



北京師範大學 法學院
BEIJING NORMAL UNIVERSITY
LAW SCHOOL



CG Think Tank
澄观治库

中国共享经济规制报告 (2018-2022)

分报告一

中国共享民宿规制研究

2022年9月·北京

目 录

| | |
|--|----|
| 引 言 | 1 |
| 一、共享民宿行业发展现状 | 1 |
| (一) 2018-2022 年头部或相关企业的产业模式及业务变化 | 1 |
| 1. 共享民宿相关概念 | 1 |
| 2. 共享民宿行业发展基本概况 | 2 |
| 3. 主要商业模式：C2C 模式 V.S. B2C 模式 | 4 |
| (二) 产业发展变化的影响因素（市场+政策） | 5 |
| 1. 市场因素 | 5 |
| 2. 政策因素分析 | 6 |
| (三) 共享民宿经济社会影响分析 | 8 |
| 1. 共享民宿的经济社会贡献 | 8 |
| 2. 共享民宿的负面效应 | 9 |
| (四) 后疫情时代：共享民宿行业发展趋势分析 | 11 |
| 1. 行业发展总体趋势 | 11 |
| 2. 商业模式融合趋势 | 11 |
| 二、共享民宿行业规制现状 | 12 |
| (一) 法律、法规和规章及规范性文件的规制内容梳理 | 12 |
| 1. 国家层面相关政策法规内容梳理 | 12 |
| 2. 地方相关政策法规内容梳理 | 15 |
| (二) 争议问题 | 20 |
| 1. 共享民宿法律性质界定存在分歧 | 20 |
| 2. 共享民宿立法制度供给不足 | 21 |
| 3. 共享民宿市场准入存在梗阻 | 22 |
| 4. 共享民宿行业服务标准化有待完善 | 24 |
| 5. 共享民宿规制主体职权分散，难以形成合力 | 25 |
| 三、共享民宿未来规制趋势和规制路径 | 25 |
| (一) 规制应如何对待创新？ | 26 |
| 1. 良法：共享的自由合法化 | 26 |

| | |
|---|----|
| 2. 规制范式的转型：从规制到治理 | 27 |
| (二) 规制路径的选择 | 28 |
| 1. 建立健全相关行业规制法规 | 28 |
| 2. 创新政府规制方式，建立事前事中事后全链条的、多种规制方式相结合的规制体系 | 30 |
| 3. 鼓励引导平台企业和行业协会自我规制 | 33 |
| 4. 政府与平台合作推动数字治理创新 | 35 |

引言

共享民宿发展有充分的正当性和市场基础，也受到一些合法性以及社会争议的困扰。从规制的角度，尚未建立起一套体系完整、路径清晰的规制体系，尚缺乏全国性的行业准入和管理流程。在经济下行压力日趋加大的背景下，我们不应失去共享民宿提供的机遇，针对共享民宿带来的规制挑战，通过规制实验或合作方式来推动共享民宿的规范化运营，为其发展创造有利的环境，能更好地实现政策目标，实现智慧治理。

一、共享民宿行业发展现状

（一）2018-2022 年头部或相关企业的产业模式及业务变化

近年来，共享经济实践变得越来越流行。从交换系统到网络交通再到共享民宿，与陌生人共享成为新的城市趋势。共享经济因具备现代技术基因、供需匹配能力和资源利用效率等多重优势，成为新业态、新模式创新的前沿领域。共享经济在线平台推动了这些共享举措。这些平台允许居民将他们的一些闲置资产（如衣服、工具、备用卧室）与附近的其他居民或寻找住宿的游客共享。

1. 共享民宿相关概念

凭借“融入当地生活”等特色，我国共享民宿市场在共享经济的带动下，成为发展最快的一个互联网新兴行业。共享民宿是指以互联网平台为依托，整合共享海量、分散的住宿资源，满足多样化住宿需求的经济活动。“民宿”的概念界定是理解“共享民宿”（共享住宿）的核心和关键。

（1）法律规范对“民宿”的界定

目前，国家层面尚未出台专门针对“民宿”的法律法规，也没有对“民宿”作出明确的定义。在地方层面，目前已有一些省份陆续出台了针对民宿的地方性规定，相对而言，浙江、海南和广东三个省份制定的规范较为详细和具体。其中浙江省政府办公厅于 2016 年 12 月 5 日发布的《关于确定民宿范围和条件的指导意见》中对“民宿”概念进行了界定，从中可以概括出“民宿”的如下几个主要特征：①利用城乡居民自有住宅、集体用房或其他配套用房；②结合当地人文、自然景观、

生态、环境资源及农林牧渔业生产活动；③小规模。

海南省于 2019 年 4 月 29 日颁布了《海南省乡村民宿管理办法》，其中对民宿的界定基本与浙江省的规定相一致，因其针对的是乡村民宿，故而也更强调了其中的乡村因素。此外，广东省政府于 2019 年 6 月 21 日颁布了《广东省民宿管理暂行办法》，除了与浙江和海南两省的类似规定外，广东省的规定提出了界定“民宿”的又一标准：民宿主人参与接待。

（2）行业标准中的界定

国家文化和旅游部于 2019 年 7 月 3 日发布的最新版《旅游民宿基本要求及评价（LB/T 065-2019）》中对旅游民宿进行了定义，其中可以概括出四项主要判断标准：①利用民居等相关闲置资源；②小规模；③主人参与接待；④结合当地的自然、文化与生产生活方式。该行业标准的制定和执行或将为日后民宿行业的全国性立法提供理论和实践层面的参考。

结合地方法规和行业标准中对民宿概念的诠释，可以将**民宿界定为城镇和乡村居民利用自己拥有所有权或者使用权的住宅或者其他条件开办的，民宿主人参与接待，为旅游者提供体验当地自然景观、特色文化与生产生活方式的小型住宿设施。**

相比于传统酒店，共享民宿提供非标准化住宿产品，具备房源多样化、服务个性化、用户体验社交化三个主要特征。共享民宿具备多样化、个性化、社交性等特征，一是房源类型多样、区位选择灵活，可满足各类出行需求；二是个性化服务、高性价比，带给房客独特的住宿体验；三是共享民宿具备社交属性，加深用户之间连接。非标准住宿更注重轻社交属性即陌生人之间的轻快交往，给用户深层次的社交体验。共享民宿充分利用互联网技术，鼓励有效利用空余房源，既为房屋提供增值，又为租客提供多种选择。

2.共享民宿行业发展基本概况

作为当前最具活力的新经济业态之一，共享民宿发展迅速，随着共享民宿逐渐受到市场的认可，行业规模初现，2015-2021 年，共享民宿市场规模从 53 亿元增长至 152 亿元。



图 1 2015-2021 年中国共享住宿市场规模统计^①

在疫情之前，行业一直处于上行态势，根据近年来国家信息中心共享经济研究中心发布《中国共享民宿发展报告》显示，2017年我国共享民宿市场交易规模约145亿元，比上年增长70.6%；2018年共享民宿交易规模约165亿元，比上年增长37.5%；2019年，我国共享民宿行业的交易规模约为225亿元，同比增长36.4%。参与者人数逐年攀升，2017年参与者人数约为7800万人，2018年参与者人数约为8345万人，比上年增长6.9%，2019年参与者人数跃升约为2亿人，同比增长53.8%，其中服务提供者（房东）超过600万人，房消费者数达到1.9亿人。同时，房源数量也逐年增加，2019年房源数约300多万套。^②

然而，2020年以来新冠疫情的出现对我们的生活、经济和社会产生了前所未有的和不可预见的影响。共享民宿成为了疫情之下一个正在遭受重创的行业。世界各国政府实施了各种遏制措施，如旅行禁令和封锁，以防止疾病传播。这些旅行限制和相关的干扰对旅行活动产生了直接和巨大的影响。同时，疫情也改变人们的消费观念与心理，保持“社交距离”成为心照不宣的共识，这导致共享民宿的需求跌入冰点。共享民宿必须通过线下活动完成交易闭环，所以在疫情冲击下市场规模出现下滑最为显著。国家信息中心共享经济研究中心《中国共享民宿发展

^① 《2021年中国共享民宿发展现状及市场格局分析：市场规模为152亿元》，产业信息网 <https://www.chyxx.com/industry/1102305.html>，最后访问时间：2022年8月31日。

^② 数据参见国家信息中心：2018、2019、2020年《共享民宿发展报告》。

报告 2020》指出，受突发疫情冲击，2020 年前五个月，我国共享民宿市场交易额同比下降 72.1%。订单量下降 65%，接待人次下降约 63%。2021 年中国共享民宿市场规模为 152 亿元，较 2020 年减少了 6 亿元，同比减少 3.80%。

虽然我国共享经济增速放缓，但共享民宿具有巨大的韧性和发展潜力，随着中国新冠疫情防控形势逐渐好转，共享民宿在疫情前期表现出的市场需求，以及疫情后的报复性消费，共享民宿增速将有较大回升空间。未来几年，随着疫情形势趋缓，共享民宿行业继续提升自身的发展，整合市场，将会迎来更规范化、更长远的发展。

3. 主要商业模式：C2C 模式 V.S. B2C 模式

随着共享经济浪潮兴起，文旅消费的转型升级，共享民宿行业吸引了越来越多的进入者，已初步形成三级梯队市场格局。一些典型的共享民宿平台发展迅猛，途家、Airbnb^③、小猪这三家企业在品牌影响力、用户数量、房源量、融资额等各方面遥遥领先其他企业，估值均超过 10 亿美元，为共享民宿行业内的“独角兽”企业。木鸟短租、蚂蚁短租、榛果民宿、游天下等企业，这些企业也曾在房源规模、用户数量、业务服务能力、品牌知名度具备一定优势，市场中占据第二梯队。第三梯队主要由行业新进入者及大量长尾特色品牌企业组成，如米途、笃行客、朋友家、第六感等企业，这类企业规模较小，但不断努力在市场上推动认知度，扩大行业市场规模。

当前国内民宿主要分为 B2C 与 C2C 两种商业模式。其中，C2C 模式的房源数量与市场规模在国内市场占比接近八成，是共享民宿的主流模式。^④C2C 模式是指共享民宿平台提供房东和房客的链接渠道，房客和房东在平台上完成预定、入住、评价等过程，平台自身不拥有房源，主要提供信息发布、身份认证、交易撮合、安全保障等相关服务。这种模式减少了信息搜索传递的中间环节，整合了碎片化的住房资源，同时也能满足房客的多样化需求，具有轻资产、扩张快等优势。该模式以小猪短租为代表，类似于国外的 Airbnb 模式。但民宿平台也存在一些潜在的问题，例如平台上民宿服务的质量难以把控，服务水准参差不齐等。

^③ 2022 年 5 月 24 日，全球共享短租巨头 Airbnb（爱彼迎）宣布于 2022 年 7 月 30 日起，暂停支持中国境内游房源、体验及相关预定。

^④ 《共享民宿，等待黎明》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1673520151580038470&wfr=spider&for=pc>，最后访问时间：2022 年 8 月 31 日。

B2C 模式是指共享民宿平台通过从个人房东、房地产开发商、房屋中介等批量获取房源，为其提供托管服务，对房源进行统一配置，同时负责房源的日常维护和经营管理，并通过平台将房源对外租赁，从中收取一定比例佣金。该模式下的房源质量与服务品质能够得到保障，可靠程度高，但由于 B2C 模式对房源进行统一配置，导致标准化程度高，可能无法满足房客对个性化体验的需求。B2C 模式相当于短租行业的京东模式，以途家网为代表，途家网在创立初期，根据国内社会信用体系不健全的情况下，采取 B2C 为主要商业模式，通过该模式，确保了房源质量与服务品质。^⑤

