什镇是新疆克孜勒苏柯尔克孜自治州阿图什市下辖的一个镇级行政单位，位于阿图什市西南部，是阿图什市、喀什市、乌恰县以及吐尔尕特口岸、伊尔克什坦口岸交汇处，距阿图什市 35 公里、喀什市 27 公里、乌恰县 80 公里。全镇辖 18 个行政村、1 个羊场，总面积 728 平方公里，其中耕地面积 6.25 万亩。截止 2016 年底，全镇总人口 48013 人，其中农业人口 42371 人，非农业人口 5642 人，政府驻地常驻人口 9825 人，是克州耕地面积最大，人口最多的镇。2016 年，上阿图什镇核定贫困户（低保户）4204 户、17719 人，计划 2018 年全面完成全镇脱贫任务。2015 年，喀尔果勒村获得旅游专项资金 100 万，用于该村农家乐门头的修建和农家乐厕所的建设。县政府等部门领导对于利用本地特色，积极发展农家乐等旅游服务业给予大力的支持，对取得的成绩给予充分的肯定。在未来的发展过程中，将从技术、资金、土地以及人员培训等方面给予大力的支持。本村的农民在阿吉等当地村民的带领下，发展农家乐具有很高的热情，并将每年农家乐经营当中的收入，投入农家乐基础设施的完善。本地由于特殊的地理区位和休闲度假环境，具备发展农家乐的良好条件。2017 年 2 月，新疆维吾尔自治区人大常委会颁布了《新疆维吾尔自治区乡村旅游促进办法》，办法提出将从资金、用地、科技、培训、税收、金融等方面扶持乡村旅游发展，这也标志着新疆乡村旅游发展将有法可依。

##### 2. 喀尔果勒村

喀尔果勒村位于上阿图什镇政府北部，距阿图什 46 公里，距吐帕口岸 9 公里，距喀什市 40 公里，距阿图什天门景区 6 公里，离镇政府 18 公里。村里共有人口 660 户，2997 人，其中贫困户 141 户，626 人。现有中共党员 67 名，四老人员 20 名。喀尔果勒村总面积为 5200 亩，其中耕地面积为 1646 亩，林果种植面积为 136 亩，以农业为主。全村有 7 个农民小组。2015 年村民人均纯收入为 6646 元，村集体经济收入达到 3.98 万元。村级组织活动场所总面积为 1974 平方米，村级警务室为 24 平方米，有 1 个民警，3 个协警。本村现有喀尔果勒文化游乐园、白杨度假村等 5 个农家乐经营场所。喀尔果勒村的本地酸奶、玉米面、包谷馕等较为有名。此外，喀尔

果勒村有一家牛奶加工厂和一家农副产品加工厂，两个缝纫部、一家织毯厂、一个中草药研究中心。

## （二）农家乐兴起及发展脉络

上阿图什镇喀尔果勒村地理位置优越、自然风景秀美、村容村貌整洁、村风民风淳朴，全村耕地与林果种植面积占全村总面积的 34.27%，村民收入以农业种植为主，以林果业及其牛、羊、土鸡等养殖收入为辅。由于该村距离克州著名景点——阿图什天门景区只有 6 公里的路程，因此，依托景区对游客的吸引和汇聚功能，而周边近距离内又缺乏能为游客提供餐饮、住宿、娱乐、消遣等互补性的活动项目，这样的市场格局促进了喀尔果勒村农家乐的兴起和发展。

### 专栏 1 乡村旅游富民工程惠及喀尔果勒村农家乐发展

——访谈上阿图什镇旅游旅游管理处干部

问：村口这块在建的场地，计划是做什么用的？

答：这是一个为村民提供农产品交易的地方，计划 2017 年夏天即可建好投入使用。

问：这些建设的资金，政府投入多少？

答：不是政府投资的，是中央预算内资金用于乡村富民的款项。

问：能有多少钱？都花费在了哪些方面？

答：共有 100 万，主要用于农民土房子的加固和外立面改造，后面成立的几家农家乐的大门修建，还有村容村貌其他方面的建设

问：村里农民房子外立面都谁给他们设计的？花了多少钱？

答：请了专业的设计公司设计的，当时自治区发改委指定了一家做可研的单位，费用是 12 万。

问：这个项目什么时候开始做的？

答：2015 年开始申报这个项目，2016 年开始实施的。

2010 年 6 月，喀尔果勒村村民阿吉·热合曼创办了第一家农家乐——喀尔果勒文化游乐园，并注册了“喀尔果勒”商标，占地面积 62 亩。2010-2016 年期间，该村先后成立了白杨风情园、千泉自然生态园等 5 家农家乐（表 1）。2016 年，该村农家乐共接待游客 5.75 万人次，带动本村农民 92 人就业，共实现利润 62 万元（表 2）。该村农家乐从产品结构组成来看，目前，住宿要素无法实现外，基本涵盖了旅游发展“六要素”的各个方面（表 3）。

