

青浦区乡村民宿发展的困境与建议

——从仅有一家持证民宿说起

黄嘉成、魏怡然、刘天韵、刘诗蓓、韩欣瞳^{*}

(2020年6月29日)

目前，青浦区内仅朱家角镇张马村的“羲田”民宿申请到了营业执照，且持证民宿的数量与规模几乎处于增长停滞的状态。为了探清区内仅有一家持证乡村民宿且数量增长缓慢的制约性要素，并在研究青浦区乡村民宿发展困境的基础上尝试提出具有针对性的建议，课题组开展了本次调研。

一、现状概述

自2018年3月《青浦区关于促进民宿业发展指导意见（试行）》（以下简称“《青浦指导意见》”）出台以来，青浦区乡村民宿产业的发展极为缓慢。截止至2020年6月，青浦区证照齐全的乡村民宿共1家，位于朱家角镇张马村，含6栋住宅、20间客房、30张床与30个餐位。其中，张马村的“羲田”民宿被评为2019年上海市首批四星级乡村民宿。同时，区内仍存在大量无证经营且难以取得营业执照的乡村民宿。

二、发展困境

（一）生态环境限制：引发区位选址与污水处理难题

* 课题组成员均为在青浦区基层锻炼的市人大常委会办公厅2019级选调生。

1.生态空间管控严格，民宿区位选址困难。乡村民宿的发展一般依托自然风光与人文景观。青浦区水系资源丰富，但因区内的美丽乡村大多地处二级水源保护区，而生态环境部于2018年《关于答复全国集中式饮用水水源地环境保护专项行动有关问题的函》（环办环监函〔2018〕767号）中要求拆除或关闭水源保护区内的所有旅游餐饮项目，故民宿产业发展受到生态环境保护要素的制约。严守完全禁止在饮用水水源保护区内经营民宿的立场，意味着邻近风景优美的湖边、水边的私宅无法取得营业执照，且青浦的景观资源无法被有效利用。

2.排污总量控制严格，污水处理成本提高。根据上海市《乡村民宿服务质量要求》（DB31/T 299-2018），开设乡村民宿需要独立的污水处理设施或统一进行污水纳管，以最终实现污水达标排放。这无疑增加了申办民宿的投资成本。但青西地区的大部分乡村因尚未完成农村生活污水处理设施改造，难以满足《上海市农村生活污水处理设施运行维护管理办法（试行）》的相关标准，故未能达到申办乡村民宿所需的最低要求。

（二）制度实效有限：政策法规的“立、改、释、明”欠佳

1.政策法规的制定与修改不及时，且缺少区域联动性。（1）缺乏环淀山湖区域协同立法与联动修法的差异弥合机制。因江、沪的水资源丰度及饮用水水源地的地理分布不同，故江苏并未如上海般，将域内淀山湖水体作为二级水源保护区处理。这也

导致了昆山与青西在对待淀山湖周边开设民宿的做法上，存在政策空间、处理态度与执法手段等方面的差异，从而不利于破解地方视角与各自为政的困局，妨碍实现长三角范围内资源利用的优化配置。**(2) 联席会议机制运作不畅。**《关于成立青浦区民宿发展工作联席会议的通知》(青府办发〔2018〕63号)虽建立了区内发展民宿行业的联席会议机制，但该机制存在开会未定期、会议频次低、权责不分明、内容不公开及公众难知情等问题，未能真正起到推动民宿行业发展的作用。**(3) 镇、村发挥属地化管理职能的效果不佳。**《青浦指导意见》中关于街镇定期上报民宿发展情况与计划的要求未能落实。

2.政策法规的解释不充分。**(1) 民宿经营者与主管部门的沟通机制不健全。**民宿经营者难以直接同区级主管部门取得联系，故职能部门通过联合受理、审查与踏勘来提前介入和指导乡村民宿申办流程的情况并不理想。**(2) 缺乏对政策法规进行系统整合与通俗解释的便民类读本。**申办乡村民宿的流程复杂，涉及多个政策法规与不同职能部门，且条文用语具有较强的技术性和专业性，事实上存在较高的办事门槛。**(3) 基层干部对政策法规的了解程度较低。**镇、村缺乏专司文旅发展的条线干部，且工作人员对政策法规的了解不够全面与细致，容易误导有经营民宿意向的村民。