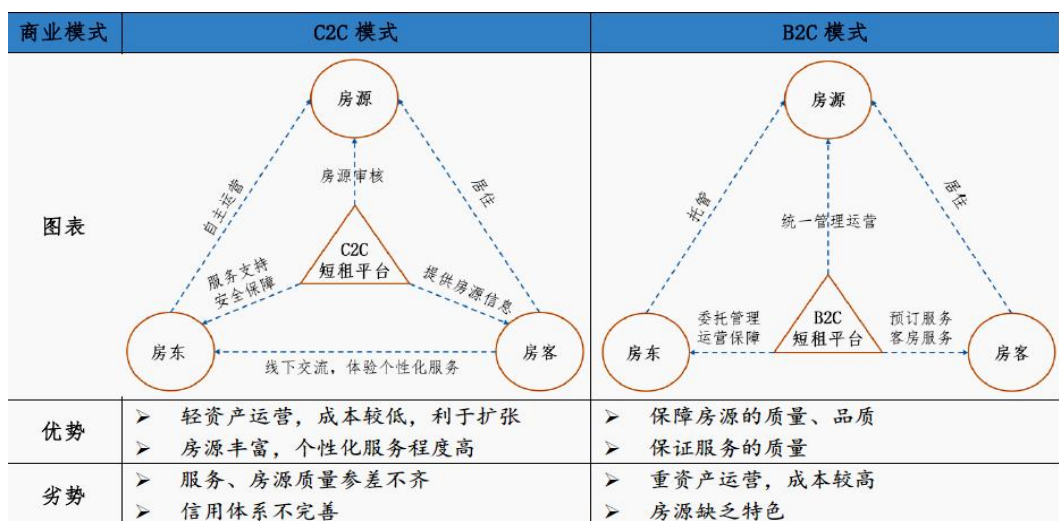


图 2 C2C 与 B2C 商业模式对比与优势分析^⑥

(二) 产业发展变化的影响因素 (市场+政策)

1. 市场因素

第一，房屋空置率高为共享民宿发展提供资源基础。根据央行发布《2019 年中国城镇居民家庭资产负债情况调查》显示，我国城镇居民家庭的住房拥有率高达 96%。其中 58.4%的家庭拥有一套住房，31%的家庭拥有两套住房，甚至还有 10%左右的中国城镇居民家庭，拥有三套及以上的住房。壳研究院发布的《2022 住房空置率调查报告》指出，我国 28 个大中城市平均住房空置率为 12%，相对

^⑤ 《共享民宿行业深度解析：驱动力、现状及模式》，新浪网 <http://finance.sina.com.cn/stock/stockzmt/2018-09-30/doc-ihkmwyqt0833021.shtml>，最后访问时间：2022 年 8 月 31 日。

^⑥ 来源：2022-2028 年中国共享民宿行业深度调研及投资前景预测报告。

处于较高区间。住房空置率随城市能级依次递增，一线平均 7%，二线平均 12%，三线 16%。其中仅有 9 个城市空置率处于合理区间之内，大部分城市处于 10%-15% 之间，6 个城市高于 15%。^⑦共享民宿的本质是充分利用闲置房源，实现房源共享，中国较高的房屋空置率为共享民宿发展提供了有力的资源支撑。

第二，中国旅游业快速发展刺激大量的住宿需求。随着人们生活水平的迅速提高和带薪假期的增加，多元化、多层次、个性化旅游消费需求日渐旺盛。我国居民已不满足传统的走马观花，更向往体验当地生活的度假方式。旅游业步入成熟的大众休闲度假旅游阶段，休闲需求及消费能力持续增强，并呈现多元化态势。性价比低且同质化的酒店住宿已无法满足人们的个性化住宿需求，共享民宿为旅游业提供了多元丰富的民宿产品，不仅能够满足游客最基本的住宿需求，也能吸引更多追求个性化体验的游客，融入当地生活、体验当地文化。如浙江林川民宿为热衷于古道徒步、山林摄影、溪涧垂钓等户外旅游的人提供深度的休闲体验游。

第三，资本投入助推共享民宿快速发展。2015 年起，国内共享民宿行业融资加速，资本的持续投入助推共享民宿行业的蓬勃发展。2012-2017 年，共享民宿行业投融资次数共 41 次，其中 2017 年达 13 次，是该行业有史以来获得融资次数最多的一年。根据国家信息中心共享经济研究中心发布的《中国共享民宿发展报告》，2021 年中国共享民宿领域融资额达 6 亿元，较 2020 年增加了 5 亿元，同比增长 500.00%。^⑧由此可见，共享民宿行业获得资本市场的认可。在资本的助力下，共享民宿平台企业不断扩大市场份额、深化用户习惯、提升行业服务质量，共享民宿行业逐渐成熟。^⑨

2. 政策因素分析

营商环境是一个国家或地区经济软实力的重要体现，直接影响到一个地区经济主体的创新创业活力。十八大以来，党中央、国务院高度重视优化营商环境，为打造国际化、法治化、便利化的营商环境，做出了一系列重大决策部署。各地区、各城市也纷纷出台了一系列优化营商环境的政策。新业态发展的好坏与营商

^⑦ 《28 城住房空置率 12%“靠谱吗？如何正确看待空置率》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1741111241610320797&wfr=spider&for=pc>，最后访问时间：2022 年 8 月 31 日。

^⑧ 《2021 年中国共享民宿发展现状及市场格局分析：市场规模为 152 亿元》产业信息网 <https://www.chyxx.com/industry/1102305.html>，最后访问时间：2022 年 8 月 31 日。

^⑨ 《共享民宿行业深度解析：驱动力、现状及模式》新浪网 <http://finance.sina.com.cn/stock/stockzmt/2018-09-30/doc-ihkmwytq0833021.shtml>，最后访问时间：2022 年 8 月 31 日。

环境的优劣紧密相关。共享民宿作为新业态的典型代表之一，其发展水平的高低也是衡量一个城市营商环境的重要表征。共享民宿发展涉及到城市管理中公安、消防、工商、税务、住建、旅游、社区等多个部门，市场环境优化意味着市场准入门槛低、行政审批程序简明、效率高，能反映城市对新业态的支持与包容。

国家对新业态一直坚持“鼓励创新、包容审慎”的发展原则。2020年1月1日起施行的《优化营商环境条例》第55条规定，“政府及其有关部门应当按照鼓励创新的原则，对新技术、新产业、新业态、新模式等实行包容审慎监管”。2021年1月，中共中央印发《法治中国建设规划（2020—2025年）》，要求探索“包容审慎监管等新型监管方式”。2021年3月，十三届全国人大四次会议表决通过《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（简称“十四五”规划），提出要推进监管能力现代化，“对新产业新业态实施包容审慎监管。”

在包容审慎监管思路引领下，国家相关部门以及地方政府就共享民宿的新业态、新模式，制定了与地方发展相适应、有利于共享民宿产业持续健康发展的政策措施，进一步取消和放宽资源提供者市场准入条件限制，优化投资经营环境，培育区域特色品牌，促进民宿产业与相关产业融合发展。同时，共享民宿领域所进行的监管创新探索，也对地方公共服务、市场监管、社会治理提供了重要借鉴，有助于推动整个城市营商环境的优化。^⑩

为应对新冠肺炎疫情影响，持续深化“放管服”改革，打造优质的营商环境，国务院制定《优化营商环境条例》，致力于“六稳”“六保”的大环境下更加强调优化营商环境，发改委、财政部、文旅部等部门陆续出台了一系列就业、消费、财政补贴、税收扶持政策，帮助企业纾困解难。2020年7月，发改委等13部门印发的《关于支持新业态新模式健康发展激活消费市场带动扩大就业的意见》明确提出鼓励共享民宿、文化旅游等领域产品智能化升级和商业模式创新，发展生活消费新方式，培育线上高端品牌，鼓励发展“共享民宿”首次写入我国政府文件。在财政和税收政策方面，加大资金支持力度，为相关企业给予直接财政补贴和税收优惠政策。

^⑩ 于风霞、高太山等：《共享民宿对城市经济社会发展影响的实证研究（下）》，载《技术经济》2019年第7期。

面向未来，国家和地方政府都在探索政策创新，进一步刺激消费需求、丰富旅游供给、创新旅游方式以及加强政企合作等多个方面，为共享民宿业的发展营造更好的政策环境，政策利好也有助于增强共享民宿行业发展信心。

（三）共享民宿经济社会影响分析

发展共享民宿有助于提升经济总量，带动当地旅游业发展，提高城市活力以及改善城市营商环境，但也存在诸多风险与负外部性。

1. 共享民宿的经济社会贡献

一是**增加城乡居民收入**。短期租赁平台对消费者的好处显而易见。预订短期租房而非酒店对消费者有吸引力。这包括更大的面积，更低的价格，获得不经常在酒店的设施，如厨房，洗衣机，烘干机，有机会建立个人联系，在一个新城市有能力“像当地人一样生活”。同时，短期租赁可能会给房东个人和周围社区带来经济利益，平台为房主提供了将未充分利用的资产——房屋转化为收入流的机会。2020年度中国民宿房东的收入20万以下的占35%；20-60万收入的占22%；60-100万收入的占23%；100万元以上的占20%。^①房屋共享收入作为一种重要的财产性收入，可以大幅改善房东日常生活。

二是**拓宽就业创业渠道**。快速发展的共享民宿，带来了大量的灵活就业与创业机会。国家信息中心发布的《中国共享经济发展报告（2021）》数据显示，疫情冲击下，共享经济提供了大量灵活就业岗位，参与者约8.3亿人。^②在上海和北京，2017年Airbnb爱彼迎带来了大约2万个新增工作岗位。同时，共享民宿带动配套服务就业快速发展。研究表明，平均每增加1个房东，可带动2个兼职就业岗位。小猪平台推出“小猪管家”，为房东提供专业保洁、房间复原、绿植修剪与浇水、生活缴费、房客接待、个性化摄影等服务，为外地务工人员 and 当地低收入人员就业提供机会。^③此外，平台企业还通过提供吃喝玩乐“一条龙”的服务，创造了更为庞大的间接就业机会。

三是**助力智慧城市建设**。共享经济服务是实施智慧城市的重要工具。共享经

^① 《2020年中国民宿行业房源情况、房东画像、房客画像及行业发展趋势分析[图]》，产业信息网 <https://www.chyxx.com/industry/202103/939474.html>，最后访问时间：2022年8月31日。

^② 参见中国信息中心：《《中国共享经济发展报告（2021）》》。

^③ 于凤霞等：《共享经济：迈向理性与规范》，电子工业出版社2019年版，第113页。

济通过提供符合智慧城市需求的服务，直接促进了城市的智慧。首先，共享民宿正在改变居民的生活和消费方式，提高居民的生活质量。共享民宿比酒店更多的节约水、电能源，可以抵消城市化带来的一些负面影响。其次，共享经济已经开始改变城市公共服务的履行方式。在美国，旧金山市正在依靠 Airbnb 平台帮助灾害中流离失所的人找到房屋，而非试图自己完成这项不可能完成的任务。最后，共享经济也能间接促进城市的经济增长。如果一个城市被认为是创新的，并对这些服务开放，这肯定会吸引商业机会，共享民宿新业态的发展也带来了出行、住宿、餐饮、管家等服务消费需求的快速增长，带动当地特色旅游、文化体验等方面的消费。这最终意味着要改善城市经济。一个城市不开放共享经济服务的事实可能会产生负面影响，被认为缺乏吸引力。^⑭

