



云阳县规划和自然资源局
云阳县文化和旅游发展委员会
云阳县农业农村委员会
云阳县住房和城乡建设委员会
关于印发《关于明确乡村民宿用地政策
促进乡村民宿规范发展的实施意见》的通知

云规划资源发〔2021〕49号

各乡镇人民政府、街道办事处，县级有关部门：

《关于明确乡村民宿用地政策促进乡村民宿规范发展的实施意见》已报经县政府同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。

云阳县规划和自然资源局

云阳县文化和旅游发展委员会

云阳县农业农村委员会

云阳县住房和城乡建设委员会

2021年5月14日



关于明确乡村民宿用地政策 促进乡村民宿规范发展的实施意见

近年来，乡村民宿作为乡村旅游和服务业的新兴业态发展迅速，对于盘活乡村闲置资源，丰富乡村旅游服务供给，促进乡村振兴发挥了积极作用。为进一步明确乡村民宿用地和规划建设管理要求，促进我县乡村民宿发展，培育和发展新型农业旅游业态，促进农业全面升级，经县政府批准，提出如下实施意见。

一、总体要求

(一) 准确定义。乡村民宿是指利用具备合法产权的废弃学校、粮油站、水管站、废弃农房等相关闲置资源，经营用客房不超过4层、建筑面积不超过800 m²，主人参与接待为游客提供体验当地自然、文化与生产生活方式的小型住宿设施；符合治安、消防、卫生、环境保护、安全等规定，取得工商营业执照、特种行业许可证、卫生许可证，如提供餐饮还需具备食品经营许可证的合法民宿。

(二) 指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，践行“绿水青山就是金山银山”发展理念，紧扣“山水之城·美丽之地”目标定位和“行千里·致广大”价值定位，依托



独特的自然风光、生态环境和人文底蕴，以促进产业升级、带动农民增收、建设美丽乡村，满足和吸引更多市民到乡村消费为目标，结合新型城镇化和美丽乡村建设，盘活利用城乡闲置资源，引导市场、资本、人才、技术向乡村集聚，因地制宜开发一批主题鲜明、特色突出、风格独特的旅游民宿示范工程，培育形成“特色化、品牌化、产业化、集聚化”的旅游民宿体系，引导全县乡村民宿规范有序持续发展，把乡村建设成为宜业、宜居、宜乐、宜游的美丽家园。

（三）基本原则。一是坚持规划先行、底线管控。以农为本、多元融合，通过资产盘活、存量提升，注入创新元素，优化资源配置，激发乡村民宿发展动力活力。二是坚持政府引导，市场主导。完善乡村民宿发展体制机制；尊重和遵循市场发展规律，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，突出企业主体地位，全面激活市场、要素和主体，营造政府引导、市场主导、社会参与的乡村民宿发展良好氛围。三是坚持因地制宜，特色导向。充分考量当地生态条件和环境承载能力、自然与人文环境、消费规模和市场基础，坚持因地制宜、因势利导，加强乡村民宿品牌培育，形成本土化、多元化、特色化旅游民宿品牌体系。四是坚持业态融合，品质发展。引导乡村民宿加强与相关产业融合发展，构建“三产联动、多业融合”旅游民宿经济业态，推进产业融合发展



和品质提升。五是坚持共建共享，以人为本。以业主为主体，调动业主积极性、创造性和参与性，注重全过程规划建设、全环节运营管理，注重农民权益保障，建立利益联结机制，推动构建旅游民宿共建、产业共推、利益共享的发展格局，努力实现生态美、产业兴、百姓富，增强群众的获得感、幸福感。

（四）发展目标。着力培育一批特色鲜明、可复制、可推广的乡村民宿样板，通过试点示范，打造一批适应市场需求的差异化、特色化、个性化乡村旅游民宿产品，培育一批特色鲜明、有较强市场影响力和号召力的乡村民宿品牌，促进创新创业和富民增收，逐步形成独具特色、管理规范、服务一流的旅游民宿发展格局，显著提升休闲农业和乡村旅游中高端产品供给能力，推动“传统乡村”向“精致乡村”转变。到2021年全县培育10个乡村民宿示范项目，到2023年力争全县累计培育50个，到2025年力争全县累计培育100个，产业规模不断扩大，空间布局科学合理，业态内涵更加丰富，发展质量和综合效益达到全市领先水平。

