

上海市人民政府办公厅转发市旅游局、市农委《关于促进本市
乡村民宿发展的指导意见》的通知

沪府办规〔2018〕21号

上海市人民政府办公厅转发市旅游局、市农委《关于促进本市乡村民宿发展的
指导意见》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

市旅游局、市农委《关于促进本市乡村民宿发展的指导意见》已经市政府
同意，现转发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府办公厅

2018年9月3日

关于促进本市乡村民宿发展的指导意见

乡村民宿是指利用农村依法建造的宅基地农民房屋、村集体用房、闲置农
房、闲置集体建设用地等资源，依托当地自然人文景观、生态环境和农村生产
生活特色，基于合理的设计、修缮和改造，既保持乡村传统风貌，体现当地生
活特色，又能以旅游经营的方式，为旅游者休闲度假、体验当地民俗文化提供
住宿、餐饮、农副产品展销等服务的小型住宿设施。

为促进本市乡村民宿健康有序发展，根据《中共上海市委上海市人民政府关于贯彻〈中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见〉的实施意见》（沪委发〔2018〕7号）等，制订本指导意见。

一、指导思想

坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，践行“绿水青山就是金山银山”的科学思想，围绕实施乡村振兴战略，加强统筹规划，强化规范管理，优化发展政策，充分发挥乡村民宿在推动城乡和产业融合互动，促进休闲农业和乡村旅游创新转型等方面的积极作用。着力将乡村民宿培育成为繁荣农村、富裕农民的新兴产业，为城乡居民提供望得见绿、看得见水、记得住乡愁的高品质旅游体验，实现农村生活、生产与生态深度融合，把上海农村建设成为宜居、宜业、宜游的美丽乡村。

二、基本原则

（一）规划引领，有序发展。相关各区编制乡村民宿发展规划，明确发展定位、空间布局、品牌特色，在郊野公园、森林公园、旅游度假区周边区域，以及规划确定的保留村、乡村振兴示范村等地区，有序推进相关工作。引导乡村民宿结合资源禀赋和产业特色，挖掘人文历史和非物质文化遗产，突出上海地域特点和江南文化特色，避免低水平重复建设。逐步形成布局合理、规模适度、特色鲜明的乡村民宿发展格局。

(二) 政府引导，市场参与。强化政府在政策扶持、规范管理、公共服务、环境营造等方面的作用。制定、推行乡村民宿服务质量标准，开展质量评定工作。发挥市场配置资源的决定性作用，引导和支持社会资本、集体经济组织等参与乡村民宿发展与经营。鼓励农户将宅基地房屋统一委托村集体经济组织，集中租赁给经营主体用于发展乡村民宿。构建政府引导、市场参与、合作多赢的良好格局。

三、乡村民宿设立条件

(一) 经营主体。支持具有专业化经营能力的企业法人参与乡村民宿经营活动。鼓励具有一定实力的农民专业合作社、农村集体经济组织通过投资、租赁等方式，参与乡村民宿的建设和运营。允许有条件的农户以注册个体工商户的形式，将自有宅基地农民房屋用作乡村民宿经营。

(二) 经营用房。乡村民宿用房须为独立式建筑，或者具有独立通道门户，权属合法清晰，并符合《上海市企业住所登记管理办法》的规定。本指导意见适用于单体建筑内的房间数量不超过 14 个标准间（或单间）、最高 4 层且建筑面积不超过 800 平方米的民宿。

(三) 建筑安全。乡村民宿应符合有关房屋质量安全要求，落实房屋质量安全责任。建筑结构应安全牢固，无安全隐患。在设计、修缮及改造时，应遵循城乡一体化要求和建筑工程管理有关规定，依法按照有关标准，进行设计和

开展修缮和改造，建筑用地范围和合法建筑面积应保持不变。鼓励民宿的经营业主进行房屋质量安全鉴定。

（四）公共安全。乡村民宿应参照住房和城乡建设部、公安部、原国家旅游局《关于印发农家乐（民宿）建筑防火导则（试行）的通知》（建村〔2017〕50号）的规定，配置必要消防设施器材，落实日常消防安全管理，履行消防安全职责。使用旅馆业治安管理信息系统或手机端 APP，落实旅客住宿登记、访客管理等制度。建立食品安全、卫生安全、环境安全等管理制度和应急预案。

（五）生态环境。乡村民宿应综合考虑所在地环境容量，加强排污纳管、污水处理等设施配备建设，确保达标规范排放。落实生活和餐饮垃圾分类处理，配齐生活垃圾分类设施。全面消除经营区域违法户外广告设施及零星乱设摊、保持村容村貌整洁。

（六）从业人员。乡村民宿经营从业人员应持有合法身份证明或者务工证明，境外从业人员还应符合国家和本市有关规定。从事接触直接入口食品岗位的从业人员应持有健康证明，并经卫生知识培训合格。