四是助力乡村振兴。共享民宿在农村的拓展推动了乡村民宿的兴起。根据《民宿蓝皮书：中国民宿发展报告（2020-2021）》数据，在 2020 年有 76.91% 的民宿位于乡村地区，“去乡野”正在成为国内居民文旅新时尚。^⑮乡村民宿是疫情后增速最快的一个市场。短途游、周边游替代了长途旅游，城市周边的乡村旅游迅速升温，给乡村民宿带来新机遇。2021 年，途家平台上乡村民宿订单量，同比 2020 年增长了 3 成，为乡村房东创收逾 20 亿元。民宿短租预定平台途家发布的《2021 上半年乡村民宿发展报告》显示，今年乡村民宿继续蓬勃发展，上半年国内乡村民宿房源总量超 63 万套，同比增长超 16%，为乡村房东创收逾 20 亿元。^⑯乡村民宿是支撑乡村旅游发展至关重要的环节，它可以有效盘活闲置农宅院落，提供农产品、住宿、餐饮等服务，为农村居民提供就业与增收机会，助力精准扶贫，振兴美丽乡村。

2. 共享民宿的负面效应

相比酒店，民宿的私人性更强，日常经营中其食品、卫生、安全等问题比常规酒店、旅馆更为复杂，作为一类新兴业态，共享民宿在快速发展中主要存在问题如下：

^⑭ Paula Gori, Pier Luigi Parcu and Maria Stasi, Smart Cities and Sharing Economy (December 2015). Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2015/96, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2706603> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2706603>, 最后访问时间：2022 年 8 月 31 日。

^⑮ 过聚荣：《民宿蓝皮书：中国民宿发展报告（2020-2021）》，社会科学文献出版社 2021 年版。

^⑯ 《乡村民宿遍地开花 如何推动乡村民宿健康有序发展？》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1709391549728982518&wfr=spider&for=pc>, 最后访问时间：2022 年 8 月 31 日。

一是标准化规范化不足。共享民宿提供非标准化住宿产品，房源类型多样、地域分布广泛。从别墅到家庭公寓，这些特点有助于满足消费者个性化入住需求和体验，但同时也增加了服务流程、质量控制等标准化、规范化难度。与传统酒店业统一化、标准化房舍不同，民宿房屋在卫生、安全等方面并没有统一的标准，分散的个人房东服务水平参差不齐、服务质量缺乏保障，加快行业服务标准化、规范化程度刻不容缓。

二是存在一定程序的安全风险。随着共享民宿行业的进一步扩大，消费者的在住宿过程中的人身安全问题也会凸显出来，毕竟其与传统的酒店在安保管理与安保配置方面存在着不同程度的差距。共享民宿模式下的安全问题包括消防安全、卫生安全、财产安全以及人身安全，以及短租引发的社会安全等等。在消防方面，一些参与在线短租的个人住所缺乏完善的消防设备。在卫生安全方面，部分低档民宿不能保证卫生清洁。财产安全方面，房东和房客的个人财产都有丢失、被盗、损毁的风险。不同于正规酒店配备安保人员，少数房客入住可能存在一定程度的人身安全风险。在社会安全层面，由于通过共享民宿平台提供的房源缺乏规制，不法人员可能利用租住房屋从事扰民及违法犯罪行为。一些意外伤害给责任划分也带来难题。

三是个人隐私有泄露的风险。人们共享自己的私人住所，引发个人隐私问题。房东的个人隐私可能因陌生人入住而被泄露，房客的隐私也可能受到窥探。科技的发展，促使针孔摄像等技术不断以更隐蔽的方式出现与存在。共享民宿自出现以来，“偷拍门”屡屡出现，备受世界各地消费者诟病。相比较于传统的酒店而言，共享民宿更多的是以个性化的方式出现，如何有效地保护消费者的隐私将会是当前摆在消费者心中一个不可回避的焦虑点。同时，共享经济是典型的数据驱动的新业态，平台企业在发展过程中均积累了海量的数据资源。在数据成为关键生产要素的时代，数据是否安全，也关系到个人隐私信息是否能得到有效保护。

四是城市民宿发展加剧社区矛盾。共享民宿反对者最主要的担忧是住宅社区的商业化。由于一些民宿直接开在住宅小区，相邻权问题比较突出，很容易导致社区关系紧张。随着一个地区短期出租房屋数量的增加，共享民宿在社区甚至街区层面产生更多的局部外部性。其中包括短期游客涌入导致的噪音、过度拥挤、房价上涨、污染水平上升，包括“不熟悉的汽车堵塞了车道，在原本安静的住宅

楼内举行深夜派对”等等现象。由此造成目前很多地方的政策都收紧了在城市居民小区开办所谓民宿的经营行为，无形中提高了民宿业的门槛。

（四）后疫情时代：共享民宿行业发展趋势分析

1. 行业发展总体趋势

一方面共享民宿是长期发展看好的。新冠疫情对旅游住宿行业发展造成的巨大冲击是短期的、暂时的。目前，国内旅游服务业已转入防控型复工阶段，我国当前大力倡导国内大循环，海外游与长途旅游的需求被压制，而周边游与短途游这种安全性更高与性价比更高的出游方式更符合当下人们对旅游的需要。近郊游、乡村游、省内与同城游住宿需求持续恢复，乡村民宿复苏尤其迅速。未来，随着经济形势的逐渐恢复以及人们对休闲娱乐等高品质生活服务需求的日益增长，消费理念和消费方式越来越注重个性化，随着业态的不断成熟和人们消费习惯的养成，共享民宿业态的创新发展有望加速。

另一方面，近期共享民宿行业发展面临着诸多不确定性。比如全球疫情防控仍存在很大不确定性，旅游住宿等行业由于其人群聚集性和流动性特点突出，受疫情不确定性的影响更大，复苏进程可能也更加曲折。旅游相关的服务性消费具有非刚性的特点，在居民就业、收入和消费面临较大压力的情况下，有可能成为居民缩减消费需求的优先选项，这些因素将进一步加大行业近期发展所面临的不确定性。

2. 商业模式融合趋势

B2C 模式与 C2C 模式各有所长，C2C 平台模式下只做租客和住客之间的对接，社交、性价比、个性化体验是其优势。B2C 这种模式是重资产运营，但优势在于通过与房地产开发商合作或者房东合作，掌控房源，有着统一、标准化的线下服务。后疫情时代，人们对安全、高标准的品质服务需求凸显，这意味着民宿行业需要引入酒店式的标准化服务。如何既能平衡用户在体验新事物、追求性价比的需求，但同时又确保安全、高服务标准，则需要将个性化共享民宿的住宿体验特色与传统酒店的标准化服务进行融合。通过 C2C 模式尽可能将闲置房源聚集起来，有齐全的个性化的、差异化的民宿选择与个性化体验。此外，通过 B2C 模式从品质化、标准化的线下服务入手，打造有辨识度的民宿品牌，提升服务的

品质。从趋势来看，经营模式需要从 C2C 转向 C2C+B2C 的融合。酒店业自建民宿或者与房屋租赁平台或者寻找有意愿的民宿业主合作形成长期的租赁契约可能是酒店业与民宿业融合布局的一种思路。

3. 行业标准建设趋势

一是健康化。尤其是经历此次疫情冲击，消费者将更加关注自身健康，对住宿的绿色安全、舒适、清洁消毒、日常管理的要求会更高。

二是标准化与个性化的融合。新业态往往强调个性化，要满足小众市场以及小众长尾市场的需求，但这不等于忽视标准化，特别是包括卫生、安全在内的硬性服务的标准化。以个性化为主要特色的住宿新业态，也会越来越重视标准化建设。共享民宿标准化不是行业固化，而是必要的规范；个性化也不是无序化，而是要彰显各自的个性特质。标准化与个性化并重，将促进行业更好地发展。共享民宿业未来需要解决“标准化”和“个性化”之间的冲突，探索更多的融合性。

三是智能化。从此次疫情中能看出，那些线上线下融合发展程度高的企业，抗风险能力和韧性更强，对共享民宿行业而言，智能与健康的有机结合可能会成为转型的大势所趋。

四是规范化。我国对新业态一直坚持“鼓励创新、包容审慎”的发展原则，但这不等于不要规范化，尤其是企业在创新过程中必须严守底线。2020 年 7 月出台的《关于支持新业态新模式健康发展激活消费市场带动扩大就业的意见》提出了“触发式监管机制”，如果触及一些底线，比如信息安全、消费者权益等底线，必然需要强化监管和规范化发展。未来几年，共享民宿新业态的规范化发展进程将持续甚至是加速推进。^①

二、共享民宿行业规制现状

（一）法律、法规和规章及规范性文件的规制内容梳理

1. 国家层面相关政策法规内容梳理

在中央层面，自 2015 年以来，政府推进“互联网+”概念，推动互联网向经济社会各领域加速渗透，以融合促创新，最大程度汇聚各类市场要素的创新力量，

^① 《共享民宿新业态发展的六个趋势》，http://www.cnii.com.cn/rmydb/202008/t20200828_211737.html，最后访问时间：2022 年 8 月 31 日。

推动融合性新兴产业成为经济发展新动力和新支柱，为共享民宿行业绘就美好蓝图。国家“十四五”规划《纲要》明确提出，要“促进共享经济、平台经济健康发展”。国家层面对于共享民宿的规制思路主要如下：

一方面，坚持“鼓励创新、包容审慎”。国家鼓励发展共享经济，陆续发布了多项和民宿相关的指导性意见，2015年至2018年密集出台《国务院关于积极推荐“互联网+”行动的指导意见》《国务院办公厅关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》《国务院办公厅关于加快发展生活性服务业促进消费结构升级的指导意见》《关于促进绿色消费的指导意见》《关于促进移动互联网健康有序发展的意见》《关于促进全域旅游发展的指导意见》等政策，积极推动“互联网+旅游”跨产业融合，鼓励个人闲置资源有效利用，推广在线短租等数字化旅游服务，放宽在线旅游租赁等新业态的准入门槛，对新业态发展给予多维度政策扶持。疫情爆发以来，文旅部、发改委、财政部等多部门陆续出台一系列扶持政策，支持鼓励民宿等新业态新模式的健康发展。2020年7月14日，国家发展改革委等13个部门联合印发《关于支持新业态新模式健康发展激活消费市场带动扩大就业的意见》，明确提出要把支持线上线下融合的新业态新模式作为经济转型和促进改革创新的重要突破口，打破传统业态按区域、按行业治理的惯性思维，探索触发式监管机制，建立包容审慎的新业态新模式治理规则；培育发展共享经济新业态，明确提出要鼓励“共享民宿”等新业态，发展生活消费新方式，拓展共享生活新空间。

另一方面，强化共享民宿领域监管规制和规范。通过出台相关行业服务标准，落实平台主体责任，促进共享经济规范有序、持续健康发展。首先，国家相关部门在服务标准化方面做了大量工作，2018年我国首个共享民宿行业标准《共享民宿服务规范》由国家信息中心共享经济研究中心正式发布，《规范》针对入住核实登记、房源信息审核、卫生服务标准、用户信息保护体系等社会民众关心的焦点问题提出了规范要求，并结合智能安全硬件设施的使用等技术创新和未来发展趋势展开前瞻性引导。2019年文化和旅游部发布旅游民宿行业标准《旅游民宿基本要求与评价》，分别从民宿的定义、评价原则、基本要求、安全管理、等级划分条件等多方面对民宿行业发展提供了指导性意见，对我国民宿行业健康发展具有重要意义。2020《乡村民宿服务质量规范》国家标准的发布实施，进一步

明确了乡村民宿发展的总体要求、重点任务和保障措施等，有助于提升全国乡村民宿服务质量水平，推进乡村民宿经济健康持续有序发展。2022年7月颁布的国家标准《旅游民宿基本要求与等级划分》，为旅游民宿管理部门和经营者提供了规范的、可参照的依据，对规范行业发展具有重要意义。促进旅游民宿行业的高质量发展。上述标准的发布提升了共享民宿服务的标准化和品质化，规范行业发展秩序。

