

广州市旅游局

穗旅函〔2017〕242号

广州市旅游局关于对广州市第十五届人大 一次会议代表建议第20172124号的答复

李丽珍等代表：

你们在广州市人大第十五届一次会议提出的《关于鼓励和支持民宿旅游业发展的建议》（第20172124号）收悉。经会同市公安局、市住建委、市食药监局、市法制办、市质监局、市环保局、市地税局等相关部门研究，现答复如下：

你们的建议很有前瞻性，反映出正在发展中的民宿新业态，与近期《国务院关于印发“十三五”旅游业发展规划的通知》中明确提出“构建新型住宿业”、“鼓励发展自驾车旅居车营地、帐篷酒店、民宿等新型住宿”不谋而合。你们对广州民宿旅游发展进行客观分析，提出了许多建设性意见，为下一步政府部门研究和推动民宿旅游发展起到重要参考作用。

一、民宿旅游发展已引起关注

广州民宿旅游处于发展初期和探索阶段。从分布上看，民宿主要来自乡村，以村民自有住房开展住宿接待，城区内也有少数利用老建筑改造而成的民宿对外接待。从经营主体上看，乡村民

宿主要由业主自主经营，个别是合作经营，城区内主要是合作经营。从特色来看，装修和装饰风格、经营上体现主人情怀和特色的不多。虽然目前广州民宿旅游发展水平不高，但这几年政府部门在推进旅游新业态发展、完善和规范乡村住宿设施（民宿雏形）方面也做了一定工作。

（一）民宿旅游发展氛围已初现

根据市委、市政府决策部署，市住建委从2013年开始全面启动美丽乡村建设，至2015年完成89条市级美丽乡村建设，极大地完善了村庄基础设施和公共服务设施、改善了农村人居环境。市农业局从促进休闲农业发展的角度，扶持和培育出37个广州市观光休闲农业示范村、11个广州市观光休闲农业示范园和11个广州市特色农庄。2016年，市旅游局落实市委要求，确定30个旅游文化特色村创建单位，计划用3年时间集中打造。增城、从化区发挥生态和文化优势，将大埔围村、蒙花布村、莲麻村建设成具有乡情乡愁的旅游村，并围绕“万家旅舍”、“客家围屋”等主题发展民宿旅游，形成了一定的品牌效应。

在广州市区，利用“三旧”改造项目和有一定历史文化底蕴区域发展了不少文化创意类项目，如太古仓、红专厂创意产业园、珠江琶醍啤酒文化创意艺术区和小洲村等，在这些区域兴起了以民宿为雏形的住宿设施。

（二）监管机制逐步加强。自实施《广州市农家乐管理办法》（穗府办【2015】42号）以来，我们以此作为发展乡村旅游的重要依据。着力从加强组织领导入手，组建组织架构。市旅

旅游局牵头成立了广州市农家乐质量等级评定指导委员会，按职责分工落实各监管责任，并要求区成立相应的机构。目前，黄埔、海珠、番禺、增城、从化、白云、南沙等区都成立了相应的组织架构。此外，围绕农家乐发展遇到的问题，召开市农家乐协调会，召集市指导委员会成员单位共同研究农家乐办证难和规范办证问题。相关职能部门根据职责要求抓好监督检查，如食药监部门重点抓好旅游食品市场的日常监管工作，多种途径开展《食品安全法》普法宣传，结合年度量化评级、专项整治、示范创建等工作，督促、引导经营业户依法规范经营，落实食品安全主体责任意识，把好旅游食品经营的进货、储存、销（制）售和退市关口，提高经营者食品安全管理水平。

（三）示范项目起到借鉴作用。近几年来，增城“万家旅舍”深入人心，成为增城旅游新品牌，这得益于增城区委区政府2014年启动打造“万家旅舍”品牌，并作为推进扶贫富民工程的一大抓手。万家旅舍主要引导农户利用闲置的住房资源开办旅舍，让游客住百姓屋、吃百姓饭、体验农事生活、购农家特产，使广大农民足不出户就业创业。为引导万家旅舍依法经营，当地政府部门编制了《万家旅舍工作指引》，《增城农家乐星级评定指导手册》，对规范万家旅舍、农家乐等建设和管理起到很好作用。为此，市旅游局专门在增城区召开了乡村旅游现场会，组织市相关单位代表、各区旅游局和乡村旅游经营者实地考察和学习增城发展万家旅舍经验，深入了解增城万家旅舍多种类型并存、多种营销手段、统一管理模式的作法，为全市