表1 喀尔果勒村农家乐农家乐开业及投资情况

农家乐名称	开业时间	投资主体	累计投资额 (万元)	占地面积(亩)	土地获得方式
喀尔果勒文化游乐园	2010年	个人	300.00	55.00	私人购买
白杨风情园	2010年	个人	200.00	100.00	私人购买
千泉自然生态园	2012年	个人	100.00	50.00	私人购买
卡拉苏旅游园	2014年	个人	50.00	30.00	私人购买
其木布拉克旅游农民专业合作社	2016年	个人	100.00	20.00	私人购买
合计	—	—	750.00	255.00	—

表2 2016年喀尔果勒村农家乐经营状况

农家乐名称	带动就业	游客	利润
喀尔果勒文化游乐园	32	2.20	30.00
白杨风情园	20	1.50	15.00
千泉自然生态园	15	1.00	10.00
卡拉苏旅游园	10	0.55	5.00
其木布拉克旅游农民专业合作社	15	0.50	4.00
合计	92	5.75	64.00

表3 喀尔果勒村农家乐产品结构现状

结构	内容
吃	烤肉类(烤肉、烤鱼、烤鸽子、烤鸭、烤鹅等), 凉菜类(牛蹄筋、肚子、椒麻鸡、泡菜、沙拉等), 热菜类(特色焖肉、炒山羊肉、大盘土鸡、大盘鹅、大盘鸭等), 主食类(窝尔馕、拉面、饺子等)
住	缺失
行	小型游船、皮艇等
游	避暑休闲、河流景观、果园、菜地、动物养殖等
购	农产品、土鸡蛋、鱼、鸡鸭、牛羊肉等
娱	运动场(篮球场、足球场、排球场、乒乓球等)、儿童游乐场、民族歌舞表演、垂钓、泉眼参观等

## 二、喀尔果勒村农家乐的发展特色

2010年至2015年，喀尔果勒村农家乐属于自发模仿型成长阶段，一户农家乐经营者取得不错的收入后，其他村民效仿其经营方式，相继开起了5家类似的农家乐接待点。在此期间，政府等相关部门没有专项的资金支持、人员培训等方面的帮扶措施，完全是个体老板的自我投资行为，用每年赚得的钱，投入农家乐的基本建设，类似“滚雪球”的方式，实现农家乐的原始积累。2015年，该村获得100万的旅游富民工程款项，用于村民自建房屋外立面提升改造、农贸市场、厕所、农家乐“门头”等设施的修建（图1）。



图1 喀尔果勒村门头

### （一）经营现状

喀尔果勒村农家乐的投资主体均为本村村民个人，且汉语水平较低，只有喀尔果勒文化游乐园的开办者——阿吉·热合曼可以进行双语交流，其他的农家乐开办者使用汉语交流存在一定的障碍。该村现有星级农家乐1家，其它农家乐尚未评级。村里设置了农家乐指示牌，美观醒目、文字规范、位置合理（图2）。农家乐能提供当地特色菜肴，且品种丰富，特色鲜明（图3）。农家乐的“门头”装饰各有特色，体现了少数民族文化和现代文化的融合（图4）。目前，该村农家乐除了喀尔果勒文化游乐园的厕所按照旅游厕所的标准建设外，其他农家乐的厕所均为旱厕，卫生质量得不到有效保障。农家乐园区内垃圾桶数量短缺，布局不合理，标识不明确。由于该村农家乐沿恰克马克河修建，危险地段提醒标志缺失，防护设施有限，夏秋季

