

有读者反映,未经相关业主同意,小区内有人就开展经营性住宿服务——

住宅楼里办民宿,该怎么管

□ 人民日报记者 孙立极 人民网记者 沈王一 郑会宇

随着文旅业蓬勃发展,一些人将私人住宅改成经营性民宿或网约房。有读者反映,有些在住宅楼内开办的民宿、网约房未经过合法合规审批便通过网络平台向外招租,影响居民正常生活,增加小区安全隐患,向相关部门反映这一问题,又迟迟未能得到有效解决。

住宅楼内的经营性民宿不分时段喧哗吵闹,违规改建增加消防隐患

“绝大多数居民想要安静,安全的居住环境。”刘先生住在山西晋城市司徒小镇附近。他说,自己所在的小区有部分住户将住宅私自改造为无证民宿、网约房,不时有外来游客进出小区,深夜喧哗吵闹,破坏了小区安宁,还带来治安隐患。

“希望严厉整治小区内住宅改造的无证民宿、网约房,严格落实民宿经营办法中楼栋业主同意的准入要求。”刘先生表示。

安徽合肥市包河区网友张女士也遇到同样烦恼。近日,她在人民网“领导留言板”投诉,邻居的租客把住房改成可网上预订的民宿、网约房,还配备了麻将机、桌游,没有任何隔音措施,半夜麻将声不停,严重扰民。

“深夜喧哗,追逐打闹问题频发”“门禁被破坏”“电梯长期超负荷运转,频繁发生故障,存在安全风险”……一段时间以来,在人民网“领导留言板”上,可以看到不少网友反映住宅楼内的民宿、网约房扰民问题。除了影响小区安宁外,还出现违规改建成民宿的现象。

陕西西安市读者纪先生说,他楼上住户的租客几年前擅自改动住宅原有格局,将成套住宅违规分割成4套独立房间,新增4个独立卫生间,把住宅变成多间民宿对外出租。从去年开始,他家的屋顶就开始渗水,修好后今年又开始漏,导致墙体发黑,衣柜、床铺霉变。

江苏南京市一名网友则投诉,他住的综合性大楼13层以上是住宅公寓,“有住户将一套住宅私自隔为6至10个小隔间,再配置大床或双人床,单套房屋可住人数远超10人。”他表示,如此改造存在消防隐患,不但房间疏散距离不达标,还有人凿开两套独立住宅的分户防火隔墙,形成同一连通大空间。此外,原有住宅配电设计负荷小,多台大功率电器同步使用,电气火灾风险高。

“住改商”相关规定在执行层面未落实,民宿监管权责被拆分到多部门

“利用住宅楼空置房间开办民宿,属于将住宅改为经营性用房的‘住改商’问题,法律关系明确。”北京市物权法学研究会副会长兼秘书长毕文强认为,此类问题在定性上并不复杂。首先需要看“住改商”的业主是否严格遵守了相关法

律规定。其次,如果合法经营,是否遵守环境、交通、公共秩序等相关法律规定。

但在执行层面上,住宅楼内的民宿纠纷解决起来却未尽如人意。

依据《中华人民共和国民法典》第二百七十九条规定,业主不得违反法律、法规以及管理规约,将住宅改变为经营性用房。业主将住宅改变为经营性用房的,除遵守法律、法规以及管理规约外,应当经有利害关系的业主一致同意。也就是说,“住改商”首先需要有利害关系业主的同意。

毕文强表示,取得有利害关系业主的同意,实际上是平衡经营者与周边住户的权利。既是对周边住户的权益保障,也是对经营者的一种保护,“一旦业主都同意了,也就意味着经营者的合法经营行为得到了支持”,实为双赢之举。但很多民宿并未遵守这一规定,相关部门也未严格落实执行。