乡村旅游发展起到一定示范和借鉴作用。

（四）规范指引已发挥一定作用。在服务领域，《星级饭店等级划分与评定》国家标准一直走在前列，为旅游行业标准化建设和规范管理起到标杆作用。这几年来，结合广州旅游业发展需要，我市旅游标准化建设不断深入，先后发布了17项旅游业地方技术规范，其中《乡村旅游住宿服务规范与评定》（DBJ40100/T80-2010）、《农家乐服务质量等级划分及评定》（DBJ40100/T94-2010）对乡村家庭旅馆和餐饮、旅游活动在合法经营、规范管理等方面提出要求，对引导和规范乡村住宿设施管理起到一定作用。

二、各政府职能部门对目前民宿管理的相关规定

民宿是一种新型的住宿设施业态，在乡村是家庭旅馆的升级版。目前，相关职能部门参照住宿设施管理对民宿有一定的管理要求。

（一）市公安局

对乡村民宿消防安全管理。目前，民宿建筑在办理消防行政许可准入条件时主要按以下几种情况办理：

1、2009年5月1日以后新建或扩建的民宿建筑工程，需取得县级以上规划行政主管部门的规划许可证明文件后，依法办理消防行政许可手续。

2、1998年9月1日至2009年5月1日之间已建成的民宿建筑工程，可提供政府或者有关部门出具的规划证明文件依法办理消防行政许可手续。

3、1998年9月1日以前已建成的民宿建筑工程，可以持房屋产权证明等建筑物合法证明文件依法办理消防行政许可手续。

在乡村民宿治安管理上，依照《中华人民共和国反恐怖主义法》、《旅馆业治安管理办法》、《广东省旅馆业治安管理规定》等法律法规的要求，公安部门依法开展旅馆业的审批及治安管理工作，对未经公安机关许可、擅自经营旅馆业的行为，依照《治安管理处罚法》予以取缔。对民宿经营情况符合旅馆业申报条件要求的，各级公安机关依法受理审批。2014年以来，市公安局治安部门已多次向省公安厅治安局反映我市民宿经营情况，建议提请修改相关法律法规，进一步明确管理标准及要求，争取工作支持。不符合旅馆业申办条件的，按照《广东省租赁房屋治安管理规定》，按小时、天数为租期的出租屋来经营，安装租住人员信息采集系统，即时采集和报送租住人员基本信息，制定管理制度，配备专职管理人员。

（二）市住建委

对需在历史文化街区、历史文化名镇、历史文化名村、历史建筑、历史风貌区和传统村落的建设控制地带内进行新建、扩建、改建而成的民宿，应按照《广州市历史文化名城保护条例》执行，不得破坏传统格局和历史风貌。如不位于上述建设控制地带内，将原有住宅改建为民宿，也应符合《住宅室内装饰装修管理办法》（建设部令第110号）和《广东省物业管理条例》、《广州市房屋安全管理规定》等法规、规章的规定，不得有损坏或者擅自变动房屋承重结构、主体结构；将没有防水要求的房间或者阳台改为

卫生间、厨房，或者将卫生间改在下层住户的卧室、起居室（厅）、书房和厨房的上方等行为。

（三）市环保局

目前，民宿项目涉及的项目环评审批、餐饮业污染防治、生活污水收集处理等方面已有相应的法律法规规定，具体民宿项目涉及的问题，可直接适用现行有效的环保法律法规予以管理。

《广州市环境保护局关于印发广州市第一批免于环境影响评价审批管理的建设项目名录（试行）的通知》（穗环规字〔2017〕1号）已经印发实施，文件明确在符合相应条件的情况下，已有合法建筑内设置招待所或旅馆（仅含住宿功能）免于环评影响评价管理，减小民宿经营者的负担，从行政管理的层面支持民宿旅游业发展。

