

三亚市人民政府 关于提请审议《三亚市乡村民宿经营 管理办法(草案)》的议案

三亚市人民代表大会常务委员会：

为了规范我市乡村民宿经营管理，促进我市乡村民宿业健康发展，市旅游和文化广电体育局在结合我市乡村民宿经营工作实际和征求各单位意见的基础上，起草了《三亚市乡村民宿经营管理办法(草案)》。

该草案已于 2020 年 8 月 18 日经七届市政府第 101 次常务会议审议通过，现提请审议。

附件：1. 三亚市人民政府关于《三亚市乡村民宿经营管理办法(草案)》的报告

2. 《三亚市乡村民宿经营管理办法(草案)》

三亚市人民政府代市长：包洪文

2020 年 8 月 20 日

三亚市人民政府关于《三亚市乡村民宿经营管理办法(草案)》的起草说明

—— 2020年8月27日在市第七届人大常委会第四十一次会议上
三亚市人民政府

常委会会议：

受市政府委托，我现就《三亚市乡村民宿经营管理办法（草案）》（以下简称《草案》）作报告，请予审议。

一、起草背景和原因

（一）起草背景

从2018年中央一号文件《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》、2018年4月《中共中央 国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》、习近平总书记的“4.13”讲话和2018年12月国家发展改革委印发《海南省建设国际旅游消费中心的实施方案》，到2018年2月海南省人民政府印发《海南省人民政府关于促进乡村民宿发展的指导意见》，2019年4月海南省住房和城乡建设厅印发《海南省乡村民宿发展规划（2018-2030）》，2019年5月海南省六个厅局联合发布《海南省乡村民宿管理办法》和《海南省促进乡村民宿发展实施方案》，中央到地方的一系列政策、文件的出台都为我省乡村民宿的规范化发展指明了方向。

《三亚市乡村民宿管理办法》地方立法项目于2019年12

月 27 日，经三亚市七届人大常委会第五十五次主任会议审议通过，被列入《三亚市人大常委会 2020 年立法计划》。出台《三亚市乡村民宿经营管理办法》，是落实海南国际旅游消费中心建设，落实中央和本省关于乡村振兴、脱贫攻坚等战略以及促进乡村民宿发展相关文件的实际举措。

（二）起草原因

为了规范我市乡村民宿经营管理，提升乡村民宿服务品质，保障旅客与经营者的合法权益，促进乡村民宿业健康有序发展，推动乡村振兴，根据相关法律、法规的规定，结合实际，制定本《办法》。

二、主要内容

本《办法》涵盖总则、开办要求、经营规范、监督管理、法律责任、附则，共六章三十五条。

（一）关于乡村民宿的定义

乡村民宿主要有以下特征：第一，地理位置位于乡（农）村地域；第二，经营者是房屋的所有权人或者合法承租人；第三，较少的住宿容量；第四，经营范围包括住宿、餐饮及其他休闲娱乐配套项目；第五，旅客可具有特殊的机会或优势去认识当地自然、人文环境，包括建筑特质等。编制组在多次征求意见，并结合我市工作实际，形成本《办法》中的乡村民宿定义。

（二）关于促进发展原则

本《办法》规定，三亚市、区人民政府应当制定并组织实施

与海南自贸港建设相适应的乡村民宿产业政策,应当通过财税等政策支持乡村民宿发展。

(三) 关于乡村民宿的开办要求

乡村民宿开办的条件和程序,根据海南自贸港方案改革精神,推行市场准入承诺即入制,取消强制许可和审批,建立健全备案制度,是本《办法》的亮点之一。

(四) 关于乡村民宿的经营规模

乡村民宿的经营规模分两类,较小规模的乡村民宿在消防方面的标准与国家三部委发布的《农家乐(民宿)建筑防火导则(试行)》保持一致;较大经营规模的乡村民宿,应符合消防部门公众聚集场所投入使用、营业消防安全告知承诺制度相关规定。

(五) 关于乡村民宿的监督管理

主要明确了乡村民宿行业主管部门为各区旅游文化主管部门,并设定了各区有关职能部门的职责分工,要求强化信息交流和共享,其中为落实市政府行政管理信用承诺工作任务部署,要求各区旅游文化主管部门组织乡村民宿经营者签订《信用承诺书》,也是本《办法》的亮点之一。