广西桂林市七星区读者苏先生投诉邻居在14层楼开办的民宿夜间噪声扰民。但相关部门却以对方有营业执照为由不予处理。当他提出违反了民法典第二百七十九条规定后,当地政府部门回复称,“民宿申请人登记时,需要签署并提交《住所(经营场所)使用承诺书》,其中包括承诺已取得有利害关系业主同意将住宅改变为经营性用房,登记机关据此核发营业执照。”苏先生投诉后,尽管相关部门确定该业主未依据规定经有利害关系的业主一致同意,仍提出“应由与之有利害关系的业主、业委会、物业公司等通过诉讼去解决”。

这种情况并非个案。上海市黄浦区读者陈女士投诉有邻居未经其他居民允许,擅自把私有住房变成民宿,不符合民法典第二百七十九条规定,相关部门回复让陈女士自己通过司法途径解决。实践中,确有不少业主据此诉诸法院成功的案例,但与邻居对簿公堂需要投入大量人力精力,多数人望而却步。

与此同时,对于住宅楼内的民宿纠纷,不少地区受制于上位法规细化不足、基层部门执法边界不清等现实障碍,治理手段往往停留在约谈劝导层面。广东某地今年3月在回应居民扰民问题时表示:“目前国家和省、市、区各级法律法规尚未对时租租房的经营性质与准入资质、治安管理标准、消防安全规范等关键维度作详细规范要求”,因“缺乏管理依据,我镇监管过程中难以对时租租房、民宿进行定位管理”“目前只能开展政策普法宣传”。

在具体实施过程中,住宅楼内民宿的监管权责被拆分到多个部门。如公安机关主要依据《租赁房屋治安管理规定》对短租房开展治安层面的管理,无证经营的违规行为归市场监管部门受理。这就导致同一类问题在不同地区、不同部门的法律适用标准存在明显差异,直接造成群众维权时找不到清晰明确的路径。

毕文强认为,国务院办公厅去年9月

下发的《关于进一步加强旅游市场综合监管的通知》明确:文化和旅游部牵头负责旅游市场综合监管的统筹、协调;县级以上地方政府对本区域旅游市场监管统筹协调;同时要求“稳步推进跨部门、跨区域联合检查和执法协作”“发现涉及多部门监管职责的问题线索,及时协同相关部门开展调查”。民宿作为旅游市场的一部分,应据此明确相关负责部门。

但作为牵头部门,文旅部门有其难处。一名相关人士表示,文旅部门对于民宿管理缺乏相应的抓手。“文旅部门没有民宿的审批权,也就没有民宿的基本信息,监管比较困难。”

此外,目前民宿、网约房等概念边界还不清晰,对于住宅楼内的民宿定位,处于模糊地带。若视为旅店业,需取得营业执照、公共场所卫生许可证,通过消防验收,获得特种行业许可证方可经营;视为个人短租房,甚至不需申领营业执照。

今年7月,内蒙古鄂尔多斯市政府在回复市政协提案函中表示,在国家和自治区尚未出台专门法规情况下,因地制宜落实属地管理责任,将民宿和网约房分成几个级别,“房源集中、具备一定规模”的全部纳入旅店业管理,“房源分散、规模较小、不适宜设置前台的”按出租房屋管理。该市民宿从业者李女士告诉记者,她目前经营四五间房的民宿,因为无证处于关闭状态。询问相关部门何为“房源分散、规模较小”,回复说在等方案落地。“政策模糊,落地到执法单位也会是模糊的”,她表示,希望政府部门尽快能有清晰界定。

清晰定位住宅楼内办民宿的性质,建议建立前置登记备案制度

明确民宿的定位,才能明确住宅楼内办民宿的法律性质界定,以及细化其准入门槛与开办条件。浙江旅游职业学院教授章艺介绍,依据2023年2月开始实施的国家标准《旅游民宿基本要求与等级划分》(GB/T41648—2022)国家标准(以下简称“标准”),旅游民宿是指利用当地民居等相关闲置资源,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。“主人亲自服务、参与接待是民宿的重要特征。”她介绍。