二、加强规划引领管控

（一）严守各类红线底线。划定城镇开发边界、生态保护红线和永久基本农田三条控制线，在三条控制线外划分农业农村发展区和生态控制区，合理确定农业农村发展的建设用地规模，保



障乡村发展空间，统筹安排乡村的生产、生活、生态用地。严禁在自然保护区的核心区和缓冲区、风景名胜区的核心景区、地质公园的特级保护点（区）、森林公园的核心景观区和生态保育区、湿地公园的保育区和恢复重建区等各类自然保护地的禁止建设区域内；饮用水源保护区核心区，以及重要河道、湖泊、水库管理范围等类型的生态保护红线管控区域内；洪水风险区和地质灾害高危险地区布局、建设或经营乡村民宿项目。在上述区域内利用现状存量乡村房屋经营民宿的应依法退出或迁出。严禁占用永久基本农田，严禁非法占用林地，严禁利用农村宅基地以发展乡村民宿名义建设别墅大院和私人会馆，严禁以经营乡村民宿名义变相从事房地产开发，严禁将农村宅基地及其地上房屋向不具备宅基地取得资格的主体转让。

（二）实行村庄规划引领。村庄规划是乡村地区的详细规划，作为开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设规划许可、进行各项建设的法定依据。各乡镇（街道）要根据村庄的分类和发展实际，以一个或几个行政村为单元编制“多规合一”的实用性村庄规划，充分体现乡村特色、落实一村一策，统筹优化产业发展、生活居住、配套设施、生态保护和文化传承的各类空间布局，落实土地集约节约和高质量发展要求。规划要坚持村民主体地位，扎实做好入户调查、村民讨论、集体



决策等基础工作，让村民参与规划编制各个环节，保障村民的知情权、参与权、表达权和监督权。

（三）专项发展规划支撑。县文化旅游委牵头，县规划自然资源局、县农业农村委、各乡镇（街道）配合编制全县乡村民宿发展规划。依据旅游发展等产业规划，立足自身资源禀赋，充分考虑市场容量，合理确定本区域乡村民宿的发展规模、空间布局，引导乡村民宿结合自然资源和产业特色，挖掘人文历史和非物质文化遗产，突出区域特点和文化特色，发展产权人参与接待，为游客提供体验当地自然、文化与生产生活方式的小型住宿设施。乡村民宿发展规划要明确乡村民宿项目的位置布局、土地用途、体量风貌、建设时序、建设主体和方式等详细内容和管控要求。

（四）做好空间规划衔接。县规划自然资源局指导深化完善村庄规划，并将乡村民宿发展规划纳入相应的村庄规划，按照先规划后建设原则，充分考虑乡村民宿及配套基础设施发展需求，在符合规划、空间用途管制要求和尊重农民意愿前提下，优化村庄规划用地布局，强化规划引领管控，避免低水平重复建设，形成布局合理、规模适度、特色鲜明的乡村民宿发展格局。遵循乡村自身发展规律，有效利用乡村零星分散存量建设用地，因地制宜优化产业结构，合理布局乡村民宿发展空间。

三、严格用地规划审批



(一) 严格空间用途管制。充分发挥村庄规划作用，鼓励利用合法合规的宅基地、废弃学校、村混合用地发展乡村民宿，支持风景名胜设施用地发展民宿，支持国有未利用地和集体四荒地发展乡村民宿。村产业用地、村公共服务设施用地、基础设施用地原则上不用于发展乡村民宿。乡村民宿的主体建筑以及必要的基础设施用地，按建设用地管理，涉及占用农用地和未利用地的，应办理农用地转用审批手续。与乡村民宿密切相关的生态景观、农业种养植用地，按农用地管理，不征收（收回）、不转用。乡村民宿项目涉及新增建设用地未经依法审批不得擅自改变农用地和未利用地用途、功能和土地权利性质，不得硬化地面、破坏耕作层、违规侵占林地、破坏生态环境。