三、 需要明确或关注的问题

(一) 关于出台《三亚市乡村民宿经营管理办法》的时机问题

1.依照相关政策法规出台时间倒推,我市现有乡村民宿经营所用房屋“合法性”历史遗留问题正逐步妥善解决

自 2008 年《中华人民共和国城乡规划法》施行以来，我国开始施行建造农村房屋需办理规划报建手续相关规定。据了解，我市现有农村房屋大部分建造于该法律施行之前，未办理规划报建手续。截止 2012 年，我市农村房屋报建工作由于各种原因仍进展缓慢，现有乡村民宿经营所用土地房屋的合法性，大部分仍属于“待定”状态，成为历史遗留问题。

2013 年起，我国及地方各省、市陆续启动农村土地确权登记工作。根据《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》和《海南省农村房地一体及集体建设用地统一确权登记发证工作方案》的要求——明确“2020 年底全面完善现有农村宅基地和集体建设用地确权登记和权籍调查成果，2021 年底完成全省农村不动产权籍调查，农村房地一体和集体建设用地不动产登记发证率达 95% 以上；出台相关政策意见，妥善处理现存的历史遗留问题。”这表明，随着我市农村土地房屋确权登记发证工作的积极推进，待 2021 年《三亚市乡村民宿经营管理办法》公布实施时，我市大多数乡村民宿经营所用土地房屋的“合法性”历史遗留问题应该已经得到有效解决。

鉴此，随着《三亚市乡村民宿经营管理办法》立法工作的推进实施，以及相关产业倾斜政策的贯彻落实，将极大提高乡村民宿经营者办理确权登记手续的积极性，从而倒逼我市农村土地房屋确权改革工作加速前进步伐。

2.依照我市乡村民宿业发展态势分析,我市乡村民宿发展大有可为但亟待规范管理、实现高质量发展转型

乡村民宿行业发展迅猛,在我市住宿业态中已占有重要地位。根据市各民宿协会提供数据显示,我市 178 家乡村民宿共有客房数量 4050 间,床位数量 6210 张,从业人员 1270 人,2019 年接待过夜游客 156.91 万人,总收入 1.8073 亿元,占比全市接待过夜游客量 6.5%。以亚龙湾博后村为例,博后村集中打造民宿专业村,已开业和建设中的民宿达 44 家,房间总数约 1300 间,是海南省最大的民宿村之一,成为众多游客的“网红打卡地”,今年五一假期平均入住率高达 85.4%。7 月 17 日出版的《人民日报》头版头条点赞博后村牢记习近平总书记“小康不小康,关键看老乡”的深情嘱托,抢抓发展机遇,建设美丽乡村,重点发展民宿产业,走出一条致富新路。7 月 20 日央视《新闻联播》头条聚焦三亚博后村特色民宿等产业,也引发了社会各界的广泛关注。

随着我市乡村民宿业态蓬勃发展,市场主体由于缺乏相关规范依据,加之法律法规制度保障缺失、政府职能部门监管缺位、行业标准规范措施缺乏,房屋与游客安全隐患频发等问题也逐渐暴露。而三亚作为海南旅游业发展的排头兵,乡村民宿作为“新宠”,游客期望值很高,如果管理缺位,势必会不断形成舆论关注热点、管理应处难点,使三亚旅游市场管理出现“真空部位”。同时,出台《三亚市乡村民宿经营管理办法》,既是保障海南自贸港建设突出优势特色大力发展旅游业的现实需要,也是规范我

市乡村民宿产业合法、健康、有序发展的有力抓手，具有重要的现实意义和实践价值。

鉴此，进一步采取行之有效的运营管理办法，夯实市场主体责任，明确部门职责任务，是高质量发展民宿的必然趋势。此次通过立法确立我市乡村民宿行业主管部门、厘清政府相关职能部门职责、明确经营开办条件及流程、实施等级评定和行业标准制定等措施，一是可通过构建多部门综合协调机制规范我市乡村民宿经营监管，充分保障旅游消费者的合法权益；二是可助推我市乡村民宿提高服务品质，满足广大旅客的多元化住宿需求。

同时，《三亚市乡村民宿经营管理办法》出台又有利于妥善解决我市现有乡村民宿经营所用土地房屋“合法性”的历史遗留问题。如不及时立法，遗留历史问题的“案例”会使得市场追随沿用，未来违法的可能性更大。发展是解决一切问题的基础和关键，历史遗留问题将在市场发展和法律规范中陆续消亡。

（二）关于推行市场准入承诺备案制的问题

《海南自由贸易港建设总体方案》明确，实施市场准入承诺即入制——“对具有强制性标准的领域，原则上取消许可和审批，建立健全备案制度，市场主体承诺符合相关要求并提交相关材料进行备案，即可开展投资经营活动。备案受理机构从收到备案时起，即开始承担审查责任。”

