

台州民宿产业发展的法律规制研究

王晶, 毛时亮 (台州科技职业学院, 浙江台州 318020)

摘要 该研究从台州乡村民宿产业的视角, 在对台州民宿的基本发展现状分析的基础上, 通过对台州各地区民宿监管立法进行梳理, 并实地调研考察温岭、仙居、天台村落的民宿运营状态、监管问题等, 发现台州民宿产业发展中存在监管的主体错位、准入制度缺乏弹性、违法处罚类型缺乏行业特点、行业组织监管作用不够突出等问题。建议完善民宿监管的地方立法和政策构建、加强监管部门的权责机制构建、加强民间组织参与民宿行业管理、实施严格的惩处机制和淘汰机制, 以促进台州乡村民宿产业的可持续发展。

关键词 台州; 民宿产业; 乡村旅游; 法律规制

中图分类号 F304.1 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2019)23-0144-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2019.23.041

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



The Legal Regulation of the Development of Taizhou Hostel Industry

WANG Jing, MAO Shi-liang (Taizhou Vocational College of Science & Technology, Taizhou, Zhejiang 318020)

Abstract From the perspective of rural residential industry in Taizhou, based on the analysis of the basic development status of residential industry in Taizhou, this study combs the legislation of residential supervision in various regions of Taizhou, and investigates the operation status and supervision problems of residential accommodation in Wenling, Xianju and Tiantai villages, and finds out problems in the development of residential industry in Taizhou, such as the dislocation of the main body of supervision, the lack of flexibility of access system, the lack of industry characteristics of the types of illegal punishment, and the lack of prominent regulatory role of industry organizations. It is suggested to improve the local legislation and policy construction of residential housing supervision, strengthen the power and responsibility mechanism of supervision departments, strengthen the participation of non-governmental organizations in the management of residential housing industry, implement strict punishment mechanism and elimination mechanism, so as to promote the sustainable development of rural residential housing industry in Taizhou.

Key words Taizhou; Hostel industry; Rural tourism; Legal regulation

近年来,随着社会经济的发展和人民生活水平的提升,越来越多的人开始崇尚回归自然,希望回归田园生活。全国各省份也开始如火如荼地开展乡村旅游建设。民宿产业作为乡村旅游的重要组成部分,毋庸置疑成为旅游行业最热的话题。然而,在民宿产业欣欣向荣的背后,存在着不容小觑的问题,法律规制的缺失是导致系列问题产生的主要根源。尽管在立法层面上,我国2016年修改的《旅游法》对“民宿的主体资格”进行了明确,但立法却将从事的旅游经营的住房管理交由省级旅游部门自行制定,这赋予了各地很大的立法职权。实际上,各地也陆续出台相关部门规章和有关行业标准来填补管理的部分空白,由于民宿行业涉及多个部门、各级的利益,加之部门规章行业标准具有很强的地方特色,导致最终效力不足。另外,由于民宿业涉及土地规划、旅游、交通、安全、卫生、环保等众多部门,各部门之间未建立联动机制,缺少法律规范层面上的协调和统一,导致民宿业的监管出现“多人执法”和“无人执法”的尴尬局面^[1]。因此,如何通过健全完善乡村旅游民宿法律规制机制,引导和促进民宿健康、稳定、有序的发展,是当前乡村旅游发展过程中面临的一项重大难题。

1 台州民宿产业发展基本现状

为了激活农村经济,2006年起,浙江全省范围内就开始开展“农家乐”、民宿星级的评选。台州市政府也积极响应政策,于2015年开始正式实施《台州市2015年“农家乐”休闲

旅游业工作方案》,并启动台州市“农家乐”特色村5年倍增计划,明确至2020年全市实现发展“农家乐”特色村总数达112个,其中,椒江4个、黄岩20个、路桥3个、临海15个、温岭12个、玉环9个、天台23个、仙居16个、三门10个,比2014年的56个翻一番^[2]。2016年,浙江省颁布的《浙江省旅游条例》,该条例中明确鼓励城乡居民利用自有住宅或者其他条件兴办民宿,可以通过政府采购、购买服务等方式委托符合条件的旅行社、民宿等旅游经营者提供服务^[3]。