节，农家乐经常由于洪水灾害受到损失，导致接待设施损坏，提前结束经营（图 5）。



图 2 喀尔果勒村旅游标识

喀尔果勒文化旅游园		تالاق تۈزۈلمىسى		ئاساسلىق تالاق	
<b>烤肉类: قازان تۈزۈمى</b>		<b>热菜类: ئىسسىق سېلىرى</b>		<b>主食类: ئاساسلىق تالاق</b>	
戈壁滩烤肉 98元/kg	حاجىال غازاپ	喀尔果勒特色牛肉 138元	قارغۇل ئالاھىدە ئۈنلۈكى	窝尔饽 55元	ھورنان
白加黑烤肉 5元/串	دۈمبە جىگەر	喀尔果勒特色炒山羊肉 130元	قارغۇل ئالاھىدە خورەپى	切面拉面 18元	كەسكەن لەشمەن
馕坑烤肉 98元/kg	تونۇر غازاپ	大盘土鸡 90/130元	ئوغلاق كۆشى قورۇمىسى	拉条 15元	كۆك چۆچۈرىسى
烤鱼 60元	بېلىق غازاپ	土鸡汤 130元	يەرلىك ئوخۇ قورۇمىسى	苜蓿饺子 35元	يالپۇز چۆچۈرىسى
烤鸽子 30元/个	باچقا غازاپ	大盘鸡 60/90元	يەرلىك ئوخۇ شورپىسى	薄荷饺子 35元	كەنئىيەن سومەن
烤鸭 80元	ئۆردەك غازاپى	干煸仔鸡 45元	ئوخۇ قورۇمىسى	干煸炒面 45元	قازان نان
烤鹅 130元	غاز كاۋىپى	辣子鸡 48元	كەنئىيەن زېچى	肉饽 35元	قوۋۇرغا چۆپ
		辣子鸡 48元	غاز كۆشى قورۇمىسى	羊排炒面 110元	قازاغول چۆپى
		大盘鹅汤 140元	غاز كۆشى شورپىسى	喀尔果勒虾仁 45元	شوخلا چۆپ
		大盘鹅汤 140元	غاز كۆشى ئۈنلۈكىسى	西红柿面 40元	پىياز باھارى
		大盘鹅汤 150元	ئۆردەك شورپىسى	皮牙子春 35元	ئۆكرە
		大盘鹅汤 110元	ئۆردەك قورۇمىسى	面条 10/35元	قارغۇل ئۈمچى
		大盘鹅汤 118元	ئۈچۈك - چۈچۈك بېلىق قورۇمىسى	玉米糊糊 10/35元	خان ئۈمچى
		香辣鱼 75元	ئۈچۈك - چۈچۈك بېلىق قورۇمىسى	皇帝粥 15/45元	سۈت ئاش
		干炸鱼 55元	كەنئىيەن زېچى	牛奶饭 12/40元	ئوغلاق كۆشى
		红烧鱼块 65元	خوششاۋ يۈكۈر	山羊羔肉 110元/kg	قوزا كۆشى
		红烧鱼块 60元	خوششاۋ چۈرەپ	羊羔肉 98元/kg	بۈرە
		红烧鱼块 65元	خوششاۋ چۈرەپ	菜盒子 45元/5个	چۆچۈرىلىك ئاش
		锅仔羊杂 65元	كۈرەپياشا	馄饨面 15/45元	ماللىكۆپ
		葱爆羊肉 55元	سۇشپاۋ باغرى	玉米苜蓿面 40元	
		爆炒羊肚 48元	قوي فېرىسى قورۇمىسى		
		木耳炒肉 45元	مور كۆش قورۇمىسى		
		铁板水晶粉 38元	لاڧقا پىتىزا كۆنئىقورۇمىسى		
		芹菜木耳肉 42元	چىغىسى مور كۆش قورۇمىسى		
		苜蓿肉 45元	مۇشۇرۇ		
		葱爆羊肝 45元	چىگەر - سۇشپاۋ قورۇمىسى		
		葱爆羊腰 60元	بۈرەك - سۇشپاۋ قورۇمىسى		
		木耳炒青菜 28元	مور - چىغىسى قورۇمىسى		
		木耳炒油白菜 28元	مور - يۈزبەسەي		
		韭菜炒鸡蛋 25元	جۈڭەي ئۈخۈم قورۇمىسى		
		西红柿炒鸡蛋 25元	شوخلا - ئۈخۈم قورۇمىسى		
		韭菜炒鸡蛋 22元	تۈنۈسپەر		
		西红柿炒鸡蛋 35元	مالا دۇڧۇ		
		土豆丝 35元	جىپاچاك دۇڧۇ		
				<b>酸乳 10/60元</b>	سۈزمە
				<b>酸奶 5元</b>	قىتىق
				<b>阿依然 7/30元</b>	كايىران
				<b>冰酸奶 5/25元</b>	مۇز دوغ
				<b>酸乳奶 8/35元</b>	سۈزمە دوغ
				<b>饽 5元</b>	نان
				<b>包谷饽 5元</b>	زاغرا نان
订座电话: 4861662		ئورۇن زامان ئىشلىتىش			

图 3 喀尔果勒文化乐园菜谱



图 4 喀尔果勒文化乐园大门



图 5 流经喀尔果勒村的恰克马克河

## （二）经营模式

按照农家乐的投资模式与发展途径划分，喀尔果勒村农家乐的发展属于农民自主投资的自发型模式。经营者以自家长期积蓄以及向亲朋好友借款的方式解决初期

资金投入问题，农家乐的开办者享有投资收益的权、责、利三权统一。该村依托天门景区的带动以及良好自然风光和生态环境优势，村民利用现有的房屋和设施开设具有少数民族特色的，为游客和城市居民提供餐饮娱乐服务的经营实体。2010-2015年期间，各农家乐单独经营时，由于农户地理位置好坏、服务内容同质等因素直接影响着客源，最终导致农户之间拉客和削价竞争。2016年10月，在阿吉·热合曼的倡议下，该村5家农家乐自发成立喀尔果勒村农家乐协会，阿吉·热合曼任会长，其他成员为副会长。农家乐协会的运作模式是：由协会统一分派客源，统一宣传，统一经营，各农家乐可共享客源信息，做出自己的特色，走差异化经营的路子，避免恶性竞争，形成“和谐致富”的良好局面。