作为“标准”主要起草人之一,章艺指出,“标准”提出“经营用客房建筑物应不超过4层且建筑面积不超过800平方米。”这一规模要求是基于消防安全考虑,参照当时住建部、公安部、国家旅游局联合发布的《关于印发农家乐(民宿)建筑防火导则(试行)的通知》建村〔2017〕50号文件“最高4层且建筑面积不超过800平方米”制定的。

而针对“住改商”的执法落实不到位问题,不仅需厘清市场监管、公安、住建、文旅等部门的权责,还要实现跨部门信

息共享,建立常态化联合执法工作机制。

西南政法大学民商法学院教授张力建议,建立民宿前置登记备案制度。“此类现象的根本问题在于部分经营性住宿活动长期游离于登记备案体系之外。”他认为,凡以经营为目的、向社会不特定人提供短期住宿的住宅,开业前须提交有利害关系业主同意证明、消防合格证明、治安责任书等材料,经备案后方可经营。未备案即属非法经营,由主管部门直接查处,从事后惩处转为事前过滤。“在备案审查中,应当核验房屋结构变动的合法性。涉嫌违规改扩建的,可依据城乡规划法等法规进行处理。”对多次查实非法经营的经营者或产权人可纳入信用记录,限制其再次申请备案。

张力还表示,除了要求物业企业履行发现、劝阻与报告义务,要压实OTA(在线旅游)等网络服务平台的民宿房源前置审核主体责任,要求平台对上架房源的经营资质等核心材料进行实质性核验,拒绝无备案房源上架。

读者田先生表示,有的民宿地址直接写着“公租房—18栋”竟然也能在网络平台上架,还有的监管部门已确定民宿违规,也仅能让民宿业者自行关闭网络平台上出租房源。网络平台并非法外之地,对明确违规的上架房源,相关部门有权要求网络平台第一时间采取下架、限流、封禁账号等分级处置措施。他建议,加大对无证经营、多次违规整改不到位的民宿经营主体的惩处力度,通过提高违法成本形成有效治理。

最近,湖南省十四届人大常委会第二十五次会议通过了《湖南省民宿条例》(以下简称《条例》)。作为全国首部以民宿为主要规范内容的省级地方性法规,其中“不得在城镇住宅小区建筑物超过四层的住宅内开办民宿;在四层以下的住宅内开办民宿的,应当遵守法律法规以及管理规约,并经有利害关系的业主一致同意。”“网络交易平台等中介机构为民宿经营者提供交易服务的,应当对其进行实名登记,查验营业执照、特种行业许可证等相关信息的真实性”等规定,针对民宿管理工作中出现的问题作了回应。

张力认为,《条例》推动民宿管理从原则性规范走向准入、经营、平台和部门协同的全链条治理。比如,《条例》对城镇住宅小区民宿设置楼层限制,并要求有利害关系业主一致同意,回应了居民居住安宁、共有权益和房屋安全等现实问题;同时将网络交易平台纳入监管,要求实名认证、核验营业执照和特种行业许可证,对虚假信息和违法行为采取停止服务、报告等措施,有助于把监管关口前移。

他也表示,需要注意的是,《条例》虽规定了多部门联合审批机制,但这并非完整的民宿前置备案制度。下一步还应尽快细化民宿认定办法、消防标准、审查材料和平台责任边界,避免诱发审批标准不一、重复审批或监管责任不清等问题。

背一首诗,走进课本里的山川;揉一团泥,体验传承千年的手艺;住进山间小院,品尝当地风味……今年国庆假期,不少游客把目的地选在县城和乡村。

美团数据显示:国庆假期,多个依托独特自然景观和人文资源的县域旅游目的地,民宿预订量同比增长超过100%。去哪儿旅行数据显示:中秋、国庆假期,县城酒店预订热度同比增长35%,平台用户预订了千余个县城的酒店。县域旅游游客中,一半以上的游客打卡了两个以上的小城,平均游玩天数达到5天。