(二) 分类保障建设用地指标。鼓励集体经济组织通过多种途径优化整合盘活现有集体建设用地资源发展乡村民宿，符合相关规划的，农户可以利用现有房屋自办或以土地使用权入股、联营等方式联合其他单位共同发展乡村民宿。支持有条件的村落在征得当地农户自愿的前提下，利用当地现有宅基地进行农房原址或联户集中改造，发展集聚式乡村民宿。可以通过农村土地综合整治，用地指标通过村域“小挂钩”方式取得，将原建设用地拆旧复垦为耕地，实行村域内占补平衡，集约化用于拆旧农户集中联建，多余的建设用地指标可用于乡村民宿公共配套服务设施、



基础设施建设。对发展集聚式乡村民宿确需使用新增建设用地进行公共功能设施配套，暂时又难以通过增减挂钩方式进行土地综合整治的，在坚持农地农用、不涉及永久基本农田的前提下，可纳入本乡镇(街道)土地利用总体规划中预留的不超过5%的规划建设用地指标中考虑，支持将经营性集体建设用地向聚集式民宿项目配置。

(三)分类完善民宿用地审批。农村居民直接利用现有民居经营乡村民宿的，无需办理规划用地审批手续，其中利用具有文物保护价值的古建筑开办民宿的，不得改变房屋主体结构及外立面，只能实施供水、供电、供气管网改造和内部修缮性装饰装修，其改造及装饰装修方案需报县规划自然资源局和县文化旅游委审批；农村居民原址改建、重建住宅发展乡村民宿，持原不动产登记证书，由乡镇人民政府审核办理宅基地和建房规划许可，新批准建筑占地人均不得超过30平方米。3人以下户按3人计算，4人户按4人计算，5人以上户按5人计算，建筑层高不得超过三层（总建筑高度不得超过12米），下同；农村居民扩建住宅发展乡村民宿，涉及新增建设用地的，严格按照《重庆市规划和自然资源局 重庆市农业农村委员会关于做好农村村民住宅用地农用地转用审批有关工作的通知》（渝规资〔2020〕792号）文件规定办理农用地转用审批后，再由乡镇人民政府审核办理宅基



地和建房规划许可；已取得宅基地的农村居民申请迁建住宅的，不办理农用地转用审批手续，应当编制拆旧建新方案报县规划自然资源局审核并报县政府批准，由乡镇人民政府审核办理宅基地和建房规划许可并监督落实；农村居民多户集中新建住宅发展乡村民宿的，须以村庄规划为指引，按照集中居民点建设项目进行用地、规划、建设审批，依法办理农用地转用、土地供应、乡村建设规划许可及建筑施工许可等手续，涉及使用林地的，还须按照有关法律法规办理使用林地手续。用地面积大于 400 m² 的村民连片建房用地，须按集中居民点建设项目进行审批。

（四）严控项目建设规模。严格按照《重庆市土地管理规定》《重庆市农村村民住宅规划建设管理暂行办法》，农村村民建住宅，建筑层数不超过 3 层，建筑高度不超过 12 米。实行联户集中改造发展聚集式乡村民宿的，按集中居民点用地规划管理相关程序完善规划、用地审批，利用集体经营性建设用地建设经营用客房的，不超过 4 层、单体建筑面积不超过 800 m²。规范建筑形态，尽可能多的保留乡村原有地貌、自然形态，结合乡村自然风光、田园景观，因地制宜发展乡村民宿。对紧邻乡村民宿的公共自然空间，不得设置影响行人通行、妨碍公共空间使用、破坏生态环境的围合。注重建筑风貌，通过村庄规划研究落实建筑风格、历史文化保护等方面的管控要求，并充分考虑当地建筑文化特色



