

河南省律师协会
“乡村旅游与民宿经济发展法律
论坛”论文

乡村民宿融资困境及解决路径探析——以
栾川县民宿为例

赵宏强 崔 潇 天 河南钼都律师事务所

乡村民宿融资困境及解决路径探析

——以栾川县民宿为例

摘要

“金色家园”是一种以民宿经营权抵押贷款为核心的金融创新融资工具，本文针对栾川县乡村融资困境，对地方政策提出建议并成功转化，因地制宜地将“金色家园”融入栾川乡村民宿发展运营模式，推动政府、企业和银行达成有效协作，为中国乡村民宿融资提供借鉴。

关键词： 乡村民宿 融资 旅游业经济

Rural lodging financing dilemma and solution path to explore: Luanchuan County lodging as an example

Abstract

In view of the dilemma of rural financing in Luanchuan County, this paper puts forward suggestions and successfully transforms local policies, integrates "Golden Home" into the development and operation mode of Luanchuan rural homestays according to local conditions, promotes effective cooperation between the government, enterprises and banks, and provides reference for the financing of rural homestays in China.

Keywords: rural lodging, financing, tourism economy

目录

乡村民宿融资困境及解决路径探析——以栾川县民宿为例	2
摘要	2
Abstract	3
绪论	5
一、选题缘由	5
二、文献综述与创新点	5
第一章 乡村民宿发展历程和政策演进	6
一、国家乡村民宿发展历程和政策演进	6
二、地方乡村民宿发展历程和政策演进	8
第二章 乡村民宿融资的困境与法律风险：以栾川县为例	10
一、栾川县民宿融资之困境探析	10
二、乡村民宿融资法律风险点探析	11
第三章 路径探析：政府创新经济政策助力打破栾川乡村民宿融资困境	14
第四章 路径探析：银行创新金融产品助力打破栾川乡村民宿融资困境	15
一、“金色家园”的核心构架和风控特色	16
二、政府在“金色家园”中的职能和积极影响	18
结论	20
参考文献	20

绪论

一、选题缘由

近年来，随着洛阳市旅游业的快速发展，民宿产业展现出了蓬勃发展趋势，特别是随着中高端民宿兴起，涌现出了一些连锁民宿、网红民宿，发展了一批精品客栈、庄园、宅院、驿站、山庄等旅游度假住宿设施，提升旅游品质和档次，2022 年洛阳市委、市政府提出实施文旅文创融合战略，加快南部栾川县、嵩县、汝阳县、洛宁县、宜阳县等地乡村旅游发展，充分发挥乡村旅游在乡村振兴中的战略目标，并出台了《洛阳市文旅文创融合发展行动计划》《洛阳市加快伏牛山乡村旅游高质量发展实施方案》等一系列的实施乡村振兴、支持民宿业发展的政策。

然而，大部分地区由于金融产品落后，缺乏相关的配套政策，陷入了融资难的困境。栾川县政府通过调整民宿相关政策，引导金融机构创新金融产品，为打破融资难的困境进行了有益的尝试。本文以栾川县为例，基于其乡村民宿融资成功经验，介绍了栾川县打破融资困境的两条路径。本文先梳理了我国乡村民宿的发展历程、中央与地方的民宿融资政策的演进，随后分析了过去栾川县乡村民宿融资陷入困境的原因和投资乡村民宿的法律风险。基于以上研究，笔者提出了政府和金融机构解决融资难题的两条路径，期待以栾川县乡村民宿融资的成功经验为中国其他地区乡村民宿的发展提供借鉴。

二、文献综述与创新点

针对中国乡村民宿融资难的问题，学术界众说纷纭，不同学者提出了不同的观点。有学者从分散风险等角度出发，通过实证分析提出民宿融资实现利益共享的多元化途径¹。也有学者认为融资难、渠道少是当今中国乡村民宿普遍遇到的难题，需要依靠政府的力量，出台相关政策指导乡村民宿融资，并鼓励银行等金融机构为民宿融资提供帮助。²也有学者从个案角度出发，以传统村落的融资案

¹ 杨晓鸿，民宿特色打造的困境与共享性回归，中国集体经济，2018(8):132—133

² 张建斌，从财务视角对民宿行业面临的问题及解决措施的分析，科技经济市场，2019(11):108—110

例，分析民宿开发对吸引社会资本、拓宽融资渠道、实现资金保护多元化的正向作用³。有学者认为应该顺应市场规律，通过市场手段积极引导金融机构在民宿产业中增加融资⁴。

综上所述，现有研究大都在宏观政策层面对乡村民宿融资提出了一定的建议，但鲜有学者关注到金融产品对解决乡村民宿融资难问题的作用，这一点有待学界探索。本文以栾川县乡村民宿融资成功案例为背景，介绍了政、企、民三方联动的融资解决方案“金色家园”，为解决栾川乡村民宿融资难问题提供了有效的解决路径。

