

# 法治视野下的民宿安全风险防控措施

◆李智鸿

(私立华联学院, 广东 广州 510663)

**【摘要】**近年来,我国的民宿业发展迅速,但同时也出现了信息登记不规范、消防设施设备不完善、治安管理不严格、建筑设施安全隐患等问题,亟需健全有关住宿的法律法规,加强对民宿的安全防范和管理。本文主要在法治视野下对民宿安全的风险种类,以及改善民宿安全风险的具体措施进行了系统的分析与研究,以期为我国民宿行业的安全风险防控工作有所裨益。

**【关键词】**法治视野;民宿安全;风险防控

近几年,民宿行业的快速发展,一方面促进了社会经济的发展,另一方面也对社会治安造成了安全隐患。因此,必须对民宿行业的安全风险进行高度重视与防控,出台专门的规范文件,才能更好地促进民宿行业的发展。

## 一、民宿的发展及法律属性

随着互联网及共享经济的出现,为满足消费者的不同住宿需求,民宿交易模式依托以App平台(如爱彼迎、途家、美团、小猪等)线上下单,线下自助入住的共享“住宿”模式为主,其凭借便捷性、差异化、多样化的特点,迅速受到消费者,尤其年轻消费者的热捧,使住宿行业迎来了新业态的发展。早期的民宿以农家乐的方式在乡村出现,后来不断演变出现了地方客栈、城市短租公寓、城市共享住宿(网约房)等多种房屋租赁形态。

虽然民宿的概念在不断演进和逐步完善,但民宿的法律属性至今仍未得到明确的界定,到底是属于“租赁场所”还是“经营场所”?不同的法律属性直接导致适用法律关系的不同。

笔者认为,这个问题需要根据民宿行业本身的特点加以考虑。第一,民宿租赁的缔约模式主要通过平台上传房源,消费者通过网上搜索预订来完成交易。第二,酒店、旅馆等住宿服务行业需根据《旅馆业治安管理办法》取得特许经营许可证方可进行经营,并且在建筑和消防环节有严格的验收标准,而民宿行业目前并无此要求。由于该行业入门门槛较低,有的民宿业主直接把商品房改造进行投入使用,缺乏相关验收审核程序。第三,民宿行业以日租、短租为主,人员流动较大,与一般的租赁关系存在区别,一般租赁多以年租、长租为主,居住人员稳定。综合以上特点,尽管民宿仍保持居住用途,但其实质以提供住宿服务为核心。因此,民宿在法律属性上应属于短期租赁的经营性场所,应设置准入机制、办理行业营业执照,制定相应行业准则以规范民宿行业的管理,促进民宿行业的稳健发展。

## 二、民宿安全风险种类分析

民宿新业态模式给消费者带来便捷和多样化体验的同时,也出现了建筑施工存在隐患、安全监管不到位、消防设施设备不完善等安全问题。各地方虽有陆续出台有关民宿的管理办法,以规范该行业的发展,但以建议为主,并无强制执行力,导致民宿的管理不统一,也存在一些风险和问题亟待解决。

### (一)民宿灾难事故潜在风险

#### 1.建筑主体改造风险

民宿大部分是由自建房改造而成,与传统的钢筋混凝土、钢结构建筑不同,民宿业主在房屋设计时大都融入了当地的文化,使其更具地方特色。但这些房子大多存在年久未修、设施破损、空间狭窄等安全隐患。同时,民宿业主在修缮房屋时,缺乏正规的报建、改造手续,修缮后也无相关部门进行验收。有的民宿业主甚至用原木作为主体材料建造房子,因木质材料易腐程度较高,存在严重的主体架构安全风险。因此,缺乏有关部门的核准监管,经营者往往容易因逐利、节约成本而偷工减料,埋下重大的建筑主体安全隐患。

#### 2.消防事故多发风险

鉴于民宿大部分是由民宅旧屋改造的,普遍存在民宿业主擅自转换民用水电用于商业的情况,因前期未通过有关部门的消防验收即投入使用运营,加之后期缺乏有效的监管和维护,违规用电容易引发火灾事故。现实中,私拉电线、电线老化、超负荷用电、消防设施不完善等问题,都是导致民宿火灾频发的主要原因。2020年5月4日凌晨,贺州市富川县朝东镇岔山村2号古韵客栈2号大楼起火,导致2人丧生,造成30万元的直接经济损失,其火灾的原因正是由于室内墙壁插头的电气存在问题,导致木质墙壁和室内的隔热泡沫板等易燃物燃烧。

#### 3.中毒事故频发风险

目前,民宿行业并无负责监管的具体机关,无法效仿酒店行业实行按时检查卫生、设备是否达到安全标准的做法,有的民宿房屋内的热水器设施和煤气灶具存在不符合安全标准、老化等现象,若使用不当,极易导致一氧化碳中毒事件的发生。