## 专栏2 访谈喀尔果勒农家乐经营者——阿吉·热合曼

问：您是村里的致富带头人吧？

答：呵呵，也算吧，其实我以前是在教育系统工作的，做过老师，教研室主任等工作。

问：这是您老家吗？

答：是的，我出生在这里，后来就工作，再后来由于这里自然风光太好，就自己做农家乐。

问：现在村里有几家从事农家乐的？

答：现在有6家

问：村里现在有多少人？

答：3200人左右，660多户

问：在发展旅游之前，村里老百姓靠什么收入？

答：在山上种地、养羊、养牛、卖酸奶、卖牛奶，年轻一些的人去口岸打工。

问：你家的农家乐忙的时候有多少人干活？

答：我家三十多个，其他家也有十几个呢，整个村子发展旅游业解决了一百多人就业，还从外面聘了十几个大师傅，现在有3个大学生（本村农民的孩子）回村跟我一起干着呢。

问：你们6家之间有竞争吗？

答：有的，去年我们就想着合作，成立一个农家乐协会，现在协会成立了，我是会长，其他人是副会长。这样子做的呢，要不然，我搞啥，他们也搞啥，就没有特色了，所以要分开来，大家搞点特色出来，合作着做。

问：有没有村民在你那里是大师傅？

答：有呢，有个女的，做饭很好，她现在就是大师傅，在我这里干着呢，我这里需要的土鸡、鸡蛋有些也是从她家买的。通过旅游业，大家都挣钱了，国家政策也好，帮助我们发展旅游业。

问：你家的大门很漂亮，修建的时候有没有从那100万里给你补助？

答：没有，那个钱下来之前，我家的大门就修好了，他们给我免费修了厕所，供游客使用。

问：你从哪一年开始搞农家乐的？

答：我是村里最早开农家乐的，2010年开的，刚开始只在院子里做一小块，后来我就用挣得钱，慢慢开始扩大，盖蒙古包、做新厨房、盖凉亭等。

### （三）经营效益

喀尔果勒村农家乐都分布在恰克马克河岸边，农家乐周边凉爽湿润、空气清新、树木浓密，具有开展农家乐经营的良好自然条件。农家乐经营者利用自身现有土地、房屋等固定资产进行扩建和改造，增加接待设施，投资具有回收快的特点。餐饮资源自产自销或者是在本村当地购买，商业成本低，资源利用率较高，边际效应大，可以获得良好的经济效益和社会效益。2013年，喀尔果勒文化游乐园为被自治区旅游局评为“2013年度旅游工作优秀单位”，2014年6月，被自治区旅游局评为4星级农家乐，同年，阿吉·热合曼被自治区旅游局评为“2013年新疆乡村旅游优秀年度人物”（新旅办【2014】23号文件），2015年8月，获得国家旅游局颁发的“中国乡村旅游金牌农家乐”荣誉称号，图6。2016年，该村农家乐带动百余人就业，实现净利润64万元。



图6 农家乐经营者——阿吉·热合曼

## 三、喀尔果勒村农家乐旅游带动效应分析

### （一）思想观念转化效应——由封闭走向开放

小农经济几千年封闭保守，自给自足，小富即安，通过农家乐旅游开发使大家认识到了新的天地，认识到了市场经济、服务经济所带来的新活力，也认识到自己除了从事农业生产之外的价值。这种思想观念的转变带来新的思维以及农村社会经

济发展的新思路。喀尔果勒村开展农家乐旅游接待以来，村口新增了地标性建筑——“喀尔果勒村”大门、村里农民自建房屋外立面进行了美化改造、村级道路进行了硬化和拓宽、农家乐标识系统更加醒目和规范。焕然一新的村容村貌，不仅改善了农民的生活环境，提高了生活质量，缩小了城乡之间的差距，更为重要的是增强了村民对国家惠民政策和措施的肯定态度。这说明农家乐发展为契机带来村容村貌的改变，让本村居民受益受惠，解决了他们的一些生产生活当中的实际问题，增强了村民对党和国家惠及民生的获得感以及对社会主义发展道路的认同感。

通过发展农家乐旅游，不仅强化了村民的思想政治意识，同时也促进了经济发展观念的转变。村民们在旅游发展中有更多机会接触到外界新的知识和商业机会，使得竞争意识和商业视野更加开阔。2016年，喀尔果勒村农家乐的经营者意识到同质化的竞争必将导致全村农家乐品牌效应的下降和特色化服务的缺失，他们经过协商以后自发成立喀尔果勒村农家乐协会，整合优化内部资源，通过专业化、规范化经营以实现经济规模效益，提高农家乐的特色化和组织化程度。由此可见，优胜劣汰的市场法则使农民自发地由封闭走向开放、由传统走向现代。通过发展旅游业，把外界的知识、技术以及文化等引进来，改变落后地区人们的落后思想观念是任何一种“扶贫救济金”都无法比拟的扶贫投入。发展旅游业扩大了贫困地区农民的视野，也转变了他们的思想观念，提高其商品意识和文明程度，这种内在动机与不断提高的反贫困技能结合在一起。就为从人的自身能力建设上为摆脱贫困状况打下了坚实的基础。