2018年,台州市出台了《台州市2018年“农家乐”提升发展工作实施意见》,提出致力打造经典、精品、精致的民宿型“农家乐”休闲旅游产品,全面规范提升发展水平,奋力在平衡发展和充分发展上实现新作为。根据数据显示,目前台州全市拥有乡村旅游点(含“农家乐”休闲旅游村、点)400多个,共有民宿500多家,其中天台厚岸村、三门的潘家小镇通过结合民宿、休闲、娱乐等方式大力发展乡村旅游的典型代表,被誉为“后岸模式”。温岭石塘也打造了以“蝶来三舍”“星罗野海”为代表的高端民宿群。然而,由于大部分民宿仍以家庭型为主,地处偏远,交通不便,加之缺乏相应法律、法规、政策的正确引导,有关部门都选择粗放地被动监管,不可避免的出现了大量潜在问题:例如仙居有的民宿收费标准随意,不符合规范;黄岩地区有的民宿食品卫生、住宿安全无法保障,还有一些民宿存在无证经营、无证登记入住等乱象,这样的经营行为既侵害了游客的合法权益,又败坏了乡村人文风气,严重地阻碍了美丽乡村民宿可持续性发展。

2 台州民宿产业发展存在的法律监管问题

2.1 监管法规密集出台,但监管主体错位、缺位 2018年新修订的《旅游法》中明确了全国各个地方的民宿管理可由本

基金项目 台州市社会科学界联合会研究课题成果(19YA04);台州科技职业学院乡村振兴基金项目(TKXZ2018039)。

作者简介 王晶(1990—),女,江西萍乡人,硕士,从事旅游法研究。

收稿日期 2019-06-20

地政府部门通过地方立法进行。因此,民宿监管的主体为各地方政府主导,其他相关部门共同协作实施监督和管理的模式,相关部门主要包括工商部门、卫生部门、消防部门、环境保护部门等。据统计,大部分地方制定的法规、规章都缺乏统一、明确的职能划分标准,在立法条文中笼统表述为“卫生、消防、环保等由相关部门进行规定”。具体到台州地区,虽然民宿的相关管理办法已经出台,但是各地标准不一。例如《温岭市旅游民宿暂行管理办法》中对公安、消防、工商等各部门职责进行规定,而《天台县民宿管理办法(试行)》中对安全、消防等进行了明确规定,但是对环保方面却并未涉及。《仙居县“农家乐”(民宿)扶持和管理办法(试行)》第六条中首次提出整合消防、公安、卫生、市场监管等各部门联审联签,但具体实践操作仍不明晰。因此,尽管台州市有关县市对民宿监管进行了规定,但是大部分县市立法中既未明确监管部门,也未明确规定协调相关部门的机构,导致民宿专门监管部门职能受限,治理职能错位和缺位,造成实践中监管无序的局面。

2.2 立法趋于规范,但准入制度缺乏弹性 2017年2月住房城乡和建设部、公安部、国家旅游局联合印发《“农家乐”(民宿)建筑防火导则(试行)》,其首次以全国性立法确立我国民宿准入条件,标志着民宿产业地位的确认。浙江结合自身地方特色于2017年10月出台了《浙江省人民政府办公厅关于确定民宿的范围和条件的指导意见》,并于同年制定了《浙江省民宿基本要求与评价》,明确了浙江省民宿地方标准,其在定义、基本要求、环境设施、管理服务、评价原则、等级划分条件等方面对旅游民宿提出了要求。与此同时,台州各县市开始纷纷制定地方性法规对民宿的准入进行规制,其中温岭、天台、仙居对民宿经营主体、经营规模、执照办理事宜等进行了规定;玉环虽未实现地方特色,但是民宿审批标准参照浙江省标准。《温岭市旅游民宿管理暂行办法》对民宿的申请要求和程序进行了具体规定,但其中要求房屋的位置必须是“位于乡村和旅游风景区规划范围内(非建成区范围)的农民住宅、集体用房”,而将景区以外的民宿以及城市民宿排除在外,明显缺乏弹性。天台县于2017年出台了《民宿登记管理暂行办法》(试行)首推民宿备案制,为全县民宿行业“准入”降低了门槛。关于民宿设立的消防标准,上述办法中也进行了具体而细致的规定。然而,由于立法对消防标准要求过高,部分民宿依然难以达到合格的门槛。据悉,被誉为“天台后岸模式”的民宿仍有部分存在安全卫生、环保等不符合标准。因此,各地方政府在对民宿的规制中应加大规范的弹性度,适当调整民宿产业定位,放宽民宿规模等限制,从而应对准入制度的不足。

2.3 违法处罚类型多样,但缺乏行业特点 在对民宿违法行为进行处罚过程中,监管机关适用的方式仍是《治安处罚法》中的相关类型,包括罚款、没收违法所得、责令停业整顿、吊销营业执照等。当然,实践中各种方式适用的频率也不一样。由于罚款在执行和处罚幅度上都具有较强的灵活性,而且适用的程序相对简便,是适用最高的一种处罚方式。此外