从看风景到品文化,从短暂停留到深度体验,“奔县游”的火热,折射出服务消费升级、城乡融合发展带来的新机遇。众多“宝藏”小城、美丽乡村成为大家休闲度假、放松身心的首选,“奔县游”、乡村游成为旅游消费热点。

文化有特色,旅行有新意 将资源优势转化为体验优势

未进剑门关,先遇《蜀道难》。

四川省剑阁县,剑门关高铁站广场上,河北石家庄游客赵嘉琦完整背诵李白的《蜀道难》,成功兑换了剑门关景区当日免费门票。“想看一看李白诗中的剑门关是什么样子。”赵嘉琦说。

往年,诗词答题兑票活动设在景区出入口。今年,当地把互动点位前移到高铁站、旅游集散中心。游客一抵达,就能参与诗词互动;进入景区,还可以看川剧变脸,参与对诗。

一首诗牵引一次旅行,丰富的体验打开更多游览空间。剑阁县引导游客从核心景区走向沿线乡镇古蜀道,在白龙镇看花灯、纸偶,在杨村镇看傩戏,沿线小店、农家经营户也迎来就餐、购买农特产品的游客。

特色资源怎样发挥旅游吸引力?关键在于让游客能够走进去、参与其中。

安徽省涡阳县推出红色实景剧《涡河烽火》,以当地革命历史为创作素材,依托户外实景场地,让观众在观演中感受峥嵘岁月。

带孩子观演的冯勇说:“以前,孩子只在课本上读抗战历史,今天真切感受到战争的残酷和先辈的无畏,这是很好的爱国主义教育。”

当地还推出票根联动优惠,将演出与景区游览、博物馆讲解、特色餐饮等衔接,让一张演出票连接更多文化体验和消费场景。

在江苏省宜兴市丁蜀镇陶二厂文化街区,老厂房成为触摸陶文化的窗口。红砖老屋间,文创市集、陶艺体验门店吸引游客驻足。从南京来游玩的赵鹏一家走进陶艺门店,揉捏紫砂泥,尝试塑形。

“不是隔着玻璃观赏,而是体验制陶过程,帮助孩子理解传统技艺的传承与魅力。”赵鹏说。从观赏作品到动手制作,传统技艺有了更多展示方式,老厂房也有了新用途。

从老厂房到旧矿山,沉睡的资源有了新的打开方式。

天津市蓟州区春山里,昔日岩壁裸露的废弃采石矿坑如今草木葱茏。国庆假期,家庭游客沿修复步道行走,听研学导师结合崖壁遗迹讲解矿山生态修复过程。在户外农场,孩子们搭建昆虫旅馆、开展土壤小实验、参与植物拓印,在实践中认识自然。

当地串联矿坑遗址、自然图书馆、户外营地,打造生态研学线路。不少游客选择留宿民宿,深度游玩。修复后的矿坑,不仅有了新景观,也成为可观察、可参与的自然课堂。

从文化体验到生态研学,旅游产品供给不断丰富。今年全国国庆文化和旅游消费月,各地计划举办超2万场次文旅活动,发放超3.1亿元消费券等消费补贴,围绕赏秋休闲、红色旅游、研学旅游、非遗美食等需求增加产品供给。

交通更便捷,服务更贴心 为深度游提供便利条件

到县城旅行,体验从找一个停车位开始。

国庆假期,游客肖灵杰带家人自驾出游,途经河南省淅川县县城准备吃饭。跟着路边指引牌,他把车停进了县第一小学院内。

“跟着‘免费停车’指示牌进了校园,还有专人引导,太方便了。”肖灵杰说。

面对返乡人流与旅游客流叠加,淅川县免费开放部分机关事业单位内部停车场、中小学校和政府管理的经营性公共停车场,安排人员引导,并公布开放时间、值班电话。

利用现有公共资源,解决游客的具体难题,一个停车位关系到游客对一座城的第一印象。

从“到了”到“游得顺”,县域旅游需要交通网络,也需要接驳服务。截至2025年底,全国农村公路总里程471.12万公里,为城乡往来和乡村旅游提供了基础条件。全国约90%县级行政中心可实现30分钟上高速,高铁网络连通多数县城,“当日达”“周末达”成为常态。