## （二）道德意识增强效应——由利己转向利人

社会道德观念的转化不是一朝一夕可以立竿见影的事情，农村社会道德观念的提升需要借助于一件件老百姓认可的、看得见的、摸得着的、感受得到的事情进行引导，才会起到真正的效果。喀尔果勒村在没有进行农家乐旅游接待服务以前，村里房屋搭建凌乱、道路狭窄坑洼，垃圾堆放无序，而且马路上牲畜粪便随处可见，村民主动维护村容村貌整洁的社会公德意识淡薄，家家户户各扫门前雪更是司空见惯的事情。但是，喀尔果勒村开办农家乐以来，随着周边县市游客的蜂拥而至，这一现象得到了明显的改善。游客的到来，增强了村民的自豪感和自我认同感、公德意识和环保意识，自觉主动地践行着“各美其美，美人之美”的自律行为。这种“注小节，顾大局”思想意识潜移默化的作用对于农村社会风气、社会公德的转变具有重要的影响。此外，游客的到来，促进村民对于诚信友善的思考和理解，也使其更

加坚定树立诚信友善的接人待物方式。淳朴的农民通过辛勤劳动、诚信经营和友善待人获得了越来越多的收入，同时也增加了游客的满意度，有利于社会诚信氛围的形成，特别是对年轻人思想品德的影响起着重要的引领示范作用。

### **（三）经济收入提高效应——由贫困走向富裕**

农家乐旅游接待是以服务业为主的社会经济现象，具有就业容量大、就业渠道广、就业门槛低、就地就业成本小等特点。一方面，乡村农家乐旅游接待在转移农村剩余劳动力中优势凸显，提供了比其他行业更广泛的就业机会，村里的剩余劳动力可从事接待、烹饪、运输、养殖、安保等服务工作，拓宽了就业渠道，增加了经济收入；另一方面，城镇居民回归自然、体验乡村淳朴文化的需要越来越强烈，为乡村农家乐的发展提供了广阔的市场空间。在喀尔果勒村，由于土地资源有限，人均耕地面积不足 0.55 亩，产业结构单一，村民除了务农、放羊、放牛、附近口岸务工之外，再没有其他经济收入来源，劳动力剩余现象十分突出。同时，由于信息、技能等方面的因素制约，喀尔果勒村剩余劳动力转移就业存在诸多实际困难，当然这也是偏远民族地区解决农村剩余劳动力的一大普遍难题。2010 年，喀尔果勒文化游乐园、白杨风情园最初以农家乐形式为游客提供夏季避暑休闲服务，标志着乡村旅游业态在该村的萌芽。2010 年-2016 年期间，农家乐接待点扩展为 5 家，每年 4—10 月营业期间可吸纳本村 100 多名待业村民实现零距离就业，并从中获得可观的经济收入（2-3 万元/年/人），使得农民不离乡、不离土就实现收入增加、生活富裕的目标。因此，具备发展乡村旅游条件的民族偏远地区选择以“农家乐”、“牧家乐”的形式从事旅游接待服务，有其重要的民生现实意义，也为农村剩余劳动力转移和民族地区旅游扶贫提供了“喀尔果勒”方案。

### **（四）农村建设示范效应——由共建走向共享**

2015 年，喀尔果勒村获得中央预算内安居富民工程款项 100 万元，其中 12 万元用于村容村貌改善的规划与设计。鉴于该村邻近高速公路以及天门景区的特殊地理位置，设计了辨识度较高而且具有景观属性的喀尔果勒村大门，成为该村的第一个地标性建筑，一方面可以作为新农村建设助推背景下村容村貌改变的直观体现，可更为重要的是，它为该村知名度的宣传以及乡村旅游的发展开启了一扇“产业之门”。喀尔果勒村将乡村旅游发展与新农村建设、村容村貌美化结合在一起。为了增加旅游吸引力，提高旅游接待能力，不断改善村容道路、水、电、通信、旅游标识等基础设施，加大对住房、厕所、厨房的维修和改造力度，更加重视绿化美化和环

境卫生。“互为你我，不分彼此”的乡村旅游发展与新农村建设在喀尔果勒村践行着“共享”的发展理念。为了满足乡村旅游发展游客“购”的需求，2017年，在喀尔果勒村入口处将修建一个小型农贸市场，实现农产品聚集、展示和交易的功能。村民通过这个平台将土特产就地转化为经济收入，游客也各取所需，实现了“购”的旅游需求。供给与需求通过乡村旅游活动实现了市场对接。因此，乡村旅游的开展不仅仅是农家乐的经营者带来了客源和经济收入，更为重要的是，由于旅游产业的“延伸性和复合性”特征，它可以有效激活一个村的传统业态，为村民增加收入、脱贫致富提供了直接有效的途径，同时也为新农村建设注入了新的生命力。