3.政策法规的公开与服务不到位。因青浦区目前缺少统一

的民宿信息平台，故在公示政策法规、发布最新动态、受理网上申报及答复常见问题等方面的工作缺位明显。

（三）核心竞争力不足：资源挖掘整合不充分，缺乏统筹规划，民宿产业品质化发展受限

1. 自然景观缺乏亮点，文化资源整合不足，未能为乡村民宿吸引客流。（1）现有景观缺乏立体感与独特性，集聚程度低。相比江浙地区丰富的山水景观，青浦景观资源以水乡“河”“桥”为主，缺乏高低错落的空间感，且同质化程度高。另景点分布零散，旅游路线缺少整体规划。**（2）资源整合尚待品牌引领，民宿发展缺失文化内核。**品牌建设欠缺长远规划，未能通过充分利用崧泽文化、青龙古镇等文化遗产来塑造区域文化品牌，致使乡村民宿发展缺少本土文化支撑。

2. 产业政策支持力度薄弱，限制民宿行业深度发展。旅游业在青浦区三次产业中占比低，收入远低于商贸业及交通运输、仓储和邮政业，不作为区重点发展的产业。同时，区旅游发展规划重点倾向于酒店业、会展业等，未将乡村民宿纳入青浦区现代服务业（休闲旅游）专项资金申报对象范围，且青浦尚未针对民宿行业出台经营补贴与精品奖励等优惠政策，从而限制了经营者提升民宿环境与服务质量的积极性，并削弱了区内民宿的发展潜力。

3. 村庄规划未落地隐含投资风险，政策不明朗妨碍有序发展。因区级层面的村庄规划编制尚未完成，区内具有特色的部分乡村，尤其是19个文化底蕴较为深厚的“风貌保护村”虽有适于发展民宿的资源，却存在因规划变动而增加投入，甚至禁止开设的政策风险，故抑制了部分民宿经营者的投资意愿，以及阻碍了青浦形成乡村民宿发展贴合所在村情的差异化格局。

4. 行业自律机制缺失，民宿发展自发无序，缺乏规范化与专业化的指导途径。现有无证民宿呈现自发开办、分散发展的态势，且经营过程中存在管理落后、维权困难、从业人员素质不高、业务拓展易遇瓶颈等问题。因青浦区民宿行业协会尚未成立，民宿经营者与从业人员缺少学习管理方法、处理行业纠纷、获取技能培训以及交流行业动态的可靠渠道，故民宿发展缺少足够规范与专业的引导。

（四）消防安全隐患：消防为主的安全隐患提高了准入门槛

1. 消防改建成本不菲，不同民宿经营者的改建意识和能力参差不齐。将现有民宅改建为乡村民宿的经营场所，通常会遇到消防、治安和卫生等方面的难题。其中，主要存在三个问题：

（1）民宿外部消防属于村基础设施，服务到每家民宿存在困难。乡村民宿会因其所在村庄不同而受到差异化的基础设施限制，例如村庄的消防给水管网、消防车通道和防火隔离带等。**（2）**

民宿内部改建依赖民宿经营者的客观能力和前期投入。实践中，部分村民虽有经营意向，但会因改建费用较高而心生退意或止步不前，难以达到最低限度的消防安全标准。若民宿经营者是大集团或企业，改建能力和前期投入一般不存在问题；但如果是个人或公司，则可能存在短板。（3）村民缺乏相应的法律意识与规划意识，存在无效或重复投入的风险。部分村民自发开设的无证民宿定位模糊，服务品质较低，且无法达到保障安全的最低标准。同时，根据调研情况，存在部分想申办民宿的村民已自行完成改建的情况，有些甚至已经投入了实际运营。一旦自行改建的尝试未能通过职能部门的审查或验收，就会引发无效或重复投入的问题。

2. 消防、安全、卫生等标准可操作性不强，实践中仍依赖职能部门释明。《青浦指导意见》和《乡村旅游民宿管理规范》中涉及消防安全、治安与卫生等方面的专业标准，因技术性强，难以操作，故在实践中仍主要依靠职能部门的释明。

三、 相关建议

（一）推进生态环境保护的精细化管理

1. 精细实施，逐步清退水源保护地内民宿

针对因历史遗留问题而仍在二级水源保护区内经营的无证民宿，应在全面排查后，实行有计划、有步骤、有节点的清退，以积极引导现有存量实施“关停并转”。

2.精细评估，为水源保护区周边发展民宿释放积极信号

应详细说明黄浦江上游水源保护区范围，并做好在水源保护区周边经营民宿的政策解读与风险警示工作，同时为选址存在政策风险的民宿创设“一事一议”的灵活处理机制，鼓励、引导在水源保护区周边的风景优美地发展民宿。

3.精细规划，让生态民宿产业为乡村振兴添砖加瓦

区政府需做好长远规划，优先在自然环境优美、文化底蕴深厚、基础设施相对完善，且具有一定发展潜力的村庄发展能良性利用生态景观资源的乡村民宿，并打造农事体验、乡景观光、运动休闲、民俗风情等特色亮点。