## (二)人身及财产安全风险

### 1.人身安全隐患风险

民宿多位于宁静的乡间,亦因地处偏僻,相关部门无法进行有效的监管和备案登记,加之民宿经营者素质良莠不齐。因此,在消费过程中一旦发生重大纠纷或遭遇突发危机时,消费者可能出现因失联而无法及时获得救援及维权的情况。

### 2.个人信息及隐私泄露风险

民宿房客入住需登记个人信息,但大部分民宿业主缺乏保密意识,又无相关部门对此情况进行监管,容易发生民宿经营者倒卖房客信息给第三方公司,致使房客个人信息及隐私泄露等情形。另外,由于住宿行业具有公共性与私密性的特点,在空间上作为公共用途,为来往的流动房客提供服务;在特定时间内,是房客的私人空间。因此,在现实中,有的民宿房屋被不法分子加装摄像头,对房客进行拍摄,侵犯其个人隐私,从而引发侵犯隐私的纠纷甚至刑事案件。

### 3.财产的安全性风险

大多数的民宿缺乏专门资质的经营人员(如前台、安保、保洁等),也没有针对服务人员的岗前培训,服务人员素质参差不齐,偶发监守自盗的现象。此外,民宿的监控设施设备不齐全,导致房客的财物管理保障不到位,加之民宿的房客大多是青年人,安全防范意识淡薄,贵重物品未随身携带,由此产生财物丢失事件不在少数。

## (三)各种纠纷频发风险

### 1.民事纠纷多发风险

民宿民事纠纷可分为以下三类:一是经营者与房客之间的纠纷,大多涉及消费者交易纠纷,包括经营者虚假宣传、房屋物品遗失及损坏、恶意差评索赔等问题;二是平台与房客、经营者的纠纷,主要包括订单违约、平台扣费、个人信息被泄露等问题;三是经营者房源问题纠纷,这一部分主要多发为“住改商”的情况。此类纠纷主要因为民宿经营者未经“利害关系人一致同意”即改变住宅用途用于经营,由于经营导致社区外来流动人口复杂,加大了治安管理难度,进而影响邻里关系而引发各种矛盾。

### 2.容易诱发刑事案件风险

治安管理不到位、资质审查不严格、安全防范标准不高的民宿环境,很容易成为各种非法犯罪活动的场所,或可能被通缉犯乃至恐怖分子利用成为藏身之所,此情况会埋下安全隐患,严重影响社区周边的治安。因此,缺乏有效的监

管机制对该行业加以规范,放任其继续以“灰色地带”的趋势发展,致使民宿极易沦为不法分子滋生犯罪的场所,容易诱发刑事风险。

## 三、改善民宿安全风险防控的具体措施

### (一)完善民宿相关法律法规和制定统一的行业标准

#### 1.制定民宿行业相关的法律法规

我国《旅游法》明确指出,对居住在景区内的居民进行经营的房屋管理,要根据自身的发展水平,制定相应的政策。目前,北京、湖南、浙江、深圳等各大省市纷纷出台了相应的法规和指引。2017年,多个部门出台了《关于印发农家乐(民宿)建筑防火导则(试行)的通知》。此外,我国对旅馆业的准入和防火规范也进行了界定,但有的规范与当地规定存在很大的矛盾,并且对于土楼、地坑、窑洞、毡房、蒙古包等也没有相关的规范。由于目前我国的相关法规尚不健全,未规定明确的民宿准入机制,缺乏相关的法律监督,因此,难以对民宿行业乱象进行治理。针对以上问题,笔者认为需要加强相关立法研究,完善相关立法,制定相应的行业法律法规及规范,除立法途径外,还可以通过现行法律的手段,将信用制度运用于民宿行业中。比如,将诚信制度纳入民宿的管理法规中,对存在虚假广告、乱收费、破坏财产等行为进行信用评级,通过信用评级,对民宿进行奖励和惩罚,建立诚信档案,从诚信机制上规范民宿的经营。

#### 2.制定统一的行业标准,发挥民宿行业协会引导职能

当前,我国的民宿行业已形成了明显的“集团化”和“分散化”的发展态势。民宿竞争日趋激烈,数量不断增多,已形成的局面造了规划和管理上的困难。此外,民宿经营者的职业素养和责任心水平的不同,是影响其运营安全底线的重要因素。我国的民宿业已经进入缺乏具体组织引导的局面,一些基础的安全体系,如消防安全、特许经营许可、规范的安全服务都形同虚设。为充分发挥行业和社会自律的作用,应当支持成立各地的各级社团,或自行组建经国家批准的行业协会,根据地方特有的人文环境和省市相关法规的规定,与社区自治组织、村民自治组织进行认定,并报市场监管机构备案。为此,必须设立统一的行业标准,正确处理民宿行业与有关职能部门、民宿行业协会三方的关系,发挥行业协会引导功能,加强行政部门的监督,保障居民宿业健康、安全、有序地发展。