### （五）能人带户示范效应——由个体带动全体

2016年8月18日，第二届全国乡村旅游与旅游扶贫工作推进大会在河北省张北县召开。克州阿图什市上阿图什镇喀尔果勒文化游乐园经营户阿吉·热合曼被评为“能人带户旅游扶贫示范项目”的杰出代表。截止2016年年底，喀尔果勒文化游乐园共投入350万元，兴建了270平方米的标准化厨房，430平方米的休闲区、娱乐大厅，12个具有民族特色的木制包厢、2个柯尔克孜毡房、1个停车场、2个鱼池、1个篮球场，1个沙滩排球场、1个儿童游乐场等设施，具备一次性容纳600多人的接待能力。2016年，喀尔果勒游乐园为65位村里待业青年提供了就业岗位，并且有效吸纳本村农民当地就业，其中农民占从业人员的95%以上。农家乐几乎涵盖了旅游“六要素”的方方面面，农家乐经营者需要的食材基本是从本村农民家里进行采购，例如，馕、蔬菜、土鸡、羊肉、奶制品等等。农家乐的发展使得农村以农业为主的传统作业形态发生了变化，通过产业融合发展，不仅拓宽了经济来源渠道，也切实提高了经济收入。由此可见，“能人带户”一方面实现了农村富余劳动力的有效整合，拓宽就业渠道，增加经济收入；另一方面，通过“能人带户”有利于整村实现“规模就业，规模增收”，从而避免由于村民自身素质不足以及经营能力有限而带来的潜在风险。“能人带户”模式有利于合理规避经营风险，充分发挥乡村旅游扶贫带动性强、覆盖面宽、持续性强的优势，通过“由富我走向富他”的带动示范作用，促进乡村旅游提档升级，助力旅游脱贫攻坚，实现群众脱贫致富，开创“旅游+扶贫”的双赢新格局。

## 参考文献

- [1] BENNETT O D R. , ASHLEY C. Sustainable Tourism and Poverty Elimination Study: A Report to the Depart to the Department for International Department [R].London:Deloitte and Touch, IIED and ODI, 1999.
- [2] Ferreira Francisco, Lugo Maria Ana. Multidimensional poverty analysis: Looking middle ground[EB /OL]. <http://www.wds.worldbank.org>.
- [3] Hampton M P. Heritage, local communities and economic development[J]. *Annals of Tourism Research*, 2005, 32 (3): 735-759.
- [4] Hawkins D E, Mann S. The World Bank's role in tourism development[J]. *Annals of Tourism Research*, 2007, 34 (2): 348-363.
- [5] Kennedy K, Dornan D. An overview: Tourism non-governmental organizations and poverty reduction in developing countries[J]. *Asia Pacific Journal of Tourism Research*, 2009, 14 (2): 183-200.
- [6] Lindberg K, Molstad A, Hawkins D, et al. International development assistance in tourism[J]. *Annals of Tourism Research*, 2001, 28 (2): 508-511.
- [7] Martin Ravallion. Multidimensional indices poverty, policy research working paper[EB /OL]. <http://www.wds.worldbank.org/external/default>.
- [8] May-Landgrebe S. Tourism development strategies - ways out of povert [J]. *Peripherie*, 1987, 7 (25/26): 165-180.
- [9] Poyya Moli G. Promotion of peace and sustainability by community based heritage ecocultural tourism in India[J]. *The International Journal of Humanities and Peace*, 2003, 19 (1): 40-45.
- [10] RAMWELL B, LANE B. Rural tourism and sustainablerural development proceedings from the second international school of rural development[M]. Galway: National University of Ireland galway, 1994.
- [11] Richardson R B, Fernandez A, Tshchirley D, et al. Wildlife conser-vation in Zambia: Impacts on rural household welfare[J]. *World Development*, 2012, 40 (5): 1068-1081.
- [12] Rid W, Ezeuduji I O, Haider U P. Segmentation by motivation for rural tourism activities in the Gambia[J]. *Tourism Management*, 2014, 40 (2): 102-116.
- [13] Rogerson C M. Tourism-agriculture linkages in rural South Africa: Evidence from the accommodation sector[J]. *Journal of Sustainable Tourism*, 2012, 20 (3): 477-495.
- [14] Rowntree Benjamin S. Poverty: A study of town life[M]. London:Macmillan, 1901.
- [15] Townsend Peter. Poverty in the United Kingdom: A survey of house-hold resources and standards of living [M]. Berkeley: University of California Press, 1979.