路通之后,怎样串起分散的景区、酒店和村庄?浙江省安吉县推出交旅直通车,开设5条景区专线,串联中南百草园、竹博园、云上草原景区等文旅点位。游客可以线上预约酒店至枢纽站的免费接送,再换乘景区专线。枢纽站还提供免费停车场,方便自驾游客换乘。

“最后一段路”补齐了服务短板,多点游览便能安排得更从容。

住宿也是体验当地生活的入口。在浙江省乐清市雁荡山,灵峰景区附近的林枫山舍民宿把住宿与山海体验相串联。民宿为客人安排4天3晚行程,将景区游览、出海捕鱼、户外体验与当地美食融合起来。离店时,游客还可以带走铁皮石斛、虾干等伴手礼。美团数据显示:中秋、国庆假期,平台上连住4至6天的民宿预订量同比增长24%,县域目的地增长明显。抖音生活服务数据显示:国庆假期平台团购订单量同比增长53%。

小店接订单,村民有营生 让旅游场景连接更多可能

游客住下来,消费怎样惠及当地群众?

在甘肃省徽县嘉陵镇田河村,古银杏群落吸引游客前来。银杏·梦谷民宿经营者周雅雪介绍,国庆假期前几天,29间客房基本满房。与以往看完古树就返程不同,许多游客选择留下来,在古树下吃美食、看星空。

村民桑奇经营的农家乐里,银杏炖土鸡、柴火鸡、山野菜等受到游客欢迎。新的消费需求,也吸引年轻人回乡寻找机会。

新疆特克斯县琼库什台村,00后闻雨森经营着一家有10间客房的木屋民宿,并与亲属经营的马队合作,提供骑马服务。国庆假期,这家民宿预订量同比增长约30%。

线上展示、线下体验,拓展了经营者接触游客的渠道。四川省九寨沟县的一家民宿,通过短视频平台展示山景,提供下午茶、餐饮、骑马拍摄等服务,设置管家、保洁、餐饮、接送等岗位,不少当地群众参与服务,增加了收入。

“奔县游”持续火热,大批游客走进县域感受乡土风光、体验丰收场景,线下实地体验也带动线上农特产品消费显著升温。电商平台数据显示:9月25日至10月4日,县域特色农产品线上消费大幅增长,陕西眉县、周至县等地猕猴桃成交额同比增长65%,当季上新的吉林延边大米成交额同比增长超300%,长白山黑木耳成交额同比增长132%。

县城市场的潜力远不止一个假期。我国县域地区约占全国九成国土面积、拥有五成常住人口、贡献四成经济总量。商务部等9部门今年印发《关于进一步激发下沉市场活力 活跃县域消费的意见》,提出促进商农文旅体融合发展;支持发展承载地方文化的小店、老字号、作坊式品牌;扶持文创手作、家居生活、食品饮料等领域“新匠人”群体。

小城打开大市场,旅途连着好生活。“奔县游”的热潮里,涌动着中国经济的创新活力与发展空间。

从看风景到品文化,从短暂停留到深度体验

『奔县游』成旅游消费新热点

□ 人民日报记者 常钦



金秋时节,河北省各地抢抓秋粮收获关键期,统筹调配农机装备,利用晴好天气加紧开展玉米、水稻等作物收割作业,确保秋粮丰产丰收。

图①:10月10日,河北省晋州市周家庄乡第七生产队的农民驾驶农机在田间收获玉米。

图②:10月10日,在河北省石家庄市赵县北王里镇西正村,农民收获玉米。

图③:10月10日,一台玉米收割机在河北省沧州市东光县连镇镇大邢庄村的田间作业。

新华社发 梁子栋 摄

新华社发 张晓峰 摄

新华社发 周 洋 摄