（四）市食药监局

根据《食品安全法》规定，从事食品经营应当依法取得许可。民宿中涉及餐饮部分的，市食品安全监管部门将强化餐饮经营关键环节的监管。一是加强对熟食、凉菜、生食海产品等高风险食品制作的现场检查，严禁超范围经营高风险食品；二是加强隐患排查，严格遵守食品安全操作规范；三是加强监督抽检，防止不合格食品流入餐桌；四是加强对食品添加剂的使用管理情况检查，依法查处超限量使用食品添加剂以及使用非食用物质等违法行为，要求经营者确保提供安全、优质、放心的食品。此外，加强旅游消费重点区域，旅游高峰重点时段的重点监督检查，严防食品安全风险。

(五) 市地税局

目前国家没有专门对民宿业制定税收政策。按照现行税收管理权限，税收立法和税收政策的制定权集中在全国人民代表大会及其常务委员会、国务院，地方各级政府和税务机关没有自行制定税收（优惠扶持）政策的权限。对人大代表提出的“建议税务部门根据民宿业的经营特点，在税务政策上对名宿业给予优惠”建议，市税务局将适时向上级部门反馈，希望国家出台支持民宿业的税收优惠政策。

向纳税人提供纳税辅导和开展纳税宣传是税务部门依据职能开展的主要工作。市地税局将一如既往地为民宿业纳税人提供相关税收政策宣传和辅导，为民宿旅游业发展提供助力。

三、齐心协力促进民宿旅游发展

近几年来，国务院、国务院办公厅印发了系列促进旅游发展的系列文件，其中《国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见》（国发【2014】31号）、《国务院办公厅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）、《中共中央、国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》（中发【2016】1号）、《国务院关于印发“十三五”旅游业发展规划的通知》（以下简称《十三五旅游规划》）等对乡村旅游发展给予了充分肯定并提出了进一步发展的要求，尤其《十三五旅游规划》明确提出“构建新型住宿业”的新要求，为民宿旅游业发展提供了支撑文件。

(一) 学习借鉴外地经验。 民宿发展国内以浙江省、境外以

台湾、日本发展的较好。在业态发展上，浙江省依托当地文化积淀和生态环境，在当地政府的引导、扶持和强力整合下，市区和乡村形成了具有一定规模、不同层次的民宿集聚区和分布广泛的民宿点，为旅游者提供了舒适和有品位的休闲旅游地，形成了带动当地居民和村民致富的民宿经济。台湾民宿经济发展成效更为显著，台湾深入发掘和利用当地人文和自然资源，营造休闲、特色、居家的民宿氛围，形成了风格各异、文化凸显、特色经营的民宿系列，成为台湾旅游的重要品牌。在民宿管理上，浙江省由农村办牵头，多部门参与制订《浙江省民宿管理办法》，由省公安厅制订的《浙江省民宿（农家乐）治安消防管理暂行规定》，让民宿的民营者有章可循，有法可依。

（二）加强规划引领

2016年，住房城乡建设委根据广州市“十三五”规划纲要确定的“推进美丽乡村建设”目标任务，在认真总结梳理前三批美丽乡村试点建设经验的基础上，制订印发了《广州市美丽乡村建设三年行动计划（2016-2018）》（穗办【2016】21号），计划三年内按照“成线、连片、组群”打造美丽乡村升级版的思路，完成213条市级、267条区级美丽乡村创建，“十三五”期间实现全市889条编制规划村美丽乡村全覆盖。其中，“大力发展特色化乡村旅游”作为一项主要任务列入了《广州市美丽乡村建设三年行动计划（2016-2018）》中，提出依托乡村资源培育发展乡村旅游度假区、提升乡村旅游文化品质、对接特色乡村旅游节庆活动等工作内容，为支持民宿旅游业提供更好的发展平台。《广州市乡村旅