（二）加大政策法规“立、改、释、明”的推进力度

1.尽快推动政策法规的制定与修改工作

一是推动江、沪两地畅通关于在淀山湖周边开展生产经营活动的规范协调与联动修改机制，尤其要通过定期会商与评估的方式，将协调二级水源保护区的设置、民宿经营许可的标准、生态环境执法的力度等方面的合理诉求反映到完善制度的过程中。

二是尽快研究并出台区联席会议机制的配套细则，在规范中就开会频率、成员权责、工作内容、公开途径与监督渠道等事宜作出详细规定。

三是推动《青浦指导意见》的修改进程，进一步增强条文

的可读性与指导性，并补充引导无证民宿有序“转正”的操作流程、街镇上报民宿发展情况与计划的考核机制等内容。

2.运用多种形式加强政策法规的解释实效

一是加强解释与宣传《青浦指导意见》的力度，明确“品牌化、规模化、专业化与精品化”的乡村民宿发展导向，制订同“优先培训与聘用本地村民”等要求相配套的示范合同以作为行业参考标准，并进一步畅通主管部门提前介入与指导乡村民宿申办流程的运作机制。

二是由区文化和旅游局牵头，制定对政策法规进行系统整合与通俗解释的便民类读本，尤其注重在解释过程中使用深入浅出的语言，配以案例、数据，且更多运用数字化、图表化、流程化、视音频、二维码等手段，使内容具备更强的可读性与延展性。

三是在镇、村设立专司文旅发展的工作岗位，自上而下打通主管民宿行业发展的条线，并加大区文化和旅游局对镇、村条线干部在掌握政策法规与操作流程方面的业务指导和培训力度。

3.做实政策法规的公开与服务工作

一是建立统一的民宿信息平台，详实发布关于乡村民宿的政策法规与最新动态。

二是推动区民宿发展工作协调领导小组办公室逐步通过民

宿信息平台来直接受理网上申报，以及公开答复申办过程中的常见问题与疑难事项。

（三）着重提升乡村民宿的核心竞争力

1. 充分整合文化资源，打造青浦民宿的文化品牌

一是加快推进“上海之源”古文化走廊沿线旅游文化资源的挖掘与整合，打造“青龙镇—福泉山—崧泽遗址—广富林”旅游路线，完善沿线地区的基础设施。

二是加大文化遗产宣传力度，举办高质量文化节庆活动，深化对国家级非遗项目“田山歌”的调研与活态传承。

三是压实街镇主体责任，落实重点文物修缮保养和历史名人主题素材挖掘。

2. 加大政策支持力度，引导乡村民宿发展提质升级

将乡村民宿列入区年度经济工作发展计划重点，安排专项扶持资金，出台民宿行业人才引进政策、专业化民宿运营机构资质审核规范、民宿评级标准及奖励补贴政策等，并引入第三方评估机制，为规范经营管理、等级评定提供量化考核标准。

3. 加快编制与完善村庄规划，降低土地利用政策的不确定性给现阶段民宿发展带来的阻力

厘清乡村长期发展思路，加快编制与完善村庄规划，突出各类乡村的相对优势，引导民宿的类型化与差异化发展。进一步明确未来土地资源利用的制度细节，以降低政策不确定性，

保护经营者信赖利益。

4. 加强行业自律，提高民宿经营的专业化水准

推动成立青浦区民宿行业协会，建立健全民宿行业自律机制。加强经营者业务培训，打造本行业跨地区经验分享交流平台，创建政府职能部门与民宿经营者之间的长效沟通机制。制定行业经营规范与奖惩机制，帮助经营者规范经营行为、优化管理模式和改善服务品质，以促进民宿经营的专业化与规范化。

（四）完善推动乡村民宿消防监管的相关机制

1. 探索消防改建的专业化与规模化

区、镇职能部门要“早介入，早发现，早干预”，做好民宿开办意愿的统计工作，优先引入规范、专业的民宿运营机构，并配合民宿运营机构整合所在行政村内松散、孤立的闲置民宅资源，统一规划与实施多栋民宅的改建方案，以进一步提高乡村民宿的安全系数。

2. 发挥基层微型消防站作用，压实乡村民宿消防责任

要加强对民宿经营者和相关从业人员的消防与安全培训，并组织进行含火灾扑灭与人员撤离等内容的消防演练活动，确保做到“小火能扑救、大火能警报、前台能引导、游客能疏散”。同时，要为民宿规模较大的行政村配备水枪、手抬泵与消火栓等消防设施，并允许各镇视实际情况聘请专业第三方机构，以进一步增强消防管理与应急扑救的实效。

3. 完善年度复核机制，加强事中事后的安全监管

通过镇、村定期排摸在营民宿的情况，落实多部门联合执法与协同监管制度，并做好年度复核工作，以进一步减少区内乡村民宿产业的安全隐患。