### (二)强化各部门联动,明确民宿管理部门

民宿的营运涉及消防、公安、工商、食药、旅游等多方面的行政监督,但由于各个主体之间没有上下级关系,经营管理分散,缺少统一的管理组织,使得共同经营的功能得不到有效的发挥。同时,行业协会没有对其进行审核的依据和资质,不能对行业进行有效的引导。行政管理部门、行



业等方面存在着监管主体不清、监管不到位等问题，制约了民宿行业的健康发展。为此，笔者建议建立一个由公安部门牵头、由其他部门共同管理的治安风险防范机制，并使行业自律和社区自治机制得到有效的保障。

### （三）利用网络技术，“线上+线下”对接数据采集

在我国，旅馆业分布广、数量大，住宿业的信息化水平不高，发展不平衡，尤其是农村民宿行业在智能化方面的运用还比较落后。由于民宿行业与酒店行业不同，具有分散和不规范的特性，导致了在经营管理上的混乱。大多数的民宿都没有注册和安装管理系统，也没有对顾客进行实名登记，陌生人能随意进入民宿场所，对房客的安全造成隐患。因此，必须充分运用网络技术，通过“线上+线下”加强数据管理。线上通过平台将订单信息与公安机关进行数据管控对接，建立网上信息平台，加强对民宿业安全管理联动。线下需要根据管理的需要设置信息管理系统，在第一时间获取登记入住的房客信息，自助入住的民宿需安装经认证的智能门锁、猫眼、摄像头，并与公安部门建立网络共享，对重点人群进行监控。该措施不仅维护了消费者的利益，也维护了社会的安定，可以杜绝刑事风险。

### （四）明确划分民宿的法律责任

我国的民宿业是我国旅游发展的一个重要组成部分，在登记、案件管理等方面，都应纳入公安部门的监管范围。但目前的民宿大多呈现规模较小、遍布散落，且具有季节性经营等特点。与传统的酒店相比，其在接待规模、设施条件、区域地段、经营稳定性等方面都有很大差别。当前，民宿存在着多层次、不合理、不统一的问题，造成监管执法混乱，是当前亟待解决的问题。根据“过罚相当”的原则，应合理设置旅馆的法律责任，划分不同的等级，例如，旅馆、家庭旅馆、农家乐、民宿等区别应纳入《旅馆业治安管理办法》中。同时，要根据新业态形势，细化行业的相关法规，来划分相应的法律责任。

### （五）设立“一站式”旅游巡回法庭管辖

为更好地解决游客与旅馆业主之间的纠纷，很多地方都设立了旅游巡回法庭（如广州市中级人民法院与广州市旅游局共同合作建设广州旅游巡回法庭、连州市人民法院旅游巡回法庭、江门市新会法院旅游巡回法庭等）。设立专门的旅游巡回法庭，针对旅游行业的特性及法律关系的特点，为旅游纠纷各方当事人提供“集成式”“一站式”司法便民服务。民宿行业因其规模小、范围分布广的特点，是旅游行业衍生的住宿服务新业态，设立以民宿场所聚集所在地的旅游巡回法庭进行管辖，便于双方当事人进行取证。在产生诉讼时，旅游巡回法庭可专业性、高效性地解决纠纷，以此形成可参考的案例，规范民宿行业的稳健发展。

## 四、结束语

综上所述，在现代法治的视野下，民宿的发展是当今社会的一个重大问题。服务型机关和有关职能部门要以服务为导向，贯穿于服务与安全的发展思想，及时有效地处理和解决新情况、新问题，才能进一步推动我国民宿行业的健康发展。

## 参考文献：

- [1]戴玉习.外来经营者投资乡村民宿的风险与防控研究[D].上海:华东师范大学,2020.
- [2]杜艳萍,霍立.民宿的概念与法律性质[J].法制博览,2021(33):34-35.
- [3]赵芸,黄伟钰,李璇.网约房的治安风险及其治理优化[J].江苏警官学院学报,2021,36(05):56-61.
- [4]刘振华,易文钦.湖南省网约房(民宿)安全问题的调查及其防治对策[J].法制博览,2021(14):17-19.
- [5]温子春.民宿业治安风险管理探析——以浙江省为例[J].武汉冶金管理干部学院学报,2022,32(02):12-14,26.

## 作者简介：

李智鸿(1989—),男,汉族,广东潮州人,本科,助教,研究方向:民商法。