游发展规划》和《广州市旅游业发展十三五计划》中提出鼓励发展自驾车旅居车营地、帐篷酒店、民宿等新型住宿业态，建设百家岭南文化、创意文化、乡村田园等主题住宿设施，作为提升和调整我市酒店品质和数量的内容之一。在“重点任务”中，立足广州优质旅游资源，主动适应经济新常态，以创建国家全域旅游示范区为契机，进一步推动旅游业与其他产业的深度融合。在旅游+农业中提出，到2020年，培育10个特色旅游小镇、30个特色旅游文化村、30家乡村旅游创客基地、100家星级“农家乐”及一批精品民宿，开发一批集田园风光、农事体验、文化体验于一体的农业庄园。为此，我们将通过加强规划引导，依托广州建设美丽乡村、特色小镇、旅游文化特色村建设成就，打造具有岭南特色的民宿旅游品牌，丰富我市旅游新业态。

（三）协同研究新政策新情况

面对民宿旅游发展的好时机和出现的新情况，我们一方面是鼓励和扶持其发展，另一方面，探索民宿行政管理新模式。最近，住房城乡建设部、公安部、国家旅游局等三部门联合发文，下发《关于印发农家乐建筑防火导则（试行）的通知》（建村【2017】50号），为民宿旅游规范管理提供了依据。我们将根据广州实际，协同相关职能部门研究解决民宿发展中遇到的问题，通过开展调查研究，学习借鉴外地成功经验，针对我市民宿发展出现的新情况、新问题研究在农村利用自有住房和旧村居、在城区盘活利用具有旅游开发价值的旧城镇、旧厂房发展民宿，争取制定出台相关办证程序和管理规范，解决民宿旅游发展中的瓶颈问题。同时，

研究我市民宿规范管理的相关政策，理顺相关管理要求，为我市民宿旅游发展提供保障。

（四）加强行业管理

按照《广州市农家乐管理办法》和各职能部门职责分工以及属地管理要求，落实各职能部门主体责任，加强对民宿检查监督。在已经发布《乡村旅游住宿服务规范与评定》基础上，根据民宿旅游发展情况，争取制定《民宿建设和服务规范》和《民宿规范经营指引》，在治安管理、消防安全、食品卫生、环境保护、服务质量和制度建设等方面加强监管规范民宿经营行为，提高民宿管理和服务质量。在民宿建设和装修风格上，强调突出业主情怀和特色，注入旅游文化元素，提高民宿特色化和个性化水平。结合评定星级农家乐，评出一批以住宿设施为主、具有特色的星级农家乐，为新业态发展提供示范作用。

（五）加强人员培训

发挥广州教育和人社部门资源优势，加强对乡村旅游（含民宿）人员培训力度。对经营乡村民宿农户进行住宿、餐饮和安全管理等岗位培训，并给予一定的费用减免。强化专业技能和服务技能等各种类型培训，增强从业人员服务技能、安全防范意识和应急处置能力。定期和不定期组织学习交流，学习外地民宿发展理念和管理经验。选择发展较好的民宿作为大学实习基地，支持大学生到乡村实习和创业，不断促进当地农户思想观念转变和管理水平提高。

（六）加大培育力度

一是加大宣传。在引导特色民宿发展到一定程度后，通过整合特色民宿及其他乡村旅游资源，争取策划旅游线路，丰富乡村旅游内涵。同时，开展形式多样的旅游宣传活动，加大民宿及乡村旅游的营销推广力度，吸引更多境内外游客来穗旅游和体验有岭南特色的民宿旅游。

二是加大扶持。政府相关部门对美丽乡村、特色小镇、旅游文化特色村建设分别给予了一定资金扶持，在营造良好的乡村环境和社区氛围上起到很好作用。我们将不断支持民宿与周边景区连片打造，协同相关部门加大旅游公共基础设施配套建设，如道路通达性、问询点、标识系统、旅游厕所等。通过加强宣传和扶持，不断培育民宿旅游发展，使之成为广州住宿业有特色的一种新业态。

衷心感谢你们对广州旅游业发展的关心和支持，欢迎你们继续对我们的工作提出宝贵意见！

内容可公开。

专此函复。



(联系人：丁劭筠，林瑛；联系电话：81078247 81078237)

公开方式：免于公开

抄送：市府办公厅，市人大联络委。

广州市旅游局办公室

2017年4月13日印发