综上，国家层面总体政策导向是“鼓励创新、包容审慎”，同时针对新业态暴露出来的问题进行规范化治理，相关立法和配套政策、标准的跟进，引导与规范共享民宿业走上正轨，有助于我国共享民宿行业的健康有序发展。

| 发布时间 | 颁布机构/会议 | 文件名称 | 主要内容 |
|---------|----------------|--------------------------------|--|
| 2015.7 | 国务院 | 《关于积极推荐“互联网+”行动的指导意见》 | 加快发展基于互联网的文化、旅游等新兴服务。 |
| 2015.8 | 国务院办公厅 | 《关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》 | 放宽在线度假租赁等新业态的准入许可和经营许可制度。 |
| 2015.11 | 中共中央委员会 | 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》 | 首次提出共享概念，并将共享经济写入党的全会决议中。 |
| 2015.11 | 国务院办公厅 | 《关于加快发展生活性服务业促进消费结构升级的指导意见》 | 积极发展客栈民宿、短租公寓、长租公寓、农家乐等满足人民群众消费需求的细分业态。 |
| 2016.3 | 发改委、中宣部等十部委 | 《关于促进绿色消费的指导意见的通知》 | 支持发展共享经济，鼓励个人闲置资源有效利用，有序发展民宿出租等新业态。 |
| 2017.1 | 中共中央办公厅、国务院办公厅 | 《关于促进移动互联网健康有序发展的意见》 | 积极培育和规范引导基于移动互联网的约车、租房、支付等共享经济新业态 |
| 2018.3 | 国务院办公厅 | 《关于促进全域旅游发展的指导意见》 | 城乡居民可以利用自住宅依法从事民宿等旅游经营。 |
| 2018.9 | 中共中央国务院 | 《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》 | 实施休闲农业和乡村旅游精品工程，发展乡村共享经济等新业态，推动科技、人文等元素融入农业。 |
| 2018.11 | 文化和旅游部等17部门 | 《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》 | 充分利用农村土地、闲置宅基地、闲置农房等资源，开发建设乡村民宿、养老等项目。依托当地自然和文化资源禀赋发展特色民宿，在文化传承和创意设计实现提升，完善行业标准、提高服务水平……促进乡村民宿多样化、个性化、专业化发展。 |
| 2018.11 | 国家信息中心共享经济研究中心 | 《共享民宿服务规范》 | 我国首个共享民宿行业标准，提升共享民宿服务的标准化和品质化。 |
| 2018.10 | 国务院办公厅 | 《完善促进消费体制机制实施方案（2018—2020年）》 | 鼓励发展租赁式公寓、民宿客栈等旅游短租服务，进一步放宽服务消费领域市场准入。 |
| 2019.7 | 文化和旅游部 | 《旅游民宿基本要求与评价》行业标准 | 规定旅游民宿的等级和标志、基本要求、登记划分条件、等级划分办法。 |
| 2019.1 | 文化和旅游部 | 《关于实施旅游服务质量提升 | 制定在线旅游经营服务管理相关规定，规 |

| | | | |
|---------|----------------|--|--|
| | | 计划的指导意见》 | 范在线旅游企业经营服务行为。建立符合在线旅游经营服务规律的市场检查制度，引导和支持在线旅游企业加强行业自律 |
| 2019.5 | 中共中央办公厅、国务院办公厅 | 《数字乡村发展战略纲要》 | 积极发展乡村新业态。推动互联网与特色农业深度融合，发展创意农业、认养农业、观光农业、都市农业等新业态，促进游憩休闲、健康养生、创意民宿等新产业发展，规范有序发展乡村共享经济 |
| 2019.8 | 国务院办公厅 | 《关于进一步激发文化和旅游消费潜力的意见》 | 着力丰富产品供给。引导文化和旅游场所增加参与式、体验式消费项目，鼓励发展与自驾游、休闲度假相适应的租赁式公寓等服务。规范旅游民宿市场，推动星级旅游民宿品牌化发展。 |
| 2019.10 | 文化和旅游部 | 《在线旅游经营管理暂行规定（征求意见稿）》 | 从经营、规制和法律责任等方面，对在线旅游经营者提出相关要求与规定。 |
| 2020.9 | 中国标准化研究院 | 《乡村民宿服务质量规范》（国家标准） | 规定了乡村民宿的术语和定义、基本要求、设施设备、安全管理、环境卫生、服务要求等内容。 |
| 2020.7 | 发改委等 13 部委 | 《关于支持新业态新模式健康发展激活消费市场带动扩大就业的意见》 | 鼓励共享民宿、文化旅游等领域产品智能化升级和商业模式创新，创新规制模式。 |
| 2021.3 | 中共中央委员会 | 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要 | 壮大休闲农业、乡村旅游、民宿经济等特色产业。 |
| 2021.4 | 国务院办公厅 | 《关于服务“六稳”“六保”进一步做好“放管服”改革有关工作的意见》 | 鼓励各地区适当放宽旅游民宿市场准入，推进实施旅游民宿行业标准。 |
| 2022.7 | 文化和旅游部等 10 部委 | 《关于促进乡村民宿高质量发展的指导意见》 | 明确了乡村民宿发展的总体要求、重点任务和保障措施等。 |
| 2022.7 | 市场规制总局（标准委） | 《旅游民宿基本要求与等级划分》（国家标准） | 主要内容包括适用范围、规范性引用文件、术语和定义、等级和标志、总体要求、公共环境和配套、建筑和设施、卫生和服务、经营和管理、等级划分条件、等级划分办法 11 个章节。 |

表 1 共享民宿行业相关政策法规

2. 地方相关政策法规内容梳理

通过考察国家和地方有关民宿的立法规范，我国虽尚未对共享民宿在国家层面进行立法，但各地方政府尤其是一、二线城市以及旅游资源丰富的城市陆续出台鼓励和规范民宿发展的文件，多个地方政府已经依据我国《旅游法》第 46 条规定，通过在相关立法中采用专门条款或单独立法的模式对民宿的定义、开办要求和程序、经营规范等做出了相应的规范，实际上已走出了一条中央原则上承

认民宿、地方先行探索民宿管理办法的合法化路径。

表 2 地方民宿主要政策法规一览表

| 序号 | 发布时间 | 标题 | 效力级别 | 市场准入 |
|----|---------|---------------|---------|------------------|
| 1 | 2015.9 | 《浙江省旅游条例》 | 省级地方性法规 | 许可制 |
| 2 | 2019.7 | 《陕西省旅游条例》 | 省级地方性法规 | 乡村民宿工商登记、公安派出所备案 |
| 3 | 2019.11 | 《河南省旅游条例》 | 省级地方性法规 | 许可制 |
| 4 | 2017.5 | 《北京市旅游条例》 | 省级地方性法规 | 许可制 |
| 5 | 2019.10 | 《厦门经济特区旅游条例》 | 经济特区法规 | 登记备案制 |
| 6 | 2019.1 | 《珠海经济特区旅游条例》 | 经济特区法规 | 登记制 |
| 7 | 2019.6 | 《广东省民宿管理暂行办法》 | 地方政府规章 | 登记制 |
| 8 | 2019.4 | 《海南省乡村民宿管理办法》 | 地方规范性文件 | 登记备案制 |
| 9 | 2021.2 | 《珠海市民宿管理暂行办法》 | 地方规范性文件 | 登记制 |
| 10 | 2017.5 | 《厦门市民宿管理暂行办法》 | 地方规范性文件 | 登记备案制 |

早在 2016 年颁布实施的《浙江省旅游条例》就明确提出了有关民宿的概念。广东省则出台了省级层面规范民宿的政府规章《广东省民宿管理暂行办法》。上海、北京、重庆、海南、苏州、成都、济南等地也纷纷出台了有关民宿的规范性文件，除此之外，各地也出台了很多民宿地方标准。^⑩这些政策法规标准文件鼓励推动民宿产业在其区域内的健康持续发展，规范了共享民宿管理，提升共享民宿的品质，为产业健康发展提供了法治保障。梳理民宿相关地方立法，主要规制政策内容分类总结如下：

（1）共享民宿市场准入

在民宿市场准入规制方面，一些地区适用传统行业管理法规，对共享民宿限制或禁止；一些地方立法建立了有别于传统酒店服务业的市场准入和行业标准，根据新业态特点适当放宽准入条件。

一是采取“行政审批”制。我国对旅馆行业管理依据是《旅馆业治安管理办法》，

^⑩ 《民宿发展两极分化严重 专家建议“先乡村后城市”立法路径》，<https://m.gmw.cn/baijia/2021-04/06/1302212794.html>，最后访问时间：2022 年 8 月 31 日。

很多地区认为民宿属于提供住宿服务的经营场所，将其归入旅馆业，适用旅馆业管理的相关规定。共享民宿被划归旅馆，意味着平台及其房东需要遵守一系列对于旅馆的管理规范，包括但不限于工商、消防、公安、税务、食品安全等，并按要求对旅客进行身份登记查验。^⑩如《三亚市乡村民宿促进和管理条例》认为从事民宿是一种经营活动，需要按照国家和本省有关规定办理开办手续，符合国家和本省有关规划、土地、建筑质量、消防安全、治安管理、公共卫生、设施设备的要求，需要多部门联合审批。^⑪长沙《关于进一步规范全市旅馆业治安管理的通告》将向社会公众提供计时休息或者住宿服务的旅游民宿归入旅馆业，需要通过公安机关的许可，取得《特种行业许可证》。

二是采取“登记备案”制。《广东省民宿管理暂行办法》遵循“便利准入、加强监管”的原则，设立了民宿的登记备案制度，将其申请登记的经营范围登记为“民宿服务”，给予合规民宿的经营合法性。明确民宿只需依法申领营业执照以及经营涉及的食品经营许可证，并到县（市、区）人民政府指定的管理部门或乡镇人民政府（街道办事处）登记备案，无需办理消防许可、特种行业许可等行政许可。厦门市《思明区民宿管理办法》对民宿实行“备案制”，民宿经营者在依法取得商事登记手续后 15 个工作日内向民宿所在地街道办事处进行备案。

三是采“告知承诺”新型审批方式。《珠海市民宿管理暂行办法》将民宿开办的各项条件作为事后监管的内容，即民宿经营者只要承诺其开办的民宿符合建筑质量、消防、治安等开办条件，登记机关就应当予以登记。海南 2021 年 3 月中旬对《海南省乡村民宿管理办法》进行全面修订，明确乡村民宿的开办实行承诺即入的备案登记制度。温州市苍南县推出“民宿（农家乐）特种行业许可证核发（告知承诺审批）制度”，以承诺代替实勘，线上提交申请材料，即可办理民宿许可证。

四是取消审批，回归社区自治。《深圳市大鹏新区民宿管理办法（试行）》将民宿定位为旅游服务设施，区别于旅馆业，对新区民宿不设置行政准入，确立

^⑩ 《旅馆业治安管理办法》第 86 条规定：“电信、互联网、金融业务经营者、服务提供者未按规定对客户身份进行查验，或者对身份不明、拒绝身份查验的客户提供服务的，主管部门应当责令改正；拒不改正的，处二十万元以上五十万元以下罚款，并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处十万元以下罚款；情节严重的，处五十万元以上罚款，并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处十万元以上五十万元以下罚款。住宿、长途客运、机动车租赁等业务经营者、服务提供者有前款规定情形的，由主管部门处十万元以上五十万元以下罚款，并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处十万元以下罚款。”

^⑪ 《三亚市乡村民宿促进和管理条例》第 16、21 条。

了以社区自治、行业自律等为主的管理模式。居民委员会和股份合作公司将直接决定是否同意民宿经营，以民事手段解决民宿的准入和退出，政府不作行政审批。民宿设立之初，需要由股份合作公司与民宿经营者签订民宿经营责任协议，股份合作公司同时出具同意民宿经营证明文件，该协议是民宿准入和退出的民事依据。一旦经营者违反《办法》和责任协议约定，股份合作公司可收回出具同意民宿经营证明文件，经营主体变将直接由公安机关按照旅馆业实施规制。