和居民生活习惯，提出乡村民宿的规划设计要求，既突出地域特色，又与自然和谐统一，避免“千村一面”、“千景一面”。

（五）加强批后监督实施。农村居民住宅建设工程竣工后，作出规划许可的乡（镇）人民政府、街道办事处应当对其建设位置和建设规模进行现场验核。农村居民集中居民点、非农村居民住宅建设工程竣工后，建设单位或者个人应及时向县规划自然资源部门提出建设工程竣工规划核实申请。规划自然资源部门对符合乡村建设规划许可证及附件、附图许可内容的非农村居民住宅建设工程，按规划许可内容核发竣工规划核实确认书及附件、附图；不符合的，办理《乡村建设竣工规划核实复函》。生活污水、餐厨油烟处理等污染防治设施应与乡村民宿同时规划、建设和投入使用。

（六）加大监督执法力度。县规划自然资源局及林业部门将会同农业农村部门，积极协助配合、指导乡（镇）人民政府、街道办事处做好乡村民宿的监督管理，建立日常巡查机制，加强建设过程监管，及时发现、制止在建违法建筑的行为，并向负有监管、查处职责的主管部门报告，把违法行为“发现在初始、制止在萌芽”。对“未批先建”、“侵占林地”、“长高长胖”等违法行为，要依法责令停止违法行为、限期改正。对违法占用耕地、林地，特别是永久基本农田空间和自然保护地禁止建设区域、造



成生态环境破坏的违法行为要严肃查处、依法追究。县规划和自然资源局对未办理乡村建设规划许可证或擅自改变乡村建设规划许可证及附件附图进行建设的乡村民宿，按照《重庆市城乡规划条例》的相关规定进行查处；同时积极协助、指导乡（镇）人民政府、街道办事处按照《重庆市城乡规划条例》的相关规定，查处其管辖范围内未办理乡村建设规划许可证或擅自改变由其核发的乡村建设规划许可证及附件附图进行建设的乡村民宿。农村村民违法占地建住宅的，由农业农村部门负责查处；违法使用林地的，由林业部门依法查处。对侵占河道、水利用地等涉及其他部门、单位职能职责的违法行为，及时函告、移交，积极开展联动执法。

四、合力推进乡村民宿发展

（一）发挥集体经济组织主体作用。鼓励农村居民盘活利用自有闲置农房及宅基地经营乡村民宿。鼓励集体经济组织合理开发集体资源，采用规范的民主程序，以农户自愿为原则，通过托管、收储、协议有偿回收等方式统一组织管理利用闲置的宅基地、非本集体经济组织成员因房屋继承占用的存量宅基地及产业用地，发展乡村民宿。支持利用乡村闲置公共公益设施（旧学校、旧祠堂、旧茶场宿舍、旧林场场部等）发展乡村民宿；支持利用特殊的老旧厂房（造纸厂、土陶厂、玻璃厂、水泥厂、糖厂、化



工厂等)发展乡村民宿。积极探索集体经济组织在充分保障农户宅基地用益物权、防止外部资本侵占控制的前提下,以建设用地使用权出租、入股、联营等方式,利用空闲农房及宅基地,合作发展乡村民宿。在办理乡村民宿相关审批手续时,需征求集体经济组织意见。

(二)创新主体参与模式。按照政府引导、企业参与、市场化运作的要求,创新发展模式、管理方式和服务手段,全面激活市场、激活要素、激活主体。政府重点做好顶层设计、提供公共服务等工作,防止大包大揽。充分调动农业龙头企业、农民合作社、农村集体经济组织、家庭农场等多元市场主体建设乡村民宿的积极性、主动性和创造性。以企业、农民合作社为主体的,可以股份合作、租赁等方式,整合农民的土地、房屋等资源,或利用企业自身土地、房屋资源进行乡村民宿建设;以农村集体经济组织为主体的,可以通过发展多种形式的股份合作,组织集体经济组织成员参与乡村民宿建设,壮大集体经济实力,带动农民共享发展成果。

