

优化提升宁波民宿经济促进政策的若干建议

张雪晶 傅叶挺

摘要：发展民宿经济是推动宁波乡村旅游升级和“三农”发展的重要抓手。近年来，宁波大部分区县（市）陆续出台鼓励、支持民宿经济发展的相关政策，以促进民宿经济快速发展。但是，目前已经出台的这些政策在引导和支撑民宿经济长期健康、优质发展方面仍显不足，尤其是财政资金使用效率不高、行业监管体系不健全等问题比较突出，迫切需要进一步优化提升宁波民宿经济促进政策以加速民宿经济转型升级。

关键词：民宿经济；政策财政；投入；优化提升；宁波

作者：张雪晶，浙江大学宁波理工学院讲师；

傅叶挺，宁波市政府发展研究中心，硕士。（浙江宁波 315000）

促进民宿经济发展是宁波实施“乡村振兴”战略的重要抓手，进一步优化提升现有民宿经济政策是实现民宿经济可持续健康发展的重要保障。近期，我们开展了宁波民宿经济政策实施效果的专项调查。调查结果显示，宁波目前的民宿经济政策以促进短期数量的增长为主，对民宿经济长期健康、优质发展的政策引导和支撑相对不足。本文建议以财政资金优化配置为抓手，以健全监管体系为支撑，优化提升民宿经济促进政策以加速民宿经济转型升级。

一、现行民宿经济政策的运营状况及问题

近年来，宁波大部分区县（市）和乡镇（街道）都相继出台了鼓励民宿经济发展的相关政策，有力支撑了各地民宿经济的快速发展。归纳起来看，宁波各级政府出台的鼓励民宿经济发展的政策主要分为两类：一类是民宿管理办法。如奉化、宁海、象山、余姚、东钱湖旅游度假区等民宿重点发展区域都出台了管理办法，对民宿发展中的一些实际问题进行明确和规范，如设立民宿发展协调小组及办公室，明确申办条件及程序、民宿的安全及卫生标准等。另一类是促进政策。9个区县（市）和8个乡镇（街道）都出台了促进政策，对新开民宿、民宿星级评定进行一定财政补助，对民宿发展的先进乡镇（街道）、村（社）进行奖励，对企业投资、村集体经济投资民宿的给予一定补助等。

总体来看，这些鼓励民宿经济发展的政策短期效果明显，2015-2016两年，宁波全市民宿新增274户，计2682间客房、5107张床位，分别占现有民宿总数的36.05%、34.13%和33.48%。但是，在支撑民宿经济长期健康发展方面，宁波与国内先进地区的政策措施相比还存在着一些不足，主要表现为以下三个方面。

（一）财政投入的负面影响逐步显现

目前，宁波鼓励民宿经济发展的最主要手段是财政补助，而且很大一部分是一次性补助，此举对民宿业主的经营行为产生一定的负面影响。一是部分经营者因此出现惰性心态。在被调查的142个民宿经营者中，有83个要求政府给予财政资金支持，占比达58.5%。经营者对短期的资金依赖程度过高，弱化了其在精细化管理、品牌化经营、特色化发展等方面的经营意识。二是助长短视行为。部分经营者为申请到政府补助，新建的家庭旅馆质量低劣，管理粗放，无法满足游客品质需求，导致入住率不佳、供给过剩。据调查，截至2016年底，宁波20间客房以下的小微型住宿企业数量超过2400家，但是精品民宿（指客房价格在300元以上）户数仅为51户，精品率十分低下。

（二）产业链纵向环节支撑薄弱

宁波鼓励民宿经济发展的政策主要集中在区县（市）和乡镇（街道）层级，而且以传统的财政投入为主，市场化手段运用不足，无法对民宿产业链纵向发展环节形成全面有效的支撑。一是财政投入的形式相对单一，市场化程度不高。据调查，9个区县（市）和8个乡镇（街道）共17项民宿经济促进政策中，以财政补助、奖励为主，基本上没有股权投资、合同外包等市场化手段。二是市级层面对民宿产业统筹发展的力度不强。市级层面在民宿整体布局、规划设计、组织培训、品牌化经营、特色化发展等方面缺少全面有效的政策支撑，这是宁波民宿产业链纵向发展环节薄弱、整体绩效不佳的重要因素。据调查，现在宁波民宿市场淡季时间较长，大部分民宿从周日下午2点开始到周四基本处于“惨淡”经营状态，入住率20%-30%是常态。