较常使用的处罚方式是责令停业整顿,多适用于涉及工商、消防等方面的违法行为。吊销营业执照的处罚最为严苛,实践中执行机关适用更为谨慎。旧违法行为的屡禁不止以及新违法形式的不断出现,都在说明目前的违法处罚方式并不适应民宿的经营模式^[4]。台州民宿大多远离市区,例如天台、三门的民宿,具有规模小、分布广而散的特点,行政执法障碍重重,特别是一些地处偏远的民宿群,甚至让监管部门连基本的准入审查都很难进行。实际中,行政执法一旦离开,受处罚的民宿仍然可以明目张胆的违规。换言之,停业整顿的处罚对其本身影响不大。此外,有些民宿还具有季节性特点,例如海边的民宿和深山民宿在夏季的客源量较大,冬季属于他们的淡季,经营期限属于初夏季,维持时间大概4—8个月,执法机关作出的停业整顿对整体的经营并无太大影响。因此,有必要寻求更加有效的执法措施来保障民宿的规范经营。

2.4 行业组织成立,但监管作用不够突出 行业协会是同行业企业为维护共同利益,约束自我而自愿成立的非营利性社会团体法人,在企业 and 政府、消费者之间充当纽带作用。浙江最早成立的民宿行业协会是2014年度的杭州西湖风景名胜协会。该行业协会规章制度中明确会员民宿必须同时持有营业执照、卫生许可证、税务登记证和特种行业许可证“四证”才能正式营业^[5]。从调研情况来看,台州也成立了多家民间民宿协会,如温岭民宿协会、淡竹乡“农家乐”(民宿)协会等,但由于起步晚,入会成员不多,发展相对滞后,民宿协会地位不高,所以目前只能发挥指导、组织等基础作用,而在规范民宿运营,品牌推广,挖掘民宿内外附加值,保护民宿经营者合法权益,为政府制定行业标准提供相关的依据等方面还有待提高。

3 台州民宿产业发展法律规制建设

3.1 完善民宿监管的地方立法和政策构建 民宿各地发展所依托的资源和发展规模、市场因素,颇具地方特色和人文情怀,因此,制定全国统一的法律法规并不是解决问题的有效途径。相反,地方立法才是民宿立法体系的关键。而在地方立法中应当充分考虑到民宿行业发展的困境,通过合理的方式和实际情况,制定符合民宿行业发展市场标准的规范性文件。通过法律文件的颁布,树立民宿行业发展的依据,解决民宿主法律上的地位确认难题,将其纳入正常的市场参与者体系之中。由于民宿有粗放、精品之分,因此,在准入门槛上应区别对待^[6]。针对于规模较大、高端的民宿(例如石塘民宿),因经营者具有强大的资金背景,而且通常是由专业人员或者专业团队进行管理、运营,已经形成了较为成熟的运营、服务体系,相对于其他普通民宿而言,要求和标准应更加严苛,而针对于家庭型、小型民宿,大多是普通百姓所设,规模较小、设施简单,标准应该有所放低。

3.2 加快监管部门的权责机制构建 民宿立法环节落实成功后,则应当根据相应的程序性规定,落实政府各部门对于民宿监管的方向和内容。进一步细化监管的内容,建立一个主导的监管部门,明确各部门职责,实行消防、公安、卫生、市

场监管等联动监管、执法^[7]。加强对民宿准入环节、民宿经营环节的管理,例如民宿的建筑物安全要求,消防安全要求的定期检查、复查,对民宿发展从业人员进行定期走访、回访等。同时,政府监管部门根据地区民宿发展的规则,设立专门的纠纷处理机构,处理民宿经营过程中的投诉、维权和其他可能出现的问题,以保证各方当事人的合法权益。

3.3 强化民宿行业组织自律管理 成熟的民宿运营体系离不开民宿行业联盟的作用。政府要全力补足政府职能转变的“短板”,树立民宿行业协会的权威,提高决策质量,确保民宿业有序发展。

一是推进政府对民宿行业协会的职能转移。政府承担主导责任,同时要转变职能管理方式,将与行业管理相关的技术性、服务性事务等职能下放至民宿行业协会,赋予行业协会规范行业经营、引领、推广的职责^[8]。例如民宿星级评定可以由民宿协会来组织完成。