(三)完善公共配套设施。县农业农村委要将乡村民宿发展与美丽乡村建设、特色田园乡村建设、农村人居环境整治等有机结合,充分利用政府、社会和金融机构等多种渠道资金,加快推进乡村基础设施建设,加大对乡村民宿公共服务设施的投入力度,



改善乡村民宿的种养条件，着力改造提升乡村民宿绿化、道路、厕所、垃圾污水处理等基础设施，围绕农业生产过程、农民劳动生活和农村风情风貌，合理布局农产品加工、乡村民俗展示、农业综合服务 etc 必要的辅助配套设施，实现特色农业创新发展、乡村环境净化美化和休闲服务能力同步提升。

（四）打造一批示范样板。重点支持一批权属清晰、合法运营且在交通区位、资源环境、建筑体量、软硬件设施等具备良好基础的存量住宿接待单位，实施精品化改造提升，强化文化内涵、完善设施配套，加强专业化运营管理，提质发展旅游民宿产品；鼓励利用城市废弃工业厂房、老旧小区和仓储用房等城市闲置资源，打造一批具有时尚创意、文化内涵、多元业态的旅游民宿休闲聚集区，融入特色民宿、文化书店、特色餐饮、文化体验等多元复合体验空间，实现城市空间再造、品质提升。鼓励有条件的地区多措并举发展乡村民宿，重点利用旧学校、旧厂房、低产坡地等新建和改造一批生态好、体验强、配套优、品味高的乡村旅游民宿集群，助力乡村振兴。

（五）培育一批旅游民宿品牌。积极打造乡村民宿区域公用品牌，将其打造成城乡融合发展的一张新名片。鼓励乡村民宿经营主体通过要素流动、资源共享、资本重组和品牌整合等多种形式，促进乡村民宿品牌集聚发展，提升农文旅融合品牌的整体影



响力和知名度。同时引导各乡镇和试点区域差异化发展，鼓励塑造各具特色的区域乡村民宿品牌。通过对《旅游民宿基本要求与评价》标准宣贯实施和星级民宿创建评定，培育一批民宿示范项目，发挥典型示范作用。通过品牌引进和企业整合，推进乡村民宿企业连锁化、网络化、专业化发展，提升乡村民宿原创品牌研发和设计能力，打造辨识度高、品牌力强的系列云阳本地乡村民宿主题 IP。积极引导粗放型民宿、农家乐逐步向高品质、优服务的乡村民宿转型升级，逐步实现生产标准化、经营集约化、服务规范化、功能多样化。加强对乡村民宿经营者的行业指导，强化安全生产、食品卫生等方面教育和制度建设，严禁违法乱建、欺客宰客。鼓励就近吸纳农民参与乡村民宿生产经营管理，鼓励从业人员就近就地参加住宿、餐饮、服务等各种培训，增强服务意识、规范服务礼仪、提高服务技能。促进行业自律，规范竞争行为，营造公平环境，推动共享农庄（乡村民宿）依法、有序、规范发展。

（六）引导一批乡村民宿业态。创新乡村民宿与旅游要素深度融合，引导商务休闲、户外运动、生态观光、乡村生活、养生度假、怀旧体验等旅居要素与乡村民宿发展有效融合，探索“民宿+非遗”“民宿+艺术”“民宿+书屋”“民宿+民俗”等融合发展方式，打造文化民宿、美食民宿、生态民宿、康养民宿、艺



术民宿、研学民宿等乡村民宿新产品。推动乡村民宿与林业、农业、街区、古镇、乡村等深度融合，培育形成一批“民宿+”融合型新兴业态。积极扶持休闲农业合作社，鼓励发展以休闲农业和乡村旅游为核心的一二三产业融合发展聚集村，发展具有历史印记、地域特点、民俗风情的农业特色小镇，建设一村一品、一村一景、一村一韵的美丽村庄。