- [16] 曾本祥. 中国旅游扶贫研究综述[J]. 旅游学刊, 2006, (02):89-94.
- [17] 陈灿年. 集中连片特困地区精准扶贫机制研究—以四川少数民族特困地区为例[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2016, (04):129-133.
- [18] 陈清清. 中国乡村旅游转型升级的探讨[J]. 中国集体经济, 2015, (34):101-102.
- [19] 陈秋华, 纪金雄. 乡村旅游精准扶贫实现路径研究[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2016, 35(5):196-200.
- [20] 邓小海, 曾亮, 肖洪磊. 旅游精准扶贫的概念、构成及运行机理探析[J]. 江苏农业科学, 2017, 45(2):265-269.
- [21] 邓小海, 曾亮, 肖洪磊. PPT 对我国旅游精准扶贫的借鉴[J]. 江苏农业科学, 2017, 45(23):333-336.
- [22] 邓小海. 旅游精准扶贫研究[D]. 昆明: 云南大学, 2015.
- [23] 邓小海. 旅游扶贫精准帮扶探析[J]. 新疆大学学报(哲学·人文社会科学版), 2015, 43(06):21-27.
- [24] 高舜礼. 对旅游扶贫的初步探讨[J]. 旅游调研, 1997, (4):8-11.
- [25] 耿宝江, 庄天慧, 彭良琴. 四川藏区旅游精准扶贫驱动机制与微观机理[J]. 贵州民族研究, 2016, 37(4):157-160.
- [26] 公丕明, 公丕宏. 精准扶贫、脱贫攻坚中旅游扶贫研究[J]. 现代管理科学, 2018, (04):88-90.
- [27] 国务院办公厅. 关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见. [http://www.gov.cn/zhengce/2014-01/25/content\\_2640104.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2014-01/25/content_2640104.htm), 2014-01-25.
- [28] 何彪, 朱连心, 李会琴. 多主体参与旅游精准扶贫行为逻辑和参与模式——基于价值共创视角[J]. 社会科学家, 2019, (06):90-96.
- [29] 何星, 覃建雄. ST-EP 模式视域下的旅游精准扶贫驱动机制: 以秦巴山区为研究对象[J]. 农村经济, 2017, 51(10):86-90.
- [30] 胡锡茹. 云南旅游扶贫的三种模式[J]. 经济问题探索, 2003, (05):109-111.
- [31] 胡泽. 构建“三位一体”精准帮扶体系[J]. 政策, 2015, (11):33-34.
- [32] 纪金雄. 古村落旅游核心利益相关者共生机制研究——以武夷山下梅村为例[J]. 华侨大学学报(哲学社会科学版), 2011, (02):52-59.
- [33] 李东, 由亚男, 马长发, 关靖云, 张文秀, 程越. 干旱区绿洲城镇空间贫困分异特征及其影响因素分析——以新疆南疆三地州为例[J]. 世界地理研究, 2018, 27(03):86-98.
- [34] 李会琴, 侯林春, 杨树旺, J R Brent Ritchie. 国外旅游扶贫研究进展[J]. 人文地理, 2015, 30(01):26-32.
- [35] 李佳, 田里, 王磊. 连片特困民族地区旅游精准扶贫机制研究: 以四川藏区为例[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2017, 38(6):116-121.
- [36] 李佳, 钟林生, 成升魁. 民族贫困地区居民对旅游扶贫效应的感知和参与行为研究——以青海省三江源地区为例[J]. 旅游学刊, 2009, 24(08):71-76.
- [37] 李佳. 旅游扶贫理论与实践[M]. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2010.