（三）事后监管的制约因素突出

当前，宁波民宿行业在事后监管的创新方面，仍存在着政策难点和制约因素。一是标准和规范不够细化优化。相比国家旅游局最新出台的民宿行业标准，宁波出台的地方标准相对比较粗略，一定程度上影响了标准在执行层面的贯彻实施。比如国家标准规定民宿从业人员应经过卫生培训和健康检查，须持证上岗，而宁波地方标准对从业人员更多的是一些笼统的行为规范。二是监督体系不够健全。民宿行业的监督管理涉及市场监管、安全、消防、卫生等部门，协调成本较高，多部门协作监管的操作性及效果不强，经营者信用体系、消费者投诉机制等建设滞后，监管模式创新落后于民宿产业发展要求。据调查，宁波地区的民宿在携程、驴妈妈、去哪儿网上被差评的主要原因是安全、隔音、异味、虫害以及与旅游饭店相比粗糙的装修和维护导致的硬件设施功能受损等问题。

二、宁波民宿经济政策的优化提升对策

主动借鉴国内民宿发达地区政策及运作经验，优化提升鼓励宁波民宿经济发展政策，创新财政投入方式、健全监督管理体系。

（一）成立民宿产业研究院

由市级层面相关部门与浙江大学管理学院、中国美术学院等高校与民宿行业协会等机构整合民宿智力资源共同发起，成立宁波民宿产业研究院。研究院应围绕宁波民宿产业创新发展目标，以需求为导向，突出智库功能，强化民宿产业政策研究，同时在民宿规划设计、经营管理、人才培养、专题培训、合作交流等方面提供智力支撑与平台保障。

（二）设立美丽乡村民宿产业基金

民宿重点发展区县（市）级政府层面设立美丽乡村民宿产业基金，以财政投入的市场化运作为切入点，创新民宿开发经营模式。借鉴广东增城区政府大力培育并联合企业、农户共同打造“万家旅舍”民宿运营主体的经验，探索“政府引导、市场主导、农户创业”的民宿开发经营模式，联合专业投资机构设立民宿产业基金，积极与民宿品牌运营机构合作，鼓励个体民宿经营者参与，共同成立民宿管理公司，为个体民宿经营者提供培训、产品策划、资格准入、品质监督、平台宣传等管理服务，推动民宿行业标准化、精细化、品牌化发展。

（三）细化优化标准规范

根据2017年10月发布的国家《旅游民宿基本要求与评价》、浙江省《民宿基本要求与评价》，进一步细化优化宁波的《特色客栈等级划分规范》等地方标准，标准要对民宿的安全、环境和设施、卫生、服务等技术性内容做出具体规定，明确民宿从业人员的基本职业资质等。在强调“标准化”的同时，也应重视本土文化的传承，打造特色民宿，在民宿等级划分中将特色功

能、本土文化传承等作为重要评价要素。

（四）创新民宿监管模式

在民宿的日常监管方面，借鉴深圳大鹏新区创新民宿监管模式的经验，探索民宿监管社区自治模式。在宁波民宿集聚的乡镇（街道）进行该模式试点，结合当地人文及自然景观、环境资源及人口密度等因素，由居委会和股份合作公司与民宿经营者签订责任协议，将民宿作为社区建设的一部分进行安全管理，发挥社区服务功能，为民宿经营提供必要的消防、停车、安全生产等服务。在民宿等级评定方面，借鉴杭州的经验，民宿等级评定借助由建筑学、民宿专家、旅游院校学者、政府监管部门人员组建的第三方评审组进行等级评定，而且对民宿的评级要进行动态管理，评定之后需要进行复评，复评不合格的必须退回原来的补助。