（七）开展乡村民宿宣传推广。将乡村民宿纳入全县文旅宣传和目的地营销内容，与各类主流媒体合作，加大乡村民宿宣传营销力度。结合国家和市级休闲农业和乡村旅游示范区建设，开展各类主题民宿精品发布推介活动。加大线上线下营销力度，策划推出涵盖乡村民宿集聚区等乡村民宿的精品旅游线路，鼓励将乡村民宿纳入旅游组客营销奖励。通过网络、节会活动、平台合作等方式多渠道推广乡村民宿。创新运营模式，加强上下游产业链整合，带动乡村民宿附加产品开发销售，努力扩大乡村民宿消费规模，满足游客多元消费需求。总结提炼有关乡镇乡村民宿发展典型案例，发挥示范引领作用。

（八）实施消防安全分类管理。对利用城乡闲置房产资源开发经营乡村民宿的，其消防安全实行分类管理：在乡镇（不包括县城镇）、村庄，利用村民自建住宅改造乡村民宿的，其消防安全按照《住房城乡建设部 公安部 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）执行；利用其他住宅改造乡村民宿的，其场所规模及消防安全要求参照建村〔2017〕50号文件执行；利用住宅以外其他建筑改造乡村民宿的，其消防安全应当符合《建筑设计防火规范》（GB50016-2019）要求。

（九）加强乡村民宿行业自律。支持成立乡村民宿协会行业组织，制定行业标准、公约，推进行业征信管理，加强行业自我管理监督。

五、保障措施

（一）加强组织领导。各乡镇、街道，县属有关部门要将利用存量空置房屋发展乡村民宿试点工作列入重点工作，纳入年度工作计划和有关考核体系，健全联合指导和重大事项处置机制，加强规范引导和监督管理，推动乡村民宿持续健康发展。

（二）强化协同配合。文化旅游主管部门牵头抓好乡村民宿经营服务标准、品牌培育和宣传推广工作。发展改革、公安、规划自然资源、生态环境、住房城乡建设、城市管理、水利、农业农村、商务、卫生健康、应急、市场监管、统计、金融监管、林业、税务等部门要加强协调联动，做好政策支持、业务指导等工作，共同推进乡村民宿发展。

（三）突出政策支撑。一是财政支持。县级财政每年安排专



项资金，扶持乡村民宿建设；对乡村民宿发展相对集中区域，要优先安排土地整治、农业综合开发等各类涉农专项资金，开展田、水、路、林、村综合整治；加大对发展乡村民宿集群的重点旅游目的地基础设施配套建设资金支持；对创建评定为等级乡村民宿给予奖励性补助。二是社会支持。支持社会资本以投资、股权等多种方式进入乡村民宿发展领域。鼓励金融机构创新金融产品和服务方式，加大对乡村民宿项目的信贷支持，并在贷款利率上给予优惠；支持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上。三是配套支持。鼓励定向招商引资开发乡村民宿，对租赁国有闲置房产资源开发经营乡村民宿的，设立适当的免租期（民宿项目经营盈利前一律免租金）；对利用城乡闲置房产资源开发经营乡村民宿的，用水、用电、用气价格按城镇居民标准执行；对利用城镇闲置房产资源开发经营乡村民宿按照当年财政综合贡献给予奖励支持。落实好农业龙头企业、农民专业合作社等各类市场主体建设乡村民宿相关税收优惠政策。四是人才支持。支持将乡村民宿投资主体纳入创新创业有关政策支持范围。加强农村创新创业人才培养和引进，对乡村民宿建设中涌现的优秀人才纳入新型职业农民培育认定和市人才培养体系，并给予一定的政策扶持和奖励。

（四）优化发展环境。县级各部门要高度重视乡村民宿发展，



强化服务意识，营造乡村民宿健康发展环境，落实“最多跑一次”的工作要求，简化乡村民宿审批流程，加大乡村民宿宣传推广力度，组织相关人员培训，指导乡村民宿产业发展，力争使乡村民宿在城市提升和乡村振兴中发挥更大作用。