第一章 乡村民宿发展历程和政策演进

一、国家乡村民宿发展历程和政策演进

我国的乡村民宿产业起源于农户为提高其家庭经济收入而利用其闲置住宅给外出旅行的客人提供的短期住宿服务，早年出现在城市郊区旅游景点附近的一些由农民自主经营的乡村客栈、农家乐就是乡村民宿的 1.0 版本。但由于我国严格实行土地用途管制制度，而农村宅基地取得需要符合特定的身份，长期以来宅基地及农房的流转受到很大限制，因此在民宿行业发展初期，乡村民宿的经营者大多是农房的产权人，且经营规模普遍较小。

从 2015 年左右开始，我国民宿业进入高速发展时期，在国家政策引导和共享经济的推动下，市场规模快速增长，管理也逐渐步入正轨，开始向着专业化、规范化的方向发展。

2017 年 10 月，国家旅游局出台了首个国家级的民宿行业标准《旅游民宿基本要求与评价》（LB/T 065—2017），从定义、评价原则、基本要求、管理规范 and 登记划分条件等对旅游民宿作出了规范要求（该标准在 2019 年被新的标准 LB/T 065-2019 所替代）。2018 年中央一号文件正式提出“探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’”，通过适度放活宅基地和农民房屋使用权，给宅

³ 闵忠荣，洪亮，民宿开发：婺源县西冲传统村落保护发展规划策略，规划师，2017，33(4)：82—88

⁴ 宋丹妮，罗寒，以民宿带动农村产业融合：以巴渝民宿为例，城乡建设，2019(10)：65—67

基地的流转进行“松绑”，使得宅基地以及农房有机会进入市场流通。

2019年《土地管理法》修改，明确“鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。”同年，农业农村部发布的《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》（中农发〔2019〕11号）明确“鼓励村集体和农民盘活利用闲置宅基地和闲置住宅，通过自主经营、合作经营、委托经营等方式，依法依规发展农家乐、民宿、乡村旅游等”，再次明确肯定了乡村民宿等新兴业态在盘活宅基地方面的作用。⁵

2020年9月，国家市场监督管理总局、国家标准化管理委员会发布实施《乡村民宿服务质量规范》(GB/T39000-2020)，明确定义了乡村民宿的概念，并同时规定了乡村民宿的基本要求、设施设备、建筑安全、环境卫生、服务要求、持续改进等方面的内容。

2021年2月26日，国家文化和旅游部发布《关于发布旅游行业标准<旅游民宿基本要求与评价>(LB/T065-2019)第1号修改单的公告》文旅科教发[2021]16号，将旅游民宿等级从2019年的三星、四星和五星改为丙级、乙级、甲级；增加反对餐饮浪费行为的相关措施。

2022年7月8日，文化和旅游部、公安部、自然资源部、生态环境部、卫生健康委、应急管理部、市场监管总局、银保监会文物局、乡村振兴局十部委联合印发《关于促进乡村民宿高质量发展的指导意见》，为各地乡村民宿发展指明了新方向。指导意见从规划布局、产品建设、规范发展、经营模式、宣传推广等五个方面提出具体要求。

2023年2月1日，国家文化和旅游部办公厅再次发布旅游行业标准，即《<旅游民宿基本要求与等级划分>(GB/T41648-2022)实施工作导则》办市场发【2023】9号。

总而言之，经过几年的政策演变和推进，民宿行业的整体发展趋势是稳中向好，政府部门的整体方向是在宅基地改革的基础上，鼓励乡村发展民俗旅游业。为了方便读者更明晰感受政策的演变和影响，列表如下。

图1—国家层面政策演进与影响

⁵ 黄建伟，董冠宇，张兆亮，闲置宅基地流转的协同治理能提高基层政府权能满意度吗？——基于南京高淳区的实证研究，农林经济管理学报，2021

时间	政策	影响
21 世纪初	无	发展模式较为粗放。
2015 年	无	虽无政策规范,但在共享经济的背景下快速发展。
2017 年	《旅游民宿基本要求与评价》(LB/T 065—2017)	产生了关于旅游民宿的首个政策依据。
2018 年	中央一号文件正式提出“探索宅基地所有权、资格权、使用权‘三权分置’”	使宅基地以及农房有机会进入市场流通。
2019 年	修改《土地管理法》鼓励村集体和农民盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。同月,农业农村部发布的《关于进一步加强农村宅基地管理的通知》	明确肯定了乡村民宿等新兴业态在盘活宅基地方面的作用。
2020 年	发布《乡村民宿服务质量规范》	明晰了乡村民宿的概念,对乡村民宿的主要方面进行了规定。
2021 年	修订政策,改变民宿评级标准	使得乡村民宿评级更科学合理。
2022 年	十部委联合印发《关于促进乡村民宿高质量发展的指导意见》	为各地乡村民宿发展指明了新方向。
2023 年至今	国家文化和旅游部办公厅再次发布旅游行业标准	进一步加快乡村民宿发展进程。