（3）共享民宿开办要求

关于开办区域范围要求。由于各地自然景观、乡村特色、历史文化、生态环境有所不同，各地通常根据实际情况划定可以开办民宿的具体区域。2020年12月，北京市住房城乡建设委、市公安局、市网信办、市文旅局四部门印发了《关于规范管理短租住房的通知》，明确政策调整范围并按区域实行差异化管理，规定首都功能核心区内禁止经营短租住房。《厦门经济特区旅游条例》规定思明区、湖里区人民政府应当划定民宿开办区域，报市人民政府批准后向社会公布。厦门市《思明区民宿管理办法》规定住宅小区（商品房）、安置房不得用于开办民宿。

关于经营规模的界定。很多地方法规都对民宿的规模提出要求，《广东省民宿管理暂行办法》规定独栋建筑用于经营的客房数不得超过14间，经营用客房不超过4层、建筑面积不超过800m²。《深圳市大鹏新区民宿管理办法（试行）》规定民宿不得设置于地下楼层，建筑层数不超过6层，建筑面积不超过800平方米，床位总数不得超过30张。如果规模超出规定，就依照旅馆业相关法律、法规或者规章进行管理。但在一些特别情况下，上述规定也可变通。《广东省民宿管理暂行办法》规定利用围龙屋、四角楼等特色建筑或者其他条件开办的民宿，有关地级以上市人民政府可以结合当地实际，在相应提高消防安全技术要求的前提下，适当放宽前面规定的民宿规模要求。

关于房屋建筑、消防安全、卫生、治安、环保方面的特别规定。各地法规和规范性文件对民宿在房屋建筑安全、消防安全、治安、卫生、食品安全以及环保方面常常做出特别规定，明确民宿经营的基本规范与要求。

房屋建筑方面。地方立法通常要求民宿建筑应当符合国家有关房屋质量安全的标准和要求。改建的民宿建筑，不得破坏建筑主体和承重结构，必要时还应采

取加固措施并进行安全鉴定，确保建筑使用安全。²¹民宿经营者如能提供完整的设计图纸、施工资料、设计单位证明等材料，可免于进行房屋安全性鉴定。如不能提供以上材料，则应提供有资质的第三方检测机构出具的房屋结构可靠性鉴定报告。

消防安全方面。通常根据民宿所处位置、建筑类型的不同，对其消防安全作了分类要求。位于镇（不包括县城镇）、乡、村庄的，利用村民自建住宅进行改造的民宿，其消防安全要求按照《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²²进行改造的民宿，其场所规模及消防安全要求可以参照《防火导则》执行。利用住宅以外的其他民用建筑进行改造的民宿，其消防安全应当符合《建筑设计防火规范》（GB 50016）要求。²³必要时委托具有法定资质的第三方鉴定机构对民宿消防安全进行评估。北京《通州区促进乡村民宿发展的实施意见》规定乡村民宿应配置必要消防设施器材，落实日常消防安全制度，履行消防安全职责。

环境保护方面。地方法规通常要求用于经营民宿的建筑物应符合环保排污要求。兼营餐饮的应当配套餐饮专用烟道，安装油烟净化器，设置隔油池，污水纳入市政管网。

卫生与食品安全方面。地方法规通常要求民宿应当保持环境卫生整洁，公共用品用具要一客一换一消毒；食品工作和公共场所从业人员持有健康证明，并经卫生知识培训合格。民宿兼营食品销售和餐饮服务的民宿，应当依法取得食品经营许可。

治安管理方面。民宿经营者应当对民宿安全负责，强调民宿经营应安装治安主管部门认可的民宿住客信息采集系统，落实旅客住宿登记制度，并按要求将住客信息上报治安主管部门；配备必要的防盗、视频监控等安全技术防范设施。²⁴有些地方还要求建立安全管理制度，配备专职或兼职治安保卫人员和消防安全管理人员。²⁵

²¹ 《广东省民宿管理暂行办法》第11条。

²² “其他住宅”主要是指位于县城镇、城市的住宅，也包括位于镇（不包括县城镇）、乡、村庄的非自建住宅。

²³ 参见《广东省民宿管理暂行办法》第12条。

²⁴ 参见《广东省民宿管理暂行办法》第13条。

²⁵ 参见《厦门市民宿管理暂行办法》第三条：经营管理。

(4) 《民法典》在地方立法中的体现

由于将共享民宿视为一种经营行为，除需获得各行政部门审批外，根据《中华人民共和国民法典》规定还需“经有利害关系的业主一致同意”。²⁶在实践中各地立法并不明确和统一，多数地方立法多依据行政管理类上位法²⁷，并未将民法典有关相邻权的规范融入民宿管理规范之中，将征得利害关系人同意作为民宿开办的必备性程序要件；一些地区立法要求必须经过**一定数量**的“有利害关系业主同意”，如2020年12月24日北京市住房城乡建设委发布的《关于规范管理短租住房的通知》，规定利用居民住宅小区的房源开民宿需要符合小区管理规约；如果小区无管理规约的，就必须取得业主委员会、物业管理委员会书面同意或取得**本栋楼内**其他业主的书面同意；一些地方立法实施时间较早，仍以原《中华人民共和国物权法》第77条“业主将住宅改变为经营性用房的，应当经有利害关系的业主同意”为依据，该条款中的“同意”并未限定比例，实践中，各地规定并不一致，有要求业主过半数同意也有要求“三分之二”以上多数同意。如珠海市人大常委会修订通过的《珠海经济特区旅游条例》2019年3月正式实施，规定“住宅改经营性住宿必须取得住宅小区建筑物总面积过半数的业主且占总人数过半数的业主同意”。这类规定实际与民法典要求“一致同意”的规定有所冲突。由于要求满足的上述条件颇为苛刻，实践中执行起来确有难度，事实上将该城市区域内绝大多数民宿直接“非法化”。

(二) 争议问题

结合国家与地方立法以及相关行业标准，民宿经营可能存在以下一些潜在的法律规制问题。

1. 共享民宿法律性质界定存在分歧

从地方立法实务来看，各地方对于共享民宿的法律性质界定是有分歧的。民宿既可被视为“经营场所”，又可被视为“租赁房屋”。

一是依据一些地方的旅游条例，民宿的法律性质定位为“经营场所”。《北京市旅游条例》所称“民宿”，是指城乡居民利用自己拥有所有权或者使用权的住

²⁶ 参加《中华人民共和国民法典》279条。

²⁷ 如《珠海市民宿管理暂行办法》（2021.2.11）、《广东省民宿管理暂行办法》（2019.9.1）均未见相关规定。

宅，结合本地人文环境、自然景观、生态资源以及生产、生活方式，为旅游者提供住宿服务的**经营场所**。

二是依据一些地方的租赁管理办法，民宿的法律性质视为“**租赁房屋**”。例如，2019年《河北省租赁房屋治安管理条例》所称的“**租赁房屋**”，是指出租用作居住或者兼用作居住的房屋，包括商品住宅、集体土地上的房屋、单位用于居住的房屋、有人居住的商业用房等。也就是说，民宿、短租房等将商品住宅短期出租给旅游者住宿，又不属于旅馆业客房的情况下可以视为“**租赁房屋**”。也有学者认为是一种短期租赁合同关系。²⁸民宿客栈短期租赁的表达，也体现了城市民宿主体的法律困境。

法律性质和定位不同，直接导致适用不同的法律规制路径。如果将民宿或短租房视为“**经营场所**”，理所当然需要办理工商登记，取得营业执照，往往要作为旅馆取得特种行业许可证，还要遵守消防、税务等各个相关部门的要求。而且，如果将民宿定义为“**经营场所**”，依据《民法典》第279条规定，原则上业主就不得将住宅改变为民宿，如有改变应当经有利害关系的业主同意。但是如果将民宿或短租房定义为“**租赁房屋**”，住宅用作民宿原则上可以解释为不属于经营性用房，也就不需要经有利害关系的业主同意，同时也就不需要进行工商登记、取得营业执照，办理特种行业许可证等。

民宿的法律性质存在的分歧，同时也反映出民宿规制的两种可能路径，将民宿或短租房作为“**经营场所**”可以参照旅馆、酒店管理，作为“**租赁房屋**”可以参照长租房管理，各地做法都不统一，缺乏统一的认定和规制标准，实际大幅增加了企业的合规成本，不利于民宿行业的长期健康发展。共享民宿法律性质界定的模糊性，给民宿的行业管理带来了诸如该不该管、谁来管、如何管、管什么等一系列难题。民宿产业距离真正的规范化、合法化，仍有很长的路要走。

2. 共享民宿立法制度供给不足

(1) 共享民宿行业规制专门性法规缺失

在如何促进共享经济的稳健发展方面，中央政府曾多次颁布相关指导性文件，这些文件在一定程度上起到鼓励支持共享经济发展的作用，但日渐崛起的共享民

²⁸ 郑晓萍：《城市民宿行业合法化路径探析》，载《天津法学》2019年第1期，第91页。

宿业目前仍没有相关的高位阶的立法用以指导。国家层面仅提供了有关容许共享民宿业发展的政策性表态，尚未出台共享民宿行业规制的专门性法规文件，相比之下，共享经济新业态之一的共享出行领域，《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》（下文简称为《暂行办法》）出台成为“网约车”行业规制的重要依据，为地方政府制定相关的管制规范提供了有效的指导。而共享民宿业则缺乏具有可操作性的行业管理的全国性立法或法律解释。规制依据缺失造成全国各地制度、政策及执法、司法不统一。上述有关共享民宿定性及管理模式的差异存在即为明证。

（2）《民法典》在地方民宿立法中的缺失

由于在住宅小区开办民宿属于住改商经营行为，对小区其他业主的生活会带来较大影响，《民法典》第二百七十九条规定，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。地方立法机关的权限主要集中在城乡建设与管理、历史文化保护等领域，地方在制定地方性民宿规范时依据的是与民宿开办、经营直接相关的行政管理类上位法，如《旅游法》、《治安管理处罚法》、《消防法》以及《旅馆业治安管理办法》等，多数地方立法并未将民法典有关相邻权的规范融入民宿管理规范之中，并未将征得利害关系人同意作为民宿开办的必备性程序要件，民法典的精神、规定没有在地方民宿立法中得以全面、及时、充分的体现。目前实践中，许多民宿投资者在履行地方民宿立法规定的相关行政性手续后，由于缺乏对民法典最新规定的了解而未履行征得相邻关系人同意这一法定程序，导致在开业之后因个别利害关系人起诉而被迫停业，双方均遭受较大损失。²⁹ 同时，另一方面，近些年来一些地方开始以民法典规定为依据，要求经营民宿需要取得同栋楼其他业主的同意等，成为城市民宿行业合法化陷入困境的重大障碍。

3. 共享民宿市场准入存在梗阻

按照现行《旅馆业治安管理办法》的相关规定，从事旅馆业经营，至少需要获得五种证件。一是公安部门的《特种行业经营许可证》；二是消防部门的《消防检查合格证》；三是卫生部门的《卫生许可证》；四是工商部门的《营业执照》；

²⁹ 《民宿发展两极分化严重 专家建议“先乡村后城市”立法路径》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1696253070568686551&wfr=spider&for=pc>，最后访问时间：2022年8月31日。

五是税务部门的《税务登记证》等五种证件。因此，共享民宿要办理旅馆业的特种行业许可证前，需要通过治安、消防、卫生、工商、税务等部门的审核。这对于个体民宿行业经营者来说，很难达到满足所有这些要求，因此也就很难取得特种行业许可证。现行准入条件流程多、要求严、门槛高，也使大量潜在经营者望而却步。