二是引入市场机制发展民宿业行业协会。坚持政府之手和市场之手一起抓,坚持用政府权力“减法”激发市场活力“加法”,利用市场的调节作用激发形成民宿行业标准和体系,台州应分层次、分区域,有针对性地建立地方民宿行业协会,弱化政府对民宿的行政管理,强化行业协会的自律管理^[9]。

3.4 实施严格的惩处机制和淘汰机制 建议明确台州市民宿的资质审批和日常监督管理的主要管理机构,同时各部门

形成联动机制,逐步完善诚信体系,对各民宿主设立诚信名单^[10]。针对于无照经营、涉及公安、卫生、服务等方面违法行为实行“严惩制”。同时,建立专门的政府投诉和监督部门,快速清晰地对相关处理。建立动态管理机制,跟踪惩处落实的情况并对民宿经营活动进行不定期的监督和考察。同时,协会可以借助“互联网+”平台着重推荐优质、精品民宿。对不合格民宿实行“曝光制”,严令其整改并取消推广资格,甚至列入黑名单。严格实行“淘汰制”,对一般违反协会规章制度的民宿,给予一定观察期,观察期届满后重新考察,考察合格后恢复资格。若已严重违反协会规章制度,按照规章制度直接取消资格,以保证民宿行业的正常秩序。

参考文献

- [1] 黄娜,张钰桢.我国旅游民宿管理法规范体系分析[J].中国集体经济,2018(28):123-124.
 - [2] 龚晨枫.台州民宿发展状况与对策研究[J].湖北函授大学学报,2017,30(24):101-103.
 - [3] 李娜.台州民宿发展研究[J].农村经济与科技,2017,28(11):101-102.
 - [4] 闫琳.论民宿的法律监管[D].北京:对外经济贸易大学,2017.
 - [5] 舒卫英.国外及中国台湾民宿法律监管机制对浙江的启示[J].旅游纵览,2019(1):11-12,14.
 - [6] 邓皓.上海市民宿发展及法律规制初探[J].旅游纵览,2018(1):72-73.
 - [7] 戴丽霞.海南乡村旅游民宿发展的法律监管问题研究[J].农业经济,2016(6):46-48.
 - [8] 陈冲.民宿业的治安管理对策[J].广州市公安管理干部学院学报,2018,28(2):25-30.
 - [9] 王健羽.共享住宿监管法律研究[D].徐州:中国矿业大学,2019.
 - [10] 孙新见,柯冬英.我国民宿产业的发展及其法律规制问题研究[J].中国领导科学,2016(12):43-45.
- (上接第138页)
- 用的优缺点,充分发挥其自身核心竞争力,扬长避短。该研究总结了观赏果树的多重价值(观赏价值、经济社会价值、生态文化价值),针对SWOT分析法中列举出的劣势及潜在发展威胁因素,建议加大对景观树种的宣传保护力度,提升园林管理的专业性和系统性,及时有效地避免果品对环境的二次污染,改善观赏果树的生长状态。相信未来在景观园林的发展道路上,设计者们对观赏果树的选用不再望而却步,能够寻找到现代园林观赏娱乐和生态采摘的平衡发展。
- 参考文献**
- [1] 郑崇兰,余爽,巫登峰,等.四川攀西地区石榴产业发展SWOT分析及对策[J].中国果树,2018(6):102-106.
 - [2] 丁锋.观赏果树在园林景观中的应用研究[D].北京:中国林业科学研究院,2014:35-37.
 - [3] 刘静波,李卫东,陈鹏,等.观赏果树发展历史及研究进展[J].湖南农业科学,2015(5):149-151.
 - [4] 胡忠惠,王建东,杨丽芳,等.我国观赏果树开发利用现状及前景[J].天津农业科学,2008,14(1):40-43.
 - [5] 徐晓莉,翁忙玲,姜卫兵.果树在园林绿化中的价值及其应用[J].中国农学通报,2006,22(7):398-403.
 - [6] 弋朋瑞,闫丽君,闫双喜.郑州市区观花与观果植物的调查及观赏特性研究[J].河南农业大学学报,2017,51(5):705-710.
 - [7] 任会玲,任雪玲,桑景拴.试论观赏果树及其城市绿化应用[J].中国林副特产,2011(2):101-102.
 - [8] 王强.观赏果树在乌鲁木齐市绿化环境的效果及应用分析[J].环境科学与管理,2016,41(9):148-152.
 - [9] 蒋际谋,陈秀萍,邓朝军,等.我国枇杷产业优劣势分析与对策[J].中国园艺文摘,2018(4):46-48,68.
 - [10] 李保印,周秀梅,孙红岩.观果树种及其在园林绿化中的应用[J].河北林果研究,2003,18(1):54-59.