二、地方乡村民宿发展历程和政策演进

在乡村民宿融资这一经济议题下,上海、浙江、广东、海南等许多省份已经出台了针对民宿管理的具体规定。本文以河南省栾川县乡村民宿融资为背景,因此主要介绍河南省和洛阳市关于乡村民宿的政策演进过程,为了便于直观感受政策的变化和影响,列表如下。

图 2—地方层面政策演进与影响

时间	政策	影响
2020 年 05 月 13 日	河南省人民政府办公厅发布《关于加快乡村旅游发展的意见》(豫政办〔2020〕18 号)	明确提出要“制定完善民宿、农家乐等乡村旅游服务标准,提升民宿、农家乐消防安全管理水平”,并指出“支持以出租、合作方式盘活集体、个人闲置房屋、宅基地等资源”,对当地的民宿产业进行扶持,加快推进乡村民宿高质量发展。
2021 年 12 月 18 日	洛阳市出台《关于印发文旅文创融合发展行动计划的通知》	在融资方面指出,研究探索洛阳市文化旅游融合发展基金设立工作,撬动社会资本投入,加快形成财政优先保障、金融重点支持、社会积极参与的多元投入格局。

2022 年 1 月 18 日	洛阳市人民政府发布《关于印发洛阳市加快伏牛山乡村旅游高质量发展实施方案的通知》	加强信贷支撑作用，引导银行机构加大对乡村旅游企业和项目的金融信贷支持，降低乡村旅游企业融资成本。支持金融机构推出符合乡村旅游特点的金融产品。拓展多元融资方式，通过担保、贴息、以奖代补等方式，促进金融和社会资本更多地投向乡村旅游。鼓励社会资本以租赁、承包、联营、股份合作等多种形式投资开发乡村旅游项目，兴办各种旅游开发性企业和实体。 ⁶
2022 年 1 月 22 日	江凌在市委十二届二次全体（扩大）会议暨市委经济工作会议第一次全体会议上的讲话	按照原有部署，加快组建伏牛山旅游联盟，大力发展以高端民宿为主的乡村旅游，打响“伏牛山居”品牌。

如图所示，河南省人民政府对乡村旅游的发展持积极态度，并在旅游服务标准、民宿安全和土地政策等方面进行了规划和引导，目的是对民宿产业进行扶持，加快推进乡村民宿高质量发展。

此外，洛阳市等地区对省政府相关的政策，因地制宜地进行了细化。例如，要求乡村民宿要朝品牌化、精品化方向转型升级，实施“百村百人百宿”计划；土地方面，对符合条件的项目，增加用地指标，支持宅基地流转。在融资层面，更是要求积极引入社会化资本，加快形成财政优先保障、金融重点支持、社会积极参与的多元投入格局。

国家和地方政府的支持鼓励政策，为栾川县的乡村民宿发展提供了实现路径和政策保障。随着城镇化的推进，大量闲置宅基地和农房为乡村民宿的发展提供了契机。相较于城镇民宿，乡村民宿由于其在盘活农村闲置资产和促进乡村产业振兴方面的双重作用，受到了更多的政策青睐，也吸引了更多投资者的目光。可以预见，乡村民宿有着广阔的市场前景。但同时也应当注意到，基于农村宅基地和集体资产的特殊性，乡村民宿项目与城市民宿存在着明显的差异。相比城镇民宿以短租为主的经营模式，乡村民宿可能还囊括休闲娱乐、餐饮、小型零售等多项旅游服务，整体项目建设投资相对较高，也更容易触碰到一些法律敏感地带，也是银行等金融机构对乡村民宿持谨慎态度的原因。

综上所述，政策的利好只是乡村民宿发展的前提，但仍需要包括乡村民宿经营者、金融机构和地方政府在内的执行者的共同努力，才能够将政策落到实处，

⁶北京市旅游业培训考试中心，北京京郊旅游发展实践，旅游教育出版社，2013. 04

从而实现政策目标。

第二章 乡村民宿融资的困境与法律风险： 以栾川县为例

一、栾川县民宿融资之困境探析

民宿的建设与发展同栾川县旅游产业的发展密不可分，笔者曾于 2021 年为栾川县民宿发展政策建言献策，并成功推动相关政策落地，在此期间笔者对栾川县民宿发展状况进行了实地踏查，并掌握了相关数据。栾川县 15 个乡镇（示范区）中有 13 个乡镇拥有旅游景区，51 个行政村将旅游作为主导产业。其中以重渡沟示范区、三川镇、潭头镇为代表 15 个乡镇的民宿产业发展已经初具规模，共计 122 家，客房 1760 多间，房价在 380 元—1880 元不等一半以上民宿集中分布在重渡沟景区，总投资总额约 4.87 亿元，年平均出租率在 70%以上，投资主体主要以当地村民为主。在 2019 年，青瓦台、风吹过、拾光二十度、慢居十三月、悦里五家民宿被评为省级精品民宿。这些精品民宿的产生也体现了栾川县民宿行业的蓬勃发展。

