有读者反映，未经相关业主同意，小区内有人开展经营性住宿服务——

住宅楼里办民宿，该怎么管？

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。



昆明滇池边别墅小区内的客栈（图源：南昌晚报）

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

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。

安徽合肥市包河区网友张女士投诉，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，住宅楼里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月在回应民宿扰民问题时表示：“目前国家和省、市、区各级法律法规尚未对时租日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日租房、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。

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号文件中“最高4层且建筑面积不超过800平方米”制定的。

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、治安管理责任书等材料，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。

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。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。

（来源：人民网—人民日报）