（七）诚信经营。乡村民宿经营主体必须依照法律法规的要求，提供真实准确的住宿、餐饮等信息，不得作虚假宣传。

（八）基层治理。各乡镇应加强区域范围内的乡村民宿规划执行、治安、消防、村容村貌、建筑质量等的监管。乡村民宿经营活动应符合村级治理要

求，维护农民合法权益，在村民委员会的指导和督促下，遵守村规民约，维护邻里友好和谐。各相关区应成立乡村民宿协会等行业组织，制订业主经营公约，加强行业自我管理与监督。

四、保障措施

（一）建立工作机制。建立健全市、区两级乡村民宿推进机制。市级层面建立由市政府分管领导牵头，市旅游局、市农委、市发展改革委、市规划国土资源局、市工商局、市食品药品监督管理局、市公安局、市卫生计生委、市住房城乡建设管理委、市绿化市容局、市环保局、市民政局、市城管执法局等部门和单位组成的乡村民宿发展联席会议（以下简称“联席会议”），统筹协调推进乡村民宿健康发展，联席会议办公室设在市旅游局。各相关区结合本地实际，建立乡村民宿发展工作协调领导小组，科学布局乡村民宿发展规划，制定相关实施细则，建立健全事中事后联合监管机制，落实扶持乡村民宿发展的引导政策，为乡村民宿可持续发展创造良好环境。

（二）优化证照管理。各级政府部门按照持续推进“放管服”改革的要求，对符合条件的乡村民宿申请人，由区市场监督管理局依法核发营业执照及食品经营许可证。符合小型餐饮服务提供者临时备案条件的，可向所在地乡镇政府或者街道办事处申请临时备案。符合消防安全技术要求的乡村民宿申请人，可到民宿所在地派出所进行乡村民宿备案。对符合条件的乡村民宿申请人，可采用告知承诺制，由区卫生计生委核发公共场所卫生许可证。

（三）加强事中事后监管。相关各区职能部门、街镇按照法定职责，对涉及公共安全事项的，落实好日常监督管理及属地监管责任，开展执法检查、协同监管，规范乡村民宿经营。建立并完善记录、抽查和惩戒的事中事后监管制度和平台，对违反法律法规、告知承诺管理办法的要及时查处。

（四）强化用地保障。通过农村土地综合整治、集体建设用地减量化等盘活的建设用地指标，优先用于休闲农业和乡村旅游（民宿）配套设施等建设。农村集体经济组织自办或以土地使用权入股、联营等方式，与其他单位共同开发乡村民宿的，可依法使用集体建设用地。对乡村民宿新建的配套服务接待设施，符合相关规划，可实行“点状”供地。

（五）加强金融支持。建立健全乡村民宿的专业保险体系，探索满足乡村民宿经营需求的保险产品。支持在沪商业银行、小额贷款公司、融资担保公司等金融机构创新金融产品和服务模式，按照国家统一部署，依法开展农村土地经营权抵押贷款试点，引导金融资源配置到乡村民宿产业发展。

（六）注重人才建设。组织开展乡村民宿经营管理和服务人员的专业技能、安全防范、经营管理等相关岗位培训，培育专业化乡村民宿人才队伍。

（七）扩大宣传推广。通过举办上海乡村旅游节、乡村民宿主题展等形式，综合利用自媒体、网络、第三方平台等多种信息化手段，宣传推送乡村民宿特色产品，扩大对优质乡村民宿的宣传和推广，引领和带动乡村民宿提升整体服务品质。

上海市旅游局

上海市农业委员会

2018年8月7日

相关附件：

《关于促进本市乡村民宿发展的指导意见》政策解读

(2018年9月29日)

上海市人民政府办公厅转发市旅游局、市农委《关于促进本市乡村民宿发展的指导意见》(以下简称《意见》),是为促进本市乡村民宿健康有序发展,根据《中共上海市委、上海市人民政府关于贯彻〈中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见〉的实施意见》(沪委发〔2018〕7号)等制定。现将有关政策制定情况说明如下:

一、起草背景

随着消费的不断升级,本市乡村民宿主要从农家乐为主的1.0版本升级发展而来,目前上海郊区民宿(以下简称民宿)作为一种利用农村房屋、借用乡土环境、提供以住宿为主的休闲旅游度假服务的接待设施、快速成为乡村旅游发展多元化业态的组成部分。根据调研情况,本市乡村民宿发展已在部分区开始试点,全市层面未出台市级政策,例如全市乡村民宿发展的指导思想、基本