笔者认为，民宿是特色旅游业的衍生品，与一般住宿服务业相比，其前期建设资金投入规模较大。村民在民宿的建设及运营中遇到的首要问题是资金的问题，前文提到的，《洛阳市文旅文创融合发展行动计划》洛政办〔2021〕68 号《洛阳市加快伏牛山乡村旅游高质量发展实施方案》洛政〔2022〕4 号均要求银行机构加大对乡村旅游企业和项目的金融信贷支持，降低乡村旅游企业融资成本，支持金融机构推出符合乡村旅游特点的金融产品。但在当时的背景下，栾川县政府并没有跟进相应的措施，栾川县金融行业也没有出台相应的针对栾川县民宿发展的资金支持政策。

经调查，笔者发现当时栾川县乡村民宿存在以下几个方面情况：

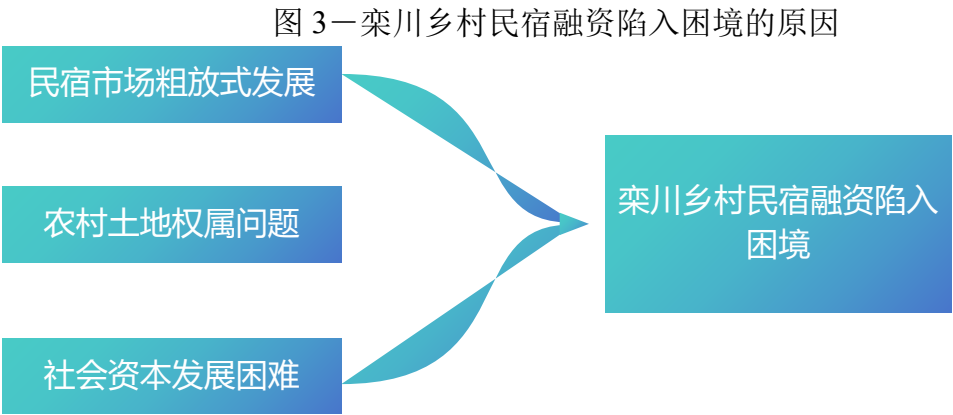
首先，民宿行业的粗放式发展致使市场占有率不高。一方面现有的民宿经营

者在品牌意识、人员素质、服务质量方面存在差别，部分民宿存在恶性竞争，极大影响了栾川县民宿业的整体声誉；另一方面，现有的民宿大部分是由老旧教学楼、村闲置土地发展而来，属于农村集体经济，缺少专业的运营主体，经营秩序比较混乱。

第二，是农村土地权属问题致使融资率不高。乡村居民多采用宅基地翻建房屋的方式开办的民宿，根据法律规定，村集体享有宅基地的所有权，村民享有宅基地上房屋的所有权，房地产权不一定绝对统一。基于此，银行对民宿的抗风险能力不能形成系统的评价标准，这在后文会展开进一步论述，村民使用不动产权融资，发生金融风险后，理论上银行可以对抵押的不动产进行处置，但事实上是根本没有办法处置抵押房屋实现债权，所以导致民宿行业融资率不高。

三是社会资本发展民宿业困难重重。社会资本进入民宿行业通常采用流转民房的方式开办民宿，流转的民房所有权不在自己名下，难以通过传统的抵押房子形式申请到贷款，我市的部分商业银行都已经尝试用民宿经营权作为融资担保，但在实践的过程中因缺乏担保登记的具体操作规范，导致无法设计金融产品。

总之，栾川县乡村民宿融资陷入困境，是多重因素共同导致的结果。为了研究打破困境的路径，笔者将围绕着这几个因素展开进一步的讨论。



二、乡村民宿融资法律风险点探析

基于对栾川乡村民宿融资困境的踏查，笔者对乡村民宿融资的金融产品进行了研究。之所以乡村民宿难以获得银行等金融机构的青睐，很大一部分原因是相

对于酒店业，乡村民宿存在诸多法律风险点，继而影响了金融机构的投资判断。

（一）行业分类与准入

国内民宿行业在近几年得到了迅猛发展，但至今我国针对民宿的法律法规并不完善，业界对于“民宿”还没有形成统一的定义。虽然国家旅游局早在 2017 年 10 月就发布了首个涉及民宿的国家行业标准《旅游民宿基本要求与评价》（LB/T 065—2017），其中对“旅游民宿”作了初步定义，但各地地方立法对于民宿仍然使用了不同的名称和定义，例如“乡村客栈”“网约房”“短租房”等，由此也导致各地对于民宿的行业划分存在差异。有些省市将民宿纳入“租赁房屋”的范畴予以监管，有些则是参照酒店业、旅馆业的规定对民宿进行管理，还要求民宿经营者根据旅馆行业相关的法律法规及行业规范办理相关经营证照（包括旅馆业特种行业许可证），并按照相关税收政策进行纳税，否则就可能因资质违规而遭受行政处罚。此前在这些省市就出现过民宿经营者因“未获得公安机关许可签发特种行业许可证”而被公安取缔的处罚案例。⁷