以消防验收为例，在线住宿的房源通常为私人住宅，这些私人住宅显然无法满足公共场所的消防要求。较之一般宾馆和酒店，无论是从房屋构架、建筑材质、电路铺设和消防通道设置等多个方面均不符合旅馆业消防安全需求的，难以获得消防安全资质，导致经营者也无法获得特种行业许可。因此，要求经营者完成与传统旅馆业一样的准入程序也不符合共享民宿灵活开办、经营规模小的特点。这就导致了部分共享民宿经营者只能转入地下经营，处于合法与非法经营的灰色地带。³⁰ 从行业健康有序发展来看，需要建立科学合理的准入条件。综上，如果房东想要合法地将自己的房屋放在短租平台上经营，至少需要跨过公安、消防、税务、工商、食品卫生、小区单元等重重关卡，而无视上述法律规定，极易受到执法处罚。

此外，虽然一些地方对民宿的准入名义上实施登记备案制，但在法规中规定满足若干准入条件，经营者申报经相关部门审核通过后，民宿经营者才能完成登记或备案，如《上海青浦区古镇民宿发展实施细则》第四、第五条规定“开办古镇民宿实行房屋（经营场所）信息备案登记制度，即符合条件的民宿经联席会议审核通过后予以备案登记，民宿经营住宿在证照办理齐全且取得备案证明后，方可从事古镇民宿经营活动。泉州市鲤城区制定出台《鲤城区促进民宿规范发展实施意见（试行）》，对民宿申报条件加以明确，民宿申报原则上每季度评定一次，联审通过后，将由鲤城区政府统一向社会通报，方可经营住宿业务。此类地方立法常见的“联合审验制”并非真正意义上的备案制。

行政法中的“备案”与“许可”存在泾渭分明的界线。备案是一种当事人事后履行报送信息义务的法律制度，为了掌握相关信息，便于决策和事后监督。而“许可”是指“行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查，准予其从事特定活动的行为”，只有得到许可的当事人才可从事该行为，否则构成违法，

³⁰ 宋培铭：《共享民宿的地方政府规制问题研究》，东北师范大学. 2021 年硕士论文。

产生了阻却当事人从事行为的效果。而备案不同，当事人是否备案都不影响他行为的做出和行为的继续。³¹因此，在民宿地方法规中规定当事人必须通过备案审查才能做出行为或进行下一步行为的，这都是“备案”行为的“变异”，已不属于真正意义上的“备案”。地方政府将一些“许可项目”冠之于“备案”之名后保留下来，是对正常制度和理论的扭曲。

4. 共享民宿行业服务标准化有待完善

在我国，虽然有《旅游法》的相关规定，居民从事旅游经营的住房类的管理，由省一级依据自身旅游发展水平进行相关规定。在旅游业尤其是民宿行业发展火爆的今天，北京、湖南、浙江、深圳等诸多省市也制定了相关管理办法或指导意见，其中民宿经营服务与内部管理过程中应当遵循的基本规范，通常依据2017年多部委联合发布《关于印发农家乐（民宿）建筑防火导则（试行）的通知》（以下简称《导则》），导则明确了民宿行业准入与消防安全合格标准，但其中有些规定与地方民宿实际情况差异较大，存在冲突。

大部分民宿建筑在该通知出台前已由原农村住宅建筑改建而成，普遍存在建筑耐火等级低，房屋连片、消防间距不足，缺少疏散楼梯、疏散楼梯形式不符合要求等问题，消防安全条件难以满足现有消防技术规范要求，无法满足消防合法审批程序。以南宁市上林县东春村下水源庄民宿为例，该庄现有经营民宿接近30家，基本都是2017年以前由原有农村住宅改建而成或是在原农村宅基地建造，民宿依山而建，楼栋紧密相连，除了主要村庄道路，民宿之间多数间距不足5米，消防车难以通行，达不到《导则》中提出的要求。³²又如《导则》对于民宿结合当地特色形成的建筑予以否认，硬性指标使得部分民宿特色消失，规定楼梯数量、客房分布与消防材质，使得古老建筑无法使用，丧失古建筑特色；另外，对于土楼、地坑院、窑洞、毡房、蒙古包等传统建筑没有相应规定。³³至于城市民宿，虽然很多地方立法和政策文件解决了民宿准入的问题，但没有相应的针对民宿经营的规范标准，在经营中仍按酒店标准进行规制，比如，要求民宿按酒

³¹ 《“许可”与“备案”之间[香港]》，新浪网 <http://finance.sina.com.cn/jjxw/2022-08-24/doc-imizmscv7456067.shtml>，最后访问时间：2022年8月31日。

³² 《关于合理放宽旅游民宿市场准入存在的梗阻及建议》，广西南宁宾阳县人民政府门户网站 <http://binyang.gov.cn/gk/xxgkml/jcxxgk/xytjjs/zhengcefaui/t4852619.html>，最后访问时间：2022年8月31日。

³³ 《民宿行业四大法律问题待解》，https://mbd.baidu.com/newspage/data/landingsuper?context=%7B%22nid%22%3A%22news_9838996916590701818%22%7D&n_type=-1&p_from=-1，最后访问时间：2022年8月31日。

店标准配备一样面积的布草间和消毒设备等。只有这样，才能纠正原有认知，促进民宿行业规范健康发展。

标准缺失是目前民宿规制的一大顽疾。作为民宿“国标”，《旅游民宿基本要求与评价》仅是民宿领域的一个行业自律标准，缺乏刚性约束力。当务之急就是要进行有针对性的分类规制。根据基层的实际情况制定标准，自上而下进行地方性立法。

5. 共享民宿规制主体职权分散，难以形成合力

在共享民宿的地方政府规制实践中，很多地方立法和规范性文件都未明确主管部门，主管部门界定模糊不清直接导致实际规制形态各异。缺乏统一管理机构，联合管理职能无法有效行使。如共享住宿领域，旅游、工商、税务、食药监、网信、公安、消防等部门都负有规制责任，但各主体无上下级关系，管理较为分散，主管部门之间缺乏明确具体的联合管理权限，缺乏主导联合管理的规制部门，很多地方立法和规范性文件都未明确主管部门，主管部门界定模糊不清直接导致实际规制形态各异，迄今并未建立起有效的联动和协同机制，难以形成规制合力而影响规制效果。实践中，有些地方的乡村民宿是农业部门主管，有些是旅游部门主管。民宿多头管理的现状，缺乏合理规制责任的划分与相应处罚规定，一旦出现问题，没有部门负责，互相推诿，不利于行政管理与问题的解决，同时也造成了规制资源的不足与浪费，这在一定程度上影响了民宿的规范和合法化推进。

此外，目前行业协会在民宿发展中的治理作用显得有限。民宿协会的行间自治组织也存在一些问题，一些地方未设有行业协会，一些地方行业协会无认定审查的规制依据与资格，多为空头协会，无法进行有效的行业指导。行业协会对市场主体进行监督，规范行业发展，这是未来的方向。规制主体不明确，处罚不规范，严重阻碍了民宿行业的健康发展。

三、共享民宿未来规制趋势和规制路径

目前，共享民宿在我国还是一个新生事物，已表现出蓬勃的生命力。新生事物要健康规范发展，必须纳入法治轨道，依法开办、依法运营、科学规制，才能持久健康的发展。

（一）规制应如何对待创新？

1. 良法：共享的自由合法化

创新过程就是将想法转化成有用的形式，并将其推向市场。创新不仅仅是一种理念，它必须是一个理念在市场或社会中一次成功的具体化。协作消费的常见例子已经存在了几个世纪。例如，过去，我们会提供给自己的沙发或床给远道而来的朋友休息。共享实践并不是 21 世纪所独有的。相反，它是一种原始的做法。尽管共享做法有其历史渊源，但创建一个在线平台或智能手机应用程序，以新技术的方式连接用户，构成了这种做法的创新元素。

一项革新的技术要素通常是显而易见的、很容易查明的技术改进。然而，社会创新方面更重要，社会创新被描述为“设计和实施满足社会需要的创造性方法”。当一种产品或过程对社会的益处远远大于其个人价值，当其对社会的附加价值大于其对企业家的收益时，就产生了真正的社会创新。共享平台可以为生产者和消费者带来巨额盈余，因为它们允许现有资产以新的、更有效的方式进行交易和使用。因此，共享民宿商业实践被视为一种古老朋辈协作经济模式的智能化复兴，是一种创新的共享服务。

许多共享行为不需要规制，因为它们属于个人领域，类似于朋友之间或慈善机构之间互换或搭车时发生的事情，主要是由基于共享价值驱动的，而目前绝大多数共享平台主要是利润驱动的。共享并不总是意味着安全，因为这些平台为欺诈行为打开了后门，并有可能成为不安全的和保险不足的做法。在这种情况下，自由放任的做法是不够的。我们应该检查这些创新服务是否为风险打开了大门，通过制定具体法规或规制加以防范和控制。

创新的实践本就偏离传统，而规制传统上被认为是创新和创造的障碍。法律是关于常规管理、界定边界和程序标准化的，而创新则来自自由、新思想的空间和开放态度。创新是一种快速变化和流动的现实，与僵化的、自上而下的规则不太匹配。不确定性是创新过程中固有的和被接受的一部分。然而，创新者并不欢迎过度的规制、不确定性规制和规制延迟。

规制者面临着在不抑制创新的情况下规制创新产品和服务的责任。规制机构正处在一个十字路口：一方面，共享经济的创新不应被过度和过时的规制扼杀；

另一方面，确实需要保护这些服务的用户不受欺诈、责任和不熟练的服务提供商的影响。规制机构面临着一系列具有挑战性的问题。规制应该如何对待创新。同类商业服务的规制方式是否适用于它们，或者规制机构是否应该“降低它们的标准”，创设新的适应性规则呢？这些关键问题需要分步解答。

第一，产品或服务的商业版本和共享版本之间的相似性是否决定了相同规则的适用？网约车规制是一个范例，该领域已有创新服务的具体规则出台。同样，旅馆和饭店的规章制度是为酒店和消费者之间的关系而设想的，而并不适用于个人与个人之间的点对点交易。而且，共享民宿是一种创新的共享服务，法律常常落后于创新。毕竟，立法者在起草有关酒店的法规时，不太可能考虑到民宿短租，而将现有的法律框架扩展到共享经济实践，这可能会使这一部门的创新受挫。

第二，如何创设新的法律框架，将共享的自由合法化。法律并非要远离创新，以免阻碍创新。事实上，法律可以作为创新的驱动力。共享经济需要一个新的法律框架。新法规不能限制消费者和供应商的选择，规则应加强共享经济的优势——灵活性、成本削减、增加商业就业，而不是削弱这些优势。对于共享经济而言，更有利于创新的方法可能意味着建立更广泛的、基于原则的、专门针对共享经济的新法规。

在共享经济中，为创新制定规制规则需要对共享经济进行有限但具体的规制。规制机构如何才能在促进创新与保障公共安全和健康的需要之间找到平衡，并保护客户免受责任和欺诈问题的影响？规制范式的转换对推进可持续政策至关重要。

2. 规制范式的转型：从规制到治理

纵观历史，颠覆性技术已经改变了经济社会，并标志着规制结构的破坏。规制机构不得不进行试验，踉跄前行，以保护公众免受创新可能带来的负面后果。如今，规制机构对共享经济创新的反应也没有什么不同。社会必须设计出有效规制新技术的方法。

在共享经济的世界中，传统的法律边界很容易模糊，导致法律灰色地带和规制的不确定性。这里真正的冲突是刺激创新的利益和保护公众不受其潜在危害的需要之间的冲突。在 21 世纪技术驱动的环境中，市场失灵越来越难以发现和纠