原则、乡村民宿定义、乡村民宿设立条件、保障措施等各个方面需要加以厘清。

为此，面对本市乡村民宿发展新形势、新要求，制定出台符合当前实际、适应发展需要、反映群众意愿，具有战略性、可操作性的乡村民宿发展政策文件尤为紧迫和必要。

二、主要内容

《意见》包括指导思想、基本原则、乡村民宿设立条件、保障措施四个方面。

（一）指导思想

坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，践行“绿水青山就是金山银山”的科学思想，围绕乡村振兴国家战略，加强统筹规划，强化规范管理，优化发展政策，充分发挥乡村民宿在推动城乡和产业融合互动，促进休闲农业和乡村旅游创新转型等方面的积极作用；着力将乡村民宿培育成为繁荣农村、富裕农民的新兴产业，为城乡居民提供望得见绿、看得见水、记得住乡愁的高品质旅游体验，实现农村生活、生产与生态深度融合，把上海农村建设成为宜居、宜业、宜游的美丽乡村。

（二）基本原则

一是规划引领、有序发展。相关各区应编制乡村民宿发展规划，明确发展定位、空间布局、品牌特色。引导乡村民宿结合资源禀赋和产业特色，挖掘人文历史和非物质文化遗产，突出上海地域特点和江南文化特色，避免低水平重复建设。逐步形成布局合理、规模适度、特色鲜明的乡村民宿发展格局。

二是政府引导、市场参与。强化政府在政策扶持、规范管理、公共服务、环境营造等方面的作用。制定、推行乡村民宿服务质量标准，开展质量评定工作。发挥市场配置资源的决定性作用，引导和支持社会资本、集体经济组织等参与乡村民宿发展与经营。鼓励农户将宅基地房屋统一委托村集体经济组织集中租赁给经营主体用于发展乡村民宿。构建政府引导、市场参与、合作多赢的良好发展格局。

（三）乡村民宿设立条件

主要有经营主体、经营用房、建筑安全、公共安全、生态环境、从业人员、诚信经营、基层治理等内容。其中，一是经营主体除了专业公司以外，明确了农民专业合作社、农村集体经济组织、农户也可以经营乡村民宿。二是建筑安全提出在设计、修缮及改造时，应遵循建筑工程管理有关规定，鼓励进行房屋质量安全鉴定。三是公共安全方面乡村民宿应当符合治安、消防、卫生等安全要求。四是生态环境要求加强排污纳管，落实生活和餐饮垃圾分类处理，全面消除违法户外广告，保持村容村貌整洁。五是诚信经营要求提供真实准确的住宿、餐饮等信息，不得作虚假宣传。六是基层治理确立了乡镇、村民委员会、行业协会等管理职责。

（四）保障措施

主要有建立工作机制、优化证照管理、加强事中事后监管、强化用地保障、加强金融支持、注重人才建设、扩大宣传等内容。其中，一是建立工作机制，提出成立全市乡村民宿发展联席会议制度，统筹协调推进乡村民宿健康发展，联席会议办公室设在市旅游局。二是加强金融支持，提出建立乡村民宿保险体系、保险产品，依法开展农村土地经营权抵押贷款试点，引导金融资源配置到乡村民宿产业发展。三是注重人才建设提出培育专业化乡村民宿人才队伍。四是扩大宣传推广提出综合利用自媒体、网络、第三方平台等多种信息化手段宣传推送乡村民宿特色产品，引领和带动乡村民宿整体服务品质提升。

《意见》的政策突破点主要是：

一是确定重点发展区域。提出乡村民宿按照集聚发展原则，明确发展的重点区域，如在郊野公园、森林公园、旅游度假区周边区域，规划确定的保留村、美丽乡村示范村等地区有序推进相关工作。

二是明确经营用房范围。提出乡村民宿可以利用农村依法建造的宅基地农民房屋，村集体用房、农房、集体建设用地等资源。同时明确单体建筑内的房间数量不超过 14 个标准间（或单间）、最高 4 层且建筑面积不超过 800 平方米。

三是优化证照管理主体。明确要按照持续推进“放管服”改革要求，对符合条件的乡村民宿申请人，区市场监督管理局应依法核发营业执照、食品经营许可证。符合小型餐饮服务提供者临时备案条件的，也可向所在地乡、镇人民政府或者街道办事处申请临时备案。符合消防安全技术要求的乡村民宿申请人，可以到乡村民宿所在地派出所进行乡村民宿备案。对符合条件的乡村民宿申请人，可采用告知承诺制，由区卫计委核发公共场所卫生许可证。

四是强化用地保障机制。提出了通过农村土地综合整治、集体建设用地减量化等盘活的建设用地指标，优先用于休闲农业和乡村旅游（民宿）配套设施等建设。农村集体经济组织自办或以土地使用权入股、联营等方式与其他单位共同开发乡村民宿的，可依法使用集体建设用地。对乡村民宿新建的配套服务接待设施，符合相关规划，可实行“点状”供地。

五是加强事中事后监管。明确了各区职能部门、街镇人民政府按照法定职责，对涉及公共安全事项的落实好日常监督管理及属地监管责任，开展执法检查、协同监管，规范乡村民宿经营。建立并完善记录、抽查和惩戒的事中事后监管制度和平台，对违反法律法规、告知承诺的要及时查处。