（二）项目选址

投资乡村民宿也要重点考虑选址是否符合规划。一方面，乡村民宿选址应当符合国土空间规划、城乡规划及村庄规划，还需要注意宅基地改革及集中居住的相关政策要求，避免将民宿经营用房选址在一些政策禁止或限制的区域如果在禁止用于民宿经营的土地上经营民宿，那么将面临被强制关停或接受行政处罚的风险，致使投资目的落空；另一方面，政策鼓励乡村民宿聚焦在重点区域予以发展，比如郊野公园、旅游景区周边区域、规划确定的保留村、乡村振兴示范村等。另外，

（三）土地用途

我国严格实行土地用途管制制度，土地分为农用地、建设用地、未利用地三类，擅自改变土地用途或者占用农用地的，可能因违法用地而被追究法律责任。就乡村民宿来说，结合当前我国土地政策，最符合乡村民宿开发的土地主要是农村集体建设用地（包括宅基地），土地用途则包括居住用地、独立工矿用地、公共公益设施用地等。

⁷ 胡梦超;邓丽艳;赵棣,“硬核+暖心”行政审批再提速,庆云报,2020.05.25

实务中有不少乡村民宿就是以集体所有的旧厂房、校舍等闲置集体存量物业改建而成，但需要特别注意的是，有些闲置农房（例如农用仓库）所占用的土地性质为设施农用地，其本质仍然属于农用地，若改造为民宿，则明显违反“农地农用”的原则，存在严重合规问题。笔者就曾接触过一些民宿因违法占用农地而遭到行政处罚的案例，甚至一些经营者用于经营民宿的房屋被行政机关认定为违法建筑并予以罚没。若未办理相应的用地审批手续便私自占用农用地改作他用，数量较大的或者造成农用地大量毁坏的，甚至还可能会触犯非法占用农用地罪。

（四）经营用房的取得

乡村民宿用房的来源，通常是“农村依法建造的宅基地农民房屋、村集体用房、闲置农房、闲置集体建设用地等资源”，这也是乡村民宿和城镇民宿的主要区别。⁸由于民宿开发建设前期需要较高的资金投入，相比合作开发、委托经营管理等模式，实务中相对常见的还是整体租赁模式，即民宿投资者通过分别与农户签约或者统一向受托的村集体签订长期租赁合同，将农房“收储”后进行必要的装修改造用于民宿经营。相对其他模式而言，租赁模式下民宿经营者拥有更多的经营自主权，并且房屋和土地使用权的取得成本相对固定。但在租赁模式下，要特别关注出租方主体的识别、签约手续和装修改造相关手续要求，笔者也对此提出相应的合规建议并列表展示。

图 4—租赁模式下的民宿投资合规建议

合规建议	法律依据	对投资者（银行）的影响
认清交易主体	我国《民法典》第七百一十六条第二款规定“承租人未经出租人同意转租的，出租人可以解除合同”，因此，交易对象必须是权利人、受托人或者承租人。	影响经营持续性和安全性，若权属不清晰势必会引发民事纠纷，影响投资安全。
集体房产出租要经过民主程序	根据《村民委员会组织法》第 22、24 条，以租赁或者其他方式处分村集体财产，应由村民会议讨论并经参会人员过半数同意。	上述对民主程序的要求可能构成效力性强制性规定，违反该条处分集体财产，可能导致合同无效。
装修要符合法律规定	关于乡村民宿的建筑规模要求，文化和旅游部发布的民宿行业标准中对民宿建筑的要求为经营用客房不超过 4 层，建筑面积不超过 800 m²	可能因违建问题而被地方政府责令停止建设或予以强制拆除。

⁸ 曾志华，《乡村民宿政府监管的法治路径》，怀化学院学报，2020

因此，上述诸多法律风险点的存在，影响了银行等金融机构的投资判断，对栾川县乡村民宿发展造成了负面影响。笔者认为，在客观的困境面前，一方面，需要政府凭其强大的公信力和财政支持为金融机构注入一针强心剂；另一方面，需要律师团队和银行产品团队的相互配合，共同为乡村民宿融资提供发展路径。基于此，笔者多次为栾川县政府提供了乡村民宿融资方面的建议，并成功转化为政策。笔者也在金融产品创新方面为栾川县金融机构提供法律支持，为其创新金融产品构建核心框架。接下来，笔者将分别在第三章和第四章详细论述栾川县乡村民宿融资成功的两条路径。

第三章 路径探析：政府创新经济政策助力打破栾川乡村民宿融资困境

2022年3月8日，中共栾川县委、栾川县人民政府发布《关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的实施意见》，文本中关于乡村民宿的经营、土地政策和融资政策，均由笔者在前文提及的踏查结果和法律研究转化而来，为了清晰展示政策转化的背景，笔者在此列表以供启发。