近年来，推行准入便利、依法过程监管的制度体系，一直是全国各级政府打造营商环境力推的一个改革方向，但是承诺即入

制并不代表没有监管，除了应当进一步加强事中事后监管外，还要形成政府之间的协同监管体系。此次《三亚市乡村民宿经营管理办法》的出台，将严格压实备案受理机构的审查责任和备案主体的备案责任，通过进一步加强过程监管的规则和标准，依法对我市乡村民宿投资经营活动的全生命周期实施有效监管。

待该法出台后，还将根据实际情况，通过制定《实施细则》，进一步建立健全以信用监管为基础、与正面承诺清单和监管负面清单管理方式相适应的过程监管体系，为三亚在乡村民宿运营管理方面争创新的范例和制度集成。

以上说明和《草案》是否妥当，请审议。

三亚市乡村民宿经营管理办法（草案）

第一章 总 则

第一条 为规范乡村民宿经营行为,提升乡村民宿服务品质,促进乡村民宿业健康有序发展,推动乡村振兴,根据相关法律、法规和政策规定,结合本市实际,制定本办法。

第二条 本办法适用于本市行政区域内乡村民宿的开办、经营和监督管理活动。

第三条 本办法所称乡村民宿,是指利用农村宅基地依法建造或经有关部门确权的农民房屋、村集体用房,以及利用集体建设用地、国有农场、林场的国有建设用地等资源,依托当地特色人文环境,为旅客提供住宿及其他相关服务的经营场所。

本办法实施前,利用没有经过确权登记的土地建设的房屋开办乡村民宿的,按有关规定处理后给予确权登记的,纳入本办法规定的乡村民宿管理范围,未能给予确权登记的,依法处罚后,可备案登记并由村集体经济组织经营。

第四条 乡村民宿经营管理遵循促进发展、便利准入、属地监管、行业自律、生态环保的原则。

第五条 市、区人民政府应当制定并组织实施与海南自贸港建设相适应的乡村民宿产业政策,根据现行的土地管理办法和改革方向,将乡村民宿发展纳入产业发展规划,合理布局乡村民宿发展用地。

第六条 市、区人民政府应当通过财税等政策支持乡村民宿发展，培育本区域特色品牌。

第七条 鼓励乡村民宿经营者加入行业协会，支持行业协会发挥行业自律和专业服务功能。

第二章 开办要求

第八条 乡村民宿的开办推行市场准入承诺即入制。原则上取消许可和审批，建立健全备案制度，乡村民宿经营者承诺符合相关要求并提交相关材料进行备案，即可开展经营活动。受理备案机构，自收到备案时起即开始承担审查责任。

第九条 经营用客房数量不超过十四个标准间(或单间)、最高四层且建筑面积不超过八百平方米的乡村民宿，经营者依法取得营业执照后，应当承诺符合治安管理、消防安全、公共卫生、食品安全、房屋质量安全等相关要求，并提交相关材料进行备案。

乡村民宿房屋质量应符合国家制订的相关标准。

各区公安、卫生健康、市场监管、住建等主管部门按照各自职责，作为备案受理机构，承担审查责任。

超过本条第一款规定的经营规模的乡村民宿，还应符合消防部门公众聚集场所投入使用、营业消防安全告知承诺制度相关规定。

第十条 乡村民宿的从业人员应持有合法身份证明或者务工证明，外籍从业人员还应持有合法工作许可或工作类停居留证

件。应持有健康证明，并经卫生知识培训合格。

第三章 经营规范

第十一条 乡村民宿经营者应当依法从事经营活动，公平竞争、诚实守信，保障旅客的合法权益。

第十二条 乡村民宿的经营范围应当以提供住宿服务为主，提供餐饮服务、婚纱摄影、汽车租赁、垂钓采摘、健康医疗、养老养生等其他相关服务的，应当遵守相关法律、法规的规定，确保安全、规范经营。

第十三条 乡村民宿经营者应当将营业执照及相关证照置于经营场所醒目位置，按规定公示即时服务项目和服务收费标准。

第十四条 乡村民宿经营应当与所在地的村（居）委会实现共建共治共享，承担安全生产和消防安全主体责任。应当制定安全管理制度和应急预案，确定防汛、防台风、消防安全责任人，并按照经营规模配备专职或兼职治安保卫人员和消防安全管理人员，依法规范安全管理，履行安全保障义务。