正。只依靠许可执照和检查来监管市场无法奏效。

互联网平台利用互联网、复杂算法和大数据以以前无法想象的方式改变我们的生活。因此，尽管技术和规制总是以不同的速度运行，但在当今时代，两者之间的差距越来越大。政府努力保持足够灵活，以跟上消费者市场变化的步伐。但不幸的是，它们经常默认采用过时和无效的方法，其特点是旧的自上而下的规制形式，这种类型的规制通过增加进入壁垒和减少企业试验空间，遏制了创新。实质上它反映了一种判断，即社会子系统无法自我调整，需要由外部干预。许多现代法规都是在命令和控制模式下制定的，这种模式“试图设定市场准入条件，限制进入行业，并为商品和服务的生产创造标准”。

这种规制模式的制度惯性依然存在，行政许可、行政检查、行政处罚以及“巡查式”“运动式”的传统规制方式占据主导地位。然而，规制机构往往在信息不充分的情况下做出决定，导致自上而下的法规制定、设计标准并不完善。这些设计标准起到了把关的作用，增加了将创新产品和服务推向市场的成本和时间。法律规范可以通过事后的刑事制裁、行政处罚甚至信用联合惩戒来执行。然而，这种类型的执行是昂贵的，因为它需要不断的检查和审查。传统直接规制在解决市场失灵方面远非完美，会造成各种类型的“政府失灵”，从而抑制创新。

随着科技的发展和相互联系的加强，商业活动的复杂性达到了一个新的水平，这使得“制定涵盖任何当前活动领域的规则”变得不可能。政府政策需要快速、灵活和可修改，这依赖于新治理原则来设计新的技术驱动的系统来治理行为。³⁴ 破解当前的困局，可以借鉴新治理的理念和模式，政府进行立法和制度创新，明确共享民宿法律地位和准入规则，为共享民宿发展提供良好的制度土壤，优化行政机关规制方式，进一步划定、压实平台责任，探索政企社协作共同治理等举措促进共享民宿的商业模式、规制理念和信息技术的创新。

（二）规制路径的选择

1. 建立健全相关行业规制法规

³⁴ Temler, Abbey, Regulation 2.0: The Marriage of New Governance and Lex Informatica (March 10, 2016). Vanderbilt Journal of Entertainment & Technology Law, Vol. 19, No. 1, 2017, Kelley School of Business Research Paper No. 16-25, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2746229> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2746229>, 最后访问时间：2022年8月31日。

共享民宿作为一种新业态和新模式,应用模式和业态的发展呈现出迭代速度快、渗透范围广、跨界融合度高等特点。共享民宿模糊了传统的法律边界,导致法律灰色地带和规制的不确定性,对现有政策、法规、制度提出了新的挑战。原有制度的不适应性日益凸显。民宿规制制度建设步伐明显落后于其创新发展速度,对加快相关制度建设提出了迫切要求,亟待国家和地方层面出台契合行业发展的规制依据,既要填补规制制度空白,也要确保制度具有针对性、操作性和实效性。

第一, 国家层面接纳新业态, 明确民宿的法律属性。

共享民宿是继网约车平台进入规制视野的又一共享经济业态。自诞生之日起,就面临极为尴尬的局面,缺乏统一的法律定位,进而面临无法进行市场准入的制约与行政规制的问题。民宿的商业模式具有特殊性,既非出租房,也无法和旅馆等同视之。

首先,民宿也不同于旅馆。民宿服务类似于旅馆,但因其分散在民用住宅里,经营规模小,且不具备相关规模和条件,整体上无法按照旅馆业标准进行规制。特别上从老城区民居、农村自建房等演变而来的民宿,按照旅馆业标准规制并不合理。

其次,民宿也不同于长租房。长租房入住人员稳定,而民宿入住者变动大。民宿在不特定时间段为不特定人提供住宿服务,对使用权流转与速度有高需求,目前我国民宿行业商业化利用程度较高,具有经营性质,需要进行一定程度的行政规制,单纯将民宿归入《商品房屋租赁管理办法》的调整范围亦不合理。

民宿的商业模式具有特殊性,与传统旅馆业、房屋租赁存在较大差异,简单套用现有的法律法规难以适应新型业态特点,被动应付的模糊政策会给行业发展带来风险。共享民宿行业规范化加速,有必要针对共享民宿新兴业态的特点,制定符合其发展需求的规制规范,将关于民宿经营的地方立法试行情况进行总结,国家层面尽快出台法规明确新兴业态的法律性质,将共享的自由合法化。

第二, 结合地方实际, 鼓励地方政府实验立法。

实验性规制是一种包含暂时性、容错性和循证立法思想的政府规制模式。规制机构在某些情况下制定临时和实验性的规制规定或政策,作为对创新产品和服务提供一种适应性强的规制响应,适合用于快速变化的创新复杂领域。

共享民宿规制通常发生在地方层面。有效的共享民宿租赁政策的构成必须根据某一城市的社会和经济特点而有所不同。地方政府是实验主义的天然引擎，共享经济的主要调控轨迹是分布式的，这也为反映当地经济和社会差异的实验主义开辟了空间。³⁵针对共享经济的快速发展以及颠覆性，城市有必要对共享经济平台进行规制立法试验和反思。

我国中央层面尚未制定统一的规制要求，城市政府可以就共享住宿问题展开实验立法，结合本地实际制定更具有针对性、操作性的共享民宿规制原则和具体实施细则。例如，在一段特定时期内，在不损害现有酒店法规和房屋租赁规则的情况下，授权短租房屋进行“实验”，如以登记备案制代替办理执照，观察其效果并核实它们是否解决了潜在的问题，规制机构收集更多关于这些临时规则有效性的信息，从观察到的积极和消极影响中学习。实验规制的正面、负面效果也应受到评估，核实它们是否解决了潜在的问题，并决定根据新的情况更新现有的规则。定期审查评估有助于提高实验性法规制定和实施的透明度和问责性。地方政府通过规制实验进行相应的法律制度创新，既可以在小规模的基础上测试新法规的效果，从而降低风险，也为将来国家统一立法规制积累经验。

2. 创新政府规制方式，建立事前事中事后全链条的、多种规制方式相结合的规制体系

(1) 合理设置行业准入条件

民宿的商业模式具有特殊性，共享民宿不同于旅馆业，介于传统租赁模式与传统旅馆模式之间。传统租赁不同于特种行业的理由是居住人员相对固定，社会风险较低，因此不属于特别规制领域。共享民宿人员确定性介于传统租赁与传统旅馆之间，在人员不确定性方面体现为“旅馆<共享民宿<传统租赁”。

目前我国民宿行业商业化利用程度较高，具有经营性质，需要设置一定的准入门槛，有利于行业的持续健康发展。制定共享民宿准入标准时，不能简单套用传统旅馆业和传统长租的管理模式、具体措施，而必须呈现一定差异化管理特征。

³⁶ 共享民宿设置准入条件也须秉承差异化规制的立法思路，根据租赁时间、经

³⁵ Nestor M. Davidson & John J. Infranca, The Sharing Economy as an Urban Phenomenon, 34 YALE L.& POL'Y REV. 247 (2016)

³⁶ 刘为军：《共享民宿业互动安全管理研究：现状、风险及对策》，中国人民公安大学出版社 2019 年版，

营规模、服务内容对新业态实施分类规制，对不同的民宿类型可采用不同的管理对策。首先，在现有法律法规框架下，对民宿中成规模经营且具备旅馆业经营条件的，由公安机关牵头规范其合法经营。在通过消防验收的前提下，按照特种行业相关要求纳入治安管理，依法办理特种行业许可和注册登记手续；其次，对小型合法的民宿，应确保房主获得“**轻型执照**”。而该执照申请既非特种行业的审批制，亦非传统租赁的备案制，因地制宜设置不同的民宿准入条件，根据各地实际情况，采取不同的规制程度。最后，从便于行政规制的角度，对符合必须在当地相关部门进行登记和备案，便于与税收结合，也为潜在风险提供线索。

（2）强化事中事后规制

落实“放管服”改革要求在便利市场准入的同时，强化对民宿经营的事中事后规制和公共服务。

第一，探索建立“一站式”规制。

依据部分地方已经出台的民宿相关规定或者未出台民宿规范而采取类似传统旅馆业的规制模式，民宿分别由文旅、市场监督管理、公安、应急消防、住建等部门多头规制，这直接会提升经营者和平台的合规成本，进而可能会造成由于申请登记或行政许可的成本过高、程序复杂等原因经营者不去申请，使得民宿经营者处于规制的盲区，所以，要改变统一分散、多头规制的模式，在制度上设计出让规制两端都认可的高效便捷方案。各地政府可以参照利用已有的政务服务中心，探索一站式登记，协调组织各个规制部门实施一站式规制。为经营者备案登记、申请证照提供便利，也能缓解基层行政人员的工作压力。³⁷ 在浙江省德清县、瑞安市等一些民宿发展较早的地区，当地针对民宿经营许可多头管理、办证困难的问题，分别在 2014 年和 2017 年已经出台了《民宿管理办法》，并实行“乡镇代办，跨级联办”制度，优化审批流程，简化审批环节，推进民宿审批“最多跑一次”。

第二，加强事中事后执法监督检查。

国家层面对于新经济实施包容审慎监管，但这并不意味着不监管，任其发展，

第 50 页。

³⁷ 李东方：《共享民宿的法律规制研究》，载《网络信息法学研究》2021 年第 1 期。

对于涉及公共安全和消费者个人安全的方面，在坚守质量和安全底线的基础上，推行包容审慎执法。“底线”是事物发生质变的度的临界点，是不能突破的临界点。坚持底线监管的原则，就意味着将反恐、消防、治安、食品安全等作为民宿监管的底线和红线，要求上述事项必须遵守国家法规和标准的要求，以此切实保障入住人员的生命和财产安全。

坚持底线监管，须加强对民宿业的事中事后监管，落实好日常监督及属地监管责任，开展执法检查、协同规制，有利于促进民宿安全规范经营。一是主管部门协同做好备案检查。在实施“告知承诺制”情况中，民宿登记备案后 30 日内，主管部门应组织有关主管部门核验民宿开办的有关登记备案或承诺事项。发现有不符合民宿经营条件的，提出整改意见，并责令其限期改正。有违法违规行为的依法给予行政处罚。二是在日常规制中，落实属地责任，乡镇政府、街办是民宿规制的属地统筹机构，兜底处理民宿经营过程中的社会问题，由乡镇人民政府、街道办事处负责辖区内民宿的日常巡查工作，由各相关部门负责职责范围内的民宿监督检查。

第三，充分运用大数据等信息技术推动规制创新

现代信息技术为监测、分析风险提供有效手段。特别是可以运用大数据、云计算、人工智能等先进技术，实现治理手段的智能化。传统规制方式已无力应对海量实时交易，而利用图片识别技术、先进算法、大数据分析等方法，可以更好发现问题。应充分运用大数据等信息技术推动规制创新，加强在线、移动、数据监控能力和队伍建设，以网管网，提高风险管理能力，从而及时、有效应对风险。

38

在规制实践中，2020 年浙江省舟山市普陀山公安分局深化民宿智能提质管控，对可办特种行业许可证的民宿，一次性告知申请手续及消防要求，全部审批发放了特业许可证，并纳入旅馆（民宿）系统进行管理。对暂不符合特业许可证申领要求的全部纳入民宿网约管理，全面推广安装前端采集模式，结合网络平台获取民宿信息数据，进行实地排查，梳理辖区内网约民宿数量，有效提高网约民宿信息录入率，全面核查摸清底数，精准施策，以破解“盲区”规制难题。