图5—笔者助力栾川县政府创新经济政策

笔者建议	转化为栾川县政府政策
由金融、旅游局、行业协会共同组成民宿星级评定小组，依据文化和旅游部批准并公布旅游行业标准《旅游民宿基本要求与评价》（LB/T065—2019），对我县的旅游民宿进行星级评定我县多部门联动，规范、引导县域内民宿进行等级评定，扶持出一批高质量、高标准的乡村民宿。打造栾川旅游民宿新名片，美食新名片、文创新名片，提高核心旅游产品、服务竞争力。	突出栾川乡村旅游优势，策划和提炼乡村文化IP，加强文旅产品开发营销，实施精品民宿提升工程，培育美食村、民俗村、康养村、摄影村、写生村等，丰富乡村旅游新业态，提升乡村旅游新体验。
参照《国务院关于实施动产和权利担保统一登记的决定》第二条第七项之规定，浙江省文成县《文成县民宿经营权抵押贷款试点工作方案》的成熟经验。出台我县的民宿经营权抵押登记的具体办法，为我县商业银行深	深化农村金融体制改革，加快农村金融创新，积极构建普惠性、多元化乡村金融体系，推进信用户、信用村、信用镇建设，积极探索政银合作支持乡村振兴模式，为农村金融市场提供差异化、精准化的金融服务产品；积极与农行、

化农村金融改革，创新金融产品，开展民宿经营权抵押贷款业务，提供政策性依据。	农商银行、民丰村镇银行等合作创新金融服务模式，探索用好“创业贷”“农户贷”“精准扶贫企业贷”“无还本续贷”等政策，努力实现金融降本增效、农村产业发展、百姓信用提高的良性循环，着力破解农村融资难、担保难、资金贵问题。
引导县域内各商业银行结合自身职能定位和业务优势，创新设计以民宿经营权为抵押的金融产品，以高质量民宿为平台，将已经形成品牌优势的『印象栾川、柿王醋业、栾川豆腐』等原产地名优产品和旅游文创产品依托民宿平台进行推广，打造栾川旅游民宿新名片，美食新名片、文创新名片，提高核心旅游产品、服务竞争力。	加快发展设施农业，进一步做强“栾川印象”特色农产品品牌，抓好君山制药、柿王醋业、君山红酒业等为龙头的五大产业基地建设。

以上政策的出台具有重要意义。首先，有助于为金融机构为民宿经营者发放贷款提供抗风险能力依据，鼓励各银行业金融机构对诚实守信、获得民宿资金补助、民宿评定等级高等增信手段支持的民宿经营主体，适当提高贷款抵押率；第二，有助于为栾川县商业银行深化农村金融改革，创新金融产品，开展民宿经营权抵押贷款业务，提供政策性依据，解决目前银行有放贷意向而民宿经营权无法办理抵押登记问题；第三，有助于为符合条件的民宿经营主体发放用于民宿设施建造、翻修、装潢及其他和民宿经营相关的并获得贷款人认可的合法用途贷款，扶持出一批高质量、高标准的乡村民宿。

此外，栾川县政府为提高栾川县康养产业的服务质量，推动栾川县康养产业的发展，深化栾川县旅游、中草药、酒店、民宿等资源与康养产业的结合，打造栾川县全域旅游、全域康养的城市名片，还积极与九华公司等企业进行合作，通过政府支持和社会资本共同开创了栾川县民宿发展之新局面。

第四章 路径探析：银行创新金融产品助力打破栾川乡村民宿融资困境

笔者在第二章详细论述了银行等金融机构在投资乡村民宿方面的法律风险点，这些可以预见的风险成为金融机构投资栾川县乡村民宿的掣肘。然而，由于

栾川县政府在金融政策方面的改革，为栾川金融机构为乡村民宿贷款提供了政策依据，继而金融机构可以顺势在符合法律规范和金融政策的前提下，为栾川县乡村民宿打造全新的民宿产品。笔者为栾川县金融机构全新打造的民宿融资产品——“金色家园”，已经成功落地并为栾川县乡村民宿的发展注入了活力。接下来，笔者将以法律视角详细解读这款金融产品的核心构架。

一、“金色家园”的核心构架和风控特色

（一）“金色家园”核心构架

“金色家园”是涉及多方的，以民宿经营权抵押⁹贷款为核心的，采用“组合担保”模式抵抗风险的，用于支持栾川县乡村民宿融资而生的金融产品。首先，银行和民宿业主直接签订借款合同，银行将贷款下放给民宿业主用于发展经营。第二，银行和“组合担保”模式下的所有成员签订担保合同，以对民宿业主的借款进行担保。第三，为了确保担保人实现追偿权，担保人与民宿业主签订反担保合同。这三份协议实现了银行、担保人和民宿经营者的有益连接，通过签订担保合同，降低银行的贷款回收风险；通过反担保合同，使得担保人即使在民宿经营者资不抵债的情况下，也能通过民宿经营权来实现其追偿权。

（二）“金色家园”风控特色

“金色家园”采用了“组合担保”模式，充分增强了对借款人诚信约束力、强化了还款意愿，风险缓释、分担、处置效果良好。主要表现在以下几个方面。

1、“组合担保”的实务操作

对于超过一定额度（30 万元）、具备相应条件的贷款客户，均要采取“多户联保+协会担保+合作担保公司担保+物业经营权质押反担保”的组合担保模式。发放贷款时，首先要求借款人联合同在本村且从事宾馆民宿经营的亲戚、邻居组成“联保小组”，共同为小组成员贷款提供“联合担保”，均全额承担连带保证责任。其次，落实协会担保：借款人在与“农家宾馆协会”签订《物业经营权质