对可能危及旅客人身、财产安全的情形，乡村民宿经营者应当向旅客作出说明或者提醒，对存在安全隐患的区域应当设置警示标识，并采取必要的防护措施。

发生突发安全事故时，乡村民宿经营者应当立即启动应急预案，及时向相关部门报告，并协助有关部门做好旅客的转移工作。

第十五条 乡村民宿经营者提供的服务信息应当客观、真实，

广告宣传应当真实、合法，不得欺骗、误导旅客。

第十六条 乡村民宿经营者接待住宿登记，应当按照旅馆业治安管理相关规定执行。

第十七条 旅客登记入住后，除下列情形外，未经旅客允许，任何人不得进入客房或者以其他方式影响旅客住宿：

（一）遇到可能危及旅客人身安全的紧急情况的；

（二）有关部门执法人员依法执行公务的；

（三）从业人员按照规定时间对客房进行清扫的，当事人明示拒绝的除外。

第十八条 乡村民宿经营者及其工作人员应当严禁旅客携带危险物品、违禁物品。

乡村民宿经营者及其工作人员发现旅客有下列情形之一的，必须立即报告公安机关：

（一）拒不提供身份证件、冒用他人身份证件或者使用伪造、变造身份证件的；

（二）境外身份证件种类和真伪难以辨别的；

（三）公安机关通报寻查的赃物或者其他可疑物品的；

（四）具有违法犯罪嫌疑或者被公安机关通缉的；

（五）法律、法规规定的其他情形。

第十九条 乡村民宿在营业期间应当确保公共区域的视频监控设备正常运行，视频监控资料保存期限不得少于九十日。

禁止传播、出售、泄露、删改乡村民宿视频监控资料及旅客

的住宿信息。

除相关有权机关依法开展侦查、调查或者经旅客同意外，不得向任何单位和个人提供旅客相关信息和视频监控资料。

第二十条 鼓励乡村民宿经营者投保公众责任险、火灾事故险、雇佣人员人身伤害意外险等商业保险，防范经营风险。

第四章 监督管理

第二十一条 市旅游文化、市场监管、公安、消防、卫生健康、综合执法、住建等主管部门应当加强对各区有关部门的工作指导和监督管理，建立健全市、区二级工作联防联控机制，加强事中事后监管。

第二十二条 按照属地管理原则，各区旅游文化主管部门为乡村民宿经营管理综合协调部门。负责统筹协调行政区域内市场监管、公安、消防、卫生健康、综合执法、住建及其他有关部门按照各自职责，对乡村民宿经营活动实施有效过程监管。

第二十三条 各区旅游文化主管部门应当组织乡村民宿经营者做出信用承诺并公示，归集乡村民宿经营主体在提供服务过程中产生的主体信用信息，建立乡村民宿经营主体信用档案。

第二十四条 各区旅游文化主管部门应当监督和引导乡村民宿按照国家标准、行业标准和地方标准规范经营。

第二十五条 各区旅游文化主管部门应当将乡村民宿宣传推广工作纳入年度旅游宣传推广计划。

第二十六条 各行业主管部门应当加强对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。

第二十七条 各行业主管部门应当通过“全省共享交换平台”及时公开、共享乡村民宿相关信息，建立信息交流和共享机制。

第五章 法律责任

第二十八条 违反本办法第九条规定，提供虚假备案信息的，由备案受理机构记入信用记录，公示于三亚市信用信息共享平台。

在备案审查中发现实际情况与承诺不符的，由备案受理机构责令限期改正，对逾期不整改或整改后仍达不到要求的，依法依规追究其相应责任。

第二十九条 违反本办法第十六条规定，不按照规定设置前台登记处，采集旅客信息，并对来访人员进行登记的，由公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚法》及相关法律法规予以处罚；发生重大事故、造成严重后果构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十条 违反本办法第十九条第二款规定，传播、出售、泄露、删改乡村民宿视频监控资料及旅客住宿信息的，由公安机关责令改正；造成严重后果构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十一条 本办法规定的由有关部门处理的行政违法行为，根据国务院相对集中行政处罚权的规定已经确定集中由综合

行政执法部门处理的，从其规定。

第三十二条 违反本办法规定，本办法未设定处罚但有关法律、法规已设定处罚的，从其规定。

第六章 附则

第三十三条 本办法的具体应用问题由市人民政府负责解释。

第三十四条 市政府应当制订实施细则进一步推进本办法施行。

第三十五条 本办法自 起施行。