³⁸ 戴建军、田杰棠：《互联网新兴业态规制研究》，中国发展出版社 2017 年版，第 71 页。

3. 鼓励引导平台企业和行业协会自我规制

在多元主体协同治理模式下，政府、平台企业、其他社会组织等都将发挥各自不同而又互补的作用。在诸多创新领域，企业和产业的自我规制是政府规制的重要补充，可以有效提升规制效率并降低政府规制成本。共享住宿行业的自我规制同样也是行业健康发展的重要保障。共享民宿自我规制应重点关注平台及行业协会的自我治理。

(1) 作为规制中介的平台

相较于政府，平台企业更接近科技、创新前沿，对于风险认知能力更强，能够调动诸多的知识与信息，并根据创新实践调适规制。政府尤其要鼓励激发共享住宿平台完善内部规则，从而实现“政府管平台，平台管商户”的有机协调规制机制。主管部门也可以通过政策或规范鼓励指导共享住宿平台通过完善技术化自动治理的方式来对平台内经营者、消费者进行有效的内部规制。

随着共享数字平台的规模及其技术的能力不断扩大，其自身已具有参与规制的能力及提升服务质量的内在动力，它能通过技术代码影响个人的行为，使用技术架构来规范信息的流动，对他人发布的数字内容和服务拥有把关权，并要求或禁止在技术平台上的某些行为。在机器学习和内容分析工具改进的支持下，市场治理已变得越来越自动化。共享民宿平台建立了以用户声誉为基础的自动化治理系统。

一是通过系统设计的选择来禁止不良活动。具体而言，平台通过使用一系列复杂的算法机制来规范参与者的行为。这种方法使用技术来控制和管理行为，而不是使用传统许可、披露和检查规制方式。

二是通过反馈循环影响参与者的自我监控行为。平台创造了一个规制参与者行为的新系统，社区成员通过买家和卖家的同行评审交流来信任这个系统。这个系统充当了“信任代理”，人们可以依靠一个众包的集中反馈系统来保护他们的利益。虽然平台可以通过派遣员工亲自与房东见面来开展业务。然而，随着业务的扩大，这还远远不可能实现。因此，共享商品和服务的质量和可靠性在很大程度上取决于同行评审系统的有效性。在完成预订后的特定时间内，消费者和主人可以留下公众评论，并提交彼此的星级评级。平台主要承担相关信息交流和披露的

促进者角色。

三是允许迭代学习，更快地实现规制目标。平台也有能力识别可能还未被发现的违规行为，使用技术来揭示因果关系将有助于更好地预防伤害。如 Airbnb 的一项专利描述了一项人工智能技术，具有预测性的纠纷预防作用。该技术通过扫描人们的网络生活，以个人行为 and 性格指标为基础，利用评分系统计算出一个人的可信度或兼容性分数。如果用户使用负面语言撰写了在线内容，或者有表明负面性格或行为特征的兴趣，该工具可以降低分数。平台使用预测分析和机器学习来即时评估，帮助其在可疑活动发生之前标记和调查。它是一种防止他人有负面经历或防止纠纷发生的手段。³⁹

（2）鼓励社区自治与行业自律

成熟的共享民宿运营体系离不开行业自治。共享民宿多为家庭或个人兴办的小型企业，个体缺乏发声的渠道与社会影响力，而行业协会是民宿经营者自愿结成的系统性、广泛性、平台性的非营利性组织，能够发挥政府和企业间的沟通桥梁和枢纽作用。政府由于预算与人员有限，无法及时了解民宿行业第一线的业态变化，难以实现对共享民宿平台的实时规制，而且政府对新兴业态具体事项的过多干预也不利于行业的自由发展，因此，政府与共享民宿行业协会合作乃是大趋势，行业协会正可以补其不足之处。例如，民宿行业协会对民宿经营进行等级评定和复评，相当于解决民宿的年审问题；协会还将建立诚信档案和台账管理，通过自律管理约束民宿经营行为；一旦民宿经营严重违反行业自律规章制度，行业协会可以对其进行除名。

社区自治也正在悄然形成。“社区自治”被放在尤其重要的位置。未来，可由街道（乡镇）负责落实本辖区民宿开办登记制度，加强属地管理。街道人民调解委员会可视情设立服务窗口，及时受理并调解本辖区城市民宿矛盾纠纷。居民（村民）委员会在街道（乡镇）的指导下，对民宿开办、经营、退出等社区公共事务开展自治管理。居民小区开办民宿，可审慎探索民宿公司（共享民宿平台）、房东、有利害关系的业主、业主委员会或居委会（物管）共同商议达成一致意见的

³⁹ Van Loo, Rory, Federal Rules of Platform Procedure (April 15, 2020). University of Chicago Law Review, Forthcoming, Boston Univ. School of Law, Law and Economics Research Paper, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3576562>, 最后访问时间：2022年8月31日。

办法，形成相关公约。⁴⁰

相较于传统的治理模式，“社区自治”的决策半径缩短到社区以内，决策者的权力结构也由金字塔模式向扁平模式转换，意见传达方式由“上传”转向“共享”。打破社区治理中“上传下达”的路径依赖，让社区成员成为最主要的社区治理者。通过共享和交流，实现了“社区自治”中新知识的生产，进而推动社区治理的新决策。⁴¹

4. 政府与平台合作推动数字治理创新

(1) 政企合作建立基于信用的动态规制

信息不对称所导致的各种隐患是制约共享民宿行业发展的一个重要因素。共享经济顺畅运行的一个潜在前提是信用或信任机制的建立。共享民宿行业需要强大的社会信用体系支持。

共享民宿业的运转机制以及业务流程模式均脱离不了房东、房客、房源三个关键点。房源可在行业准入机制进行规范，而房东、房客的可信度是构建信用机制的核心内容。共享民宿交易信用体系中应以用户评价机制、信用信息征集、外部征信导入、信用约束机制四个信任功能模块作为主要内容。

首先，以交易双方的互动评价作为信用强化措施。在共享民宿的业务流程中，房东房客双方的互动评价是强化共享民宿交易信用机制的重要措施。针对双方的违约行为或不良行为，设定扣分机制，交易双方可以根据累计评价和信用评级来进行双向选择。房东的信用评价情况是房客申请入住的重要依据，以此降低潜在的风险隐患。

其次，归集整合共享民宿信用信息。

第一层是基础信息层，共享民宿平台用户姓名、身份证号、手机号、生物特征信息传输至政府部门比对认证，并利用社交账号的关联认证作为身份认证辅助手段。

⁴⁰ 《成都拟对开办民宿实行登记制 开办、退出或由居委会自治管理》，四川在线 https://sichuan.scol.com.cn/scol_sc_m/201811/56685778.html，最后访问时间：2022年8月31日。

⁴¹ 《市政厅进社区：多元文化形态下的民宿聚落，如何社区自治？》，https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_1317538，最后访问时间：2022年8月31日。

第二层是信用共享层。当前各个共享民宿平台在交易信用建设方面各自为政，应打通共享民宿在信用建设方面的数据壁垒，防止失信用户利用平台之间数据不互通的短板来为自己“洗白”。

第三层是征信拓展层，共享民宿交易信用机制不应只局限于共享民宿内部交易情况以及共享民宿平台征信情况，应打通各信用体系机构的信息壁垒，融合银行信用体系、公安信息系统、第三方信用评级机构（如芝麻信用）等征信情况汇总到主管部门建立综合信用体系，综合形成全面的个人征信档案，使个人信用系统得到多方融通，提高个人信用体系的完整度。比如《三亚市乡村民宿促进和管理条例》规定市场监督管理部门应当会同有关部门加强乡村民宿诚信体系建设，归集、整合乡村民宿信用信息，依法纳入市社会信用信息共享平台。通过提供信用查询、公示企业守信或诚信信息、受理信用投诉、受理信用异议等信用服务，营造良好的网络信用环境。

再次，健全民宿信用约束机制。根据信用状况实行分级分类规制，对违法失信、风险较高的共享民宿实行重点规制，对于违法违规行为记入网络信用档案，情节严重的依法实行联合惩戒。同时，加大刷单、刷好评、恶意差评等背信行为的打击力度。根据考核评价结果，可将平台企业划分为 A、B、C 等不同信用等级，对企业实施分类奖惩措施。鼓励平台根据信用状况，对经营者实施差别化的管理和服务措施，为守法诚信的经营者提供更多优惠便利，对违法失信的经营者进行坚决治理乃至清理出平台，引导平台经营者规范自身行为，维护消费者合法权益。

(2) 深化政企合作，通过数据互动实现在线化全流程动态规制

一是国家层面做好与平台企业的数据对接。政府数据作为比对源更具备合法性、权威性、安全性等优势，平台合理、合法运用公开的政府数据应成为提升共享民宿安全性的首选。在依法保护个人信息的前提下，政府应向平台企业免费或低成本开放政务数据。

二是通过探索“政府管平台，平台管用户”等规制模式，采集规制所必需的最小数据集，建立政府规制部门与网络平台企业信息沟通、数据共享制度，充分发挥平台在数据、技术应用方面的优势，配合好政府部门的事中事后规制工作，共

同维护市场秩序。

在用户信息查验、审核、入住安全保障、信息共享方面，政企之间通过数据共享进行数据资源的互通、整合，一方面可以促进共享民宿业的良性发展，另一方面政府可以通过共享民宿企业反馈的数据加强规制，进而保护公民的人身财产权益，形成互利共赢的发展局面。

结语

政府该如何规范我们还没有真正了解的技术？在共享民宿快速发展的形势下，政府部门和平台企业等主体都面临新的挑战。政府部门需要转变规制理念，充分利用现代信息技术提升治理能力。平台企业更应该注重履行主体责任，在实现经济效益的同时兼顾好社会效益。而未来行业的高质量发展，需要政府部门、平台企业、行业协会、社区、用户（包括房东和房客）等所有相关方面的共同努力，通过创建一个包括所有行业和规制利益相关者的协作、灵活的规制过程来实现。

作者

马 丽 河南中医药大学法学院副教授

杨启哲 澄观治库研究员

王 静 北京师范大学法学院副教授

王 轩 广州大学数字法治研究中心副主任、研究员，澄观治库执行主任、高级研究员

吴小亮 澄观治库主任、高级研究员



北京師範大學 法學院
BEIJING NORMAL UNIVERSITY
LAW SCHOOL

北师大法学院，前身为1995年哲学系设立的法学专业，2002年成立的法律系，2005年成立刑事法律科学研究院，2006年正式成立法学院。

在全球权威的QS大学排行榜2020年法学专业排名位列中国大陆地区第9位、全亚洲第21位。同时还是全国首批卓越法律人才教育培养基地。

法学院是一级学科博士学位授予单位，专业齐全，已形成从本科生、硕士生到博士生的三级人才培养格局，培养所有层次的专业人才。下设7个教研中心、15个研究中心和4个刑事法交流中心。

处于跨越式发展阶段的法学院依托北京师范大学这一享誉海内外的著名学府，秉承“德育英才，法行天下”的院训精神，将继续坚持高起点、研究型、国际化的发展特色，着力培养一流的法律实务人才和法学高端研究人才，致力于把学院建设成为国内一流、国际知名的法学教学科研机构。



CG Think Tank
澄观治库

澄观治库（CG Think Tank）由一群致力于经济、法律、科技交叉研究的中青年学者组成，重点研究证券金融、生物医药、高端制造、文化传媒、网络平台、数据算法等领域的政府规制、企业合规以及未来成长。治库通过举行沙龙、论坛、圆桌会议、会展、公益活动、访谈、专业调研、培训等多种形式的活动，为政府、企业、科研机构和社会组织等搭建沟通交流的平台。治库定期发布研究规划、政策评估、风险预判、以及证券金融规制、自媒体规制、大数据治理、人工智能与算法、生物安全法律规制等研究报告，为国家治理、政府治理、企业治理提供具有独立性和前瞻性的研究成果，为各界提供政策法律综合咨询建议与参考。