⁹ 民宿经营权抵押贷款是以民宿经营权(民宿利用城乡居民住宅、集体用房、其他配套用房或宅基地使用权价值，发展成民宿后附加的价值，民宿发展潜力、民宿经营者能力、民宿品牌效益等无形资产)作抵押、由银行业金融机构向符合条件的民宿经营主体发放的，在约定期限内还本付息的贷款。

押反担保》协议后，由协会为其贷款提供连带责任保证担保。最后，依据与县财政全资成立的“栾川县金财投资担保有限公司”签订的担保合作协议（担保公司按年向借款人收取 0.5% 的担保费，借款人均能接受），由该公司也共同承担连带责任保证担保，并按合作约定履行担保代偿责任。

“组合担保”模式中：“物业经营权质押反担保”是核心、“协会担保”是风险处置的有效方式和渠道、“多户联保”是第二还款来源和风险处置的有效补充、“合作担保公司担保”是最大限度的风险兜底，使相关担保方的利益诉求与责任分担更加有效、合理、人性，有效突破了农村宅基地上不动产不能设定抵押的法律障碍，成功解决了贷款“担保难”的难题，得到各利益相关方的真心赞同，并极大缓释、分散了贷款违约风险。

2、“组合担保”的风控逻辑与处险程序

一般来说，民宿经营者进行上百万、乃至数百万的建设投资，前期一定慎之又慎对项目经营前景、预期收益和违约后果进行了充分预估并进行了专业设计（从当地村民花费数万至数十万聘请专业机构进行民宿设计就可充分印证），已有充分的经营自信。银行又通过“项目评估”详细进行核查验证，应当说准入项目均具有充分的可行性。但是当特殊因素引发贷款风险时，“组合担保”模式就可充分发挥风险化解作用。以重渡沟民宿贷款为例：当借款人违约且超过宽限期、达到设定触发条件后，银行将同时通知多户联保保证人代偿并知会“农家宾馆协会”启动经营权转让程序；此时，无论联保成员是否代偿，协会均需依据《物业经营权质押反担保协议》接管民宿宾馆经营权，将除借款人正常生活占用房屋（方案设计时已将生活居住用房和经营性用房进行物理分隔）之外的经营性物业通过公开招租、出租方式，交由第三方租赁经营或承包经营。经营权转让过程中，提供多户联保的业主均需按担保约定履行代偿义务且具有经营权受让优先权（因受让经营权是其履行担保责任和义务、弥补代偿损失的最有效、最直接方式，一般容易接受），可以有效防范外来第三方因地缘关系缺陷造成不能实际接管经营的问题出现。违约借款人物业经营权转让后，协会收取的租金、承包费直接用于代其归还银行贷款本息，实际上也为借款人化解债务包袱提供了出路，同时也保障了银行债权本息实现（银行只需适当调整还款计划），所以实际操作中并不会造成借款人的强烈抵触。如若通过以上措施仍无法解决违约贷款偿还问题，银行则

可向提供保证的担保公司主张代偿，担保公司在担保贷款总额 3%之内向银行承担担保责任（设定 3%的违约率的基本逻辑是：若产品违约率达到或超出 3%的概率，也就说明产品设计存在缺陷或风控措施存在缺失，需要暂停产品发放或重新进行产品优化、重建风控模式）。如果追究全部担保仍然无法收回的贷款本息，银行还可通过司法程序查封处置借款人经营性物业补偿贷款损失。

同时，由于多户联保担保人均为本村村民（多为邻居、亲戚），村委与协会或“协贷小组”成员也多为具有一定管理职权人员且足以对单个项目经营造成直接或重要影响（如重渡沟农家宾馆协会主要负责行业日常管理，将业主诚信履约情况纳入了宾馆评星、民宿定级评价并与服务定价挂钩），经营权的质押反担保对业主也构成足够的牵制力（涉及个人财产权利、声誉声望），除非不可抗拒的因素发生，借款人不可能存在恶意违约的主观故意。同时，银行在借款合同中也明确约定“收银方式与收款账户必须按银行指定绑定，经营收入资金归行率不得低于 80%”，因此贷后检查中也方便掌握借款人经营流水信息，贷款风险可以及时发现。

3、“组合担保”的风控效果

近 3 年，银行累计投放“金色家园”贷款近 3000 万元，支持建成精品民宿 20 余家。即使在疫情影响的不利形势下，均都实现了较好的经营效果（精品民宿常常“爆满”，农家宾馆少有问津），按期还本付息正常，未发生实质性的贷款风险（去年仅有部分客户因疫情影响间断性停业而申请延期还款）。