- [38] 李锦宏. 喀斯特地区乡村旅游可持续发展研究[D]. 北京林业大学, 2009.
- [39] 李菁. 少数民族民族社区农户参与旅游发展问题的研究[D]. 云南师范大学, 2006.
- [40] 李小民, 郭英之, 张秦. 精准扶贫背景下少数民族居民旅游增权参与模型机理实证研究: 基于贵州肇兴侗寨的调研[J]. 贵州民族研究, 2017, 38 (11): 40-46.
- [41] 林丹, 李丹. 乡村旅游精准扶贫中贫困人口的受益机制研究[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2018, 12 (1): 50-56.
- [42] 林毅夫. 消除贫困也要发挥比较优势[J]. 瞭望新闻周刊, 2002, (15): 43.
- [43] 林幼平, 张义周, 胡绍华. 可持续发展研究综述[J]. 经济评论, 1997, (06): 87-91.
- [44] 刘林. 新疆贫困地区扶贫开发机制研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2014.
- [45] 刘淑媛, 崔榕. 当前我国乡村治理研究述评[J]. 三峡论坛(三峡文学·理论版), 2017, (04): 51-57.
- [46] 刘向明, 杨智敏. 对我国“旅游扶贫”的几点思考[J]. 经济地理, 2002, (2): 241-244.
- [47] 刘英杰. 浅析我国 PPP 模式融资现状及有关对策[J]. 财会学习, 2018, (33): 174-175.
- [48] 刘永富. 答深度贫困地区的脱贫攻坚: 全国共确定 334 个深度贫困县 [DB/OL]. <http://m.People.cn/n4 /2018/0307/c204743-10642238.html>.
- [49] 罗剑朝, 李双元. 循环积累因果原理与我国农村经济发展[J]. 经济问题, 1997, (11): 38-40.
- [50] 马忠玉. 论旅游开发与消除贫困[J]. 中国软科学, 2001, (1): 4-8.
- [51] 蒙慧, 李紫焯. 对口援助与落后地区经济开发区建设问题研究——以广东等省市援助喀什国家级特殊经济开发区为例[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2012, 37 (04): 65-71.
- [52] 钱淼, 马龙波. 合作社为枢纽的农企利益联结机制研究——以山东省院东头镇茶产业为例[J]. 林业经济, 2018, 40 (01): 87-91.
- [53] 邵科, 于占海, 李世武. 农业产业化利益联结机制解析——一个利益视角的分析框架[J]. 农村工作通讯, 2013, (5): 49-51.
- [54] 沈晓东. “公司+农户”经营模式下利益联结机制研究[D]. 内蒙古农业大学, 2007.
- [55] 舒小林. 新时期民族地区旅游引领产业群精准扶贫机制与政策研究 [J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2016, (08): 130-136.
- [56] 孙庆刚, 白增博. 新疆开放式扶贫路径及对策分析——基于参与主体多元化的视角[J]. 新疆大学学报(哲学·人文社会科学版), 2017, 45 (04): 26-31.
- [57] 孙文婷, 许玉红. 中国旅游精准扶贫研究综述[J]. 中国市场, 2018, (04): 12-15.
- [58] 孙鑫, 汪侠, 刘丹丽, 何静. 国内外旅游扶贫研究主题对比——基于社会网络分析的视角[J]. 资源开发与市场, 2017, 33 (11): 1396-1402.
- [59] 陶恒. 新结构经济学视野下民族地区旅游精准扶贫的系统构建与实施路径[J]. 经济体制改革, 2018, (04): 50-55.
- [60] 涂圣伟. 工商资本参与乡村振兴的利益联结机制建设研究[J]. 经济纵横, 2019, (03): 23-30.
- [61] 王朝明, 王彦西. 精准扶贫瞄准机制和政策思考[J]. 经济研究参考, 2018, (06): 23-24.
- [62] 王宏. 福建农业产业化中农户与龙头企业利益联结机制研究[D]. 福建师范大学, 2013

- [63] 王新歌, 虞虎, 李萍, 等. 燕山-太行山片区旅游精准扶贫识别案例实证: 以河北涞水县为例[J]. 生态经济, 2017, 33 (7) :151-155, 231.
- [64] 王永莉. 旅游扶贫中贫困人口的受益机制研究——以四川民族地区为例[J]. 经济体制改革, 2007, (04) :92-96.
- [65] 吴晓蕾. 北川黑色旅游协同发展研究[D]. 北京交通大学, 2012.
- [66] 吴忠军. 论旅游扶贫[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 1996, (04) :18-21.
- [67] 许辉春. 泛珠三角区域旅游合作利益机制研究[J]. 特区经济, 2012, (10) :23-25.
- [68] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究(上卷)[M]. 郭大力, 王亚南, 译. 北京: 商务印书馆, 1972.
- [69] 严春艳, 王兴水. 中国旅游扶贫研究进展[J]. 社科纵横(新理论版), 2009, 24 (01) :49-50.
- [70] 杨宏伟. 旅游精准扶贫的特征及运行机理 [J]. 改革与战略, 2017, 33 (8) : 95-97.
- [71] 杨建, 韩宗伟, 张翊红. 旅游精准扶贫的作用机理和推进策略[J]. 云南社会科学, 2016 (06) :52-56.
- [72] 张笑薇. 西部地区旅游扶贫机制选择与绩效评价[J]. 改革与战略, 2016, 32 (11) :101-106.
- [73] 张瑜. 农业产业化经营利益联结机制问题研究[D]. 东北农业大学, 2004.
- [74] 张祖群. Pro-Poor Tourism 公益性研究:文献基础、机制与展望[J]. 北京第二外国语学院学报, 2012, 34 (03) :11-18.
- [75] 张遵东, 章立峰. 贵州民族地区乡村旅游扶贫对农民收入的影响研究——以雷山县西江苗寨为例[J]. 贵州民族研究, 2011, 32 (06) :66-71.
- [76] 赵晓雷. 中华人民共和国经济思想史纲[M]. 北京:首都经济贸易大学出版社, 2009.
- [77] 周歆红. 关注旅游扶贫的核心问题[J]. 旅游学刊, 2002, (01) :17-21.
- [78] 朱璇. PPT 战略与背包旅游——以滇西北为例[J]. 人文地理, 2006, (03) :62-66.
- [79] 邹亚彬. 四川省农民专业合作经济组织内部利益联结机制研究[D]. 西南财经大学, 2011.
- [80] 左冰, 保继刚. 制度增权: 社区参与旅游发展之土地权利变革[J]. 旅游学刊, 2012, 27 (2): 23-31.