二、政府在“金色家园”中的职能和积极影响

以上问题虽然降低了银行的经营风险，但并没有从根本上解决前文所提到的合规问题。倘若出现项目建设中的用地、规划和方案纠纷，将会对民宿经营者产生致命打击，民宿经营权也名存实亡，继而使得担保人丧失从民宿经营权获得利润的期待，因此必须通过政府“强有力的大手”对合规问题进行化解，消除贷款人、债务人和担保人的后顾之忧。换言之，在特定的营商环境下，私主体需要与政府合作才能尽可能降低营商风险。因此，在“金色家园”的设计中，笔者通过担保人、银行、政府派出机构签订的合作框架协议，引入政府引入了政府派出机构作为本金融产品的“守门员”，具体设计如下。

第一，银行作为金融服务提供方，向当地从事民宿、客栈、家庭宾馆和“农家乐”的业主提供贷款及收单、结算等金融服务。

第二，担保人作为融资担保方，为当地从事民宿、客栈、家庭宾馆和“农家乐”经营的业主向银行申请的贷款提供连带责任保证担保。在借款人发生信用违约情形时，承担相应连带责任保证义务。并在充分发挥各项管理职能的基础上，采取各种有效措施支持保障本协议项下融资服务模式的扎实落地、帮助银行做好信用风险防控，助力本地乡村旅游产业持续健康良性发展。

第三，管理委员会作为栾川县委县政府的派出机构负责该地区的行政管理职能，负责银行贷款支持的民宿、客栈、家庭宾馆和“农家乐”项目建设所涉及的用地、规划、方案等的合法合规性审核把关，向银行和借款人落实国家、地方关于支持乡村旅游产业发展的相关政策；并指定或设立具体的管理部门或办事机构负责具体经办或落实本协议约定的合作职责，协助银行做实贷款风险控制、督促担保人落实相关的担保责任，为借、保、贷各方提供相关配套服务，做好各方合作关系协调。

图 6—政府派出机构的职能和积极影响

职能	具体表现	作用
用地、规划、方案等合规性审核把关	保障融资的对象安全、稳定。	以政府的公信力为保证，吸引各方入局，为“金色家园”的长期、稳定实施强化了信心，最终造福栾川，造福人民。
落实国家、地方关于乡村旅游产业发展的相关政策	为银行和旅游公司提供资金、政策等方面优惠。	
协调各方合作关系	维护合同的长期履行，避免任何一方违约。	

目前，栾川县乡村民宿融资难问题已经得到解决，栾川县乡村民宿正在如火如荼地发展，根据相关研究，至 2022 年底（上述政策推行后仅不到半年），全县“三叶级”以上精品民宿 124 家、客房 1763 间、床位总数 3401 张，民宿经济直接从业人员达 1098 人。今年 1 至 10 月份，旅游综合收入 84.9 亿元，接待游客

1268 万人次，同比分别增长 13.97%、12.44%。¹⁰栾川县乡村民宿已然按照地方政策目标稳步推行中，具体表现在民宿精品化、品牌化建设进程加快，融资困难等问题被解决，民宿收益稳步提升，吸引了更多人才参与到栾川乡村民宿行业的建设中，相信在不久的将来，栾川县的乡村民宿发展会有更大的进步。

结论

栾川县乡村民宿融资的成功实践，是多方共同努力的结果。首先，栾川县政府通过打造民宿品牌化、精品化项目，实现了改善了栾川民宿无序发展的乱象，使得民宿融资信用评级有凭可依。第二，银行创新金融产品，通过引入旅游公司作为担保人，政府派出机构作为协调方，使得金融风险有效降低，借贷双方实现了互利共赢，旅游公司也得到了政府的政策支持和资金奖励。总而言之，栾川县民宿融资的案例是以“无形”资产作“有形”赋能的有效实践，有力地助推了当地乡村民宿的建设，也为中国其他地区县域民宿经济持续健康发展提供了有益借鉴。

参考文献

1. 杨晓鸿，民宿特色打造的困境与共享性回归，中国集体经济，2018(8):132—133
2. 张建斌，从财务视角对民宿行业面临的问题及解决措施的分析，科技经济市场，2019(11):108—110
3. 闵忠荣，洪亮，民宿开发：婺源县西冲传统村落保护发展规划策略，规划师，2017，33(4)：82—88
4. 宋丹妮，罗寒，以民宿带动农村产业融合：以巴渝民宿为例，城乡建设，2019(10)：65—67
5. 黄建伟，董冠宇，张兆亮，闲置宅基地流转的协同治理能提高基层政府权能满意度吗？——基于南京高淳区的实证研究，农林经济管理学报，2021
6. 北京市旅游业培训考试中心，北京京郊旅游发展实践，旅游教育出版社，

¹⁰ 《关于栾川县民宿经济发展情况的调研报告》，洛阳政研与改革，李利彦等，2022 年

2013.04

7. 胡梦超;邓丽艳;赵棣,“硬核+暖心”行政审批再提速,庆云报,2020.05.25
8. 曾志华,《乡村民宿政府监管的法治路径》,怀化学院学报,2020
9. 陈晓军,公司法律文书范本与制作详解,中国法制出版社,2010.07