



民宿发展两极分化严重 专家建议“先乡村后城市”立法路径

让民宿在法治轨道上健康发展

立法眼

□本报记者 朱宁宁

今年的清明小长假，很多人放弃跟团游，而是选择了自由行，由此也可以发现旅游市场的一个新变化，越来越多的人放弃传统酒店选择特色民宿。

眼下，国内民宿行业两极分化趋势明显，民宿投资者有的萌生退意，有的依然坚守。面对旅游业未来发展的新形势，民宿业发展该如何破题？一些业内人士近日接受《法治日报》记者采访时表示，民宿要健康发展、规范发展，必须纳入法治化轨道，依法开办、依法运营。制定旅游民宿法规，构建旅游民宿发展的法治基础，是推动旅游民宿高质量发展的有效措施。

民宿行业分化严重

今年清明小长假，北京的刘女士原计划带全家人去福建厦门游玩。作为较早尝试民宿的资深驴友，不管是境外游还是境内游，她都比较倾向选择有特色的民宿。“预订民宿要比星级酒店的家庭套房划算得多，而且现在很多民宿都提供个性化服务，有的地理位置也很不错，就在景区之中。”

尽管刘女士提前一个月就开始寻找民宿，但由于疫情影响，大家都选择国内游，位于稀缺资源区域内

的、口碑不错的民宿一房难求，直到最后也没有订到心仪的民宿。与此同时，大多数民宿却供大于求，乏人问津。“要么位置不行，要么看照片就觉得不好，感觉就是普通的家庭旅馆，但价格却跟星级酒店差不多。”

浙江大学城市学院文化和旅游法治研究中心执行主任胡斌长期关注民宿业发展问题。在调研中发现，目前国内民宿业存在两个突出问题：一是行业分化严重。大多数一般民宿供大于求，盈利能力不足，投资回报周期过长甚至无法收回投资的也很多，极少数则供不应求，由此导致出现进入和退出民宿行业的人数同时增加的奇怪现象。二是城市中民宿发展矛盾加剧。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。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。

各地探索治理模式

对于民宿，虽然目前我国并没有统一的法律法规，但是不少地方纷纷结合本地实际探索民宿治理模式。

比如，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，国家层面相关部门出台了民宿行业标准，各地也出台了非常多民宿地方标准，但这些标准都是推荐性的，不具有强制性。

值得一提的是，今年1月1日起，民法典正式施行。其中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。

“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，除应遵守相关规定，依法向市场监管、文化旅游、公安等部门办理相关手续外，还应征得利害关系业主的同意，并同时告知物业服务企业。未取得利害关系人同意擅自开办民宿的，属于违反民法典的行为，应当承担相应的法律责任。”北京第二外国语学院文化和旅游政策法规中心副主任王天星说。

民法典应成为重要依据

“民法典的相关条款虽然对民宿的开办、经营有相应规定，但鉴于民法典调整范围的广泛性，名词概念的抽象性、颁布实施时间较短等因素，多数地方立法机关还没有对其给予应有的关注。”王天星指出，目前一些地方在制定地方性民宿规范时，更多关注的是与民宿开办、经营直接相关的行政管理类上位法，如旅游法、治安管理条例、消防法以及《旅馆业治安管理办法》等。

鉴于民法典对民宿的开办、经营有着重要规范作用，王天星认为，应尽快将民法典有关相邻权的规范融入地方民宿立法之中，作为今后地方民宿立法的重要依据。

“民法典在地方民宿立法中的缺失，一方面会导致民法典的精神，规定没有在地方民宿立法中得以全面、及时、充分的体现，另一方面，如果多数地方民宿立法没有将征得利害关系人同意作为民宿开办的必备性程序要件，将导致地方民宿立法在相邻权方面缺乏对民宿经营者的基本指引。”据王天星介绍，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利害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。

加强分类监管是当务之急

近日，厦门市思明区正式在政府网站上发布民宿管理办法。该办法一改以前很多部门联合审批的做法，对民宿实行“备案制”，使得民宿经营手续大幅度简化，符合条件的均可申请。有分析认为，该办法或将引导不少资本前来投资思明区民宿，引发民宿行业竞争进入白热化，也将大大提升厦门民宿整体品质和发展质量。

相比厦门，2020年12月，北京市住房和城乡建设委、市公安局、市网信办、市文旅局四部门印发了《关于规范管理短租房的通知》，明确政策调整范围并按区域实行差异化化管理，规定首都功能核心区区内禁止经营短租房。

“该促进的促进，该严控的严控。”胡斌认为，根据各地不同发展阶段对民宿业发展采取不同的管理手段，是十分必要的。

在他看来，标准缺失是目前民宿监管的一大顽疾。

当务之急就是要进行有针对性的分类监管。应从民宿的本源出发，自下而上，根据基层的实际情况制定政策，进行地方性立法。

“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监管，比如，要求民宿按酒店标准配备一样面积的布草间和消毒设备等。”胡斌认为，是民宿就按照民宿登记和监管，是酒店就按照酒店登记和监管。只有这样，才能纠正原有的社会错误认知，促进民宿行业规范健康发展。

先乡村后城市立法路线较为可行

“在乡村振兴背景下，民宿行业健康发展是有力推手，但应当看到，目前民宿热已经过去，加上疫情影响，其产业规模整体萎缩，产业影响力也在下降。因此，鼓励地方层面先行立法，积累有益经验，时机成熟之后，再推出国家层面统一立法是比较合理的路径。”胡斌说。

胡斌指出，目前我国地方民宿行业还存在立法不足。首要的不足就是“一刀切”，要么全盘限制，要么全盘放开。实际上，从概念特征出发，民宿类型本身就很简单，至少包括城市和乡村两种形态，对应的土地、环境、经营模式都不一样，应进行分类管理。除此之外，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监管形态各异。

胡斌建议，借全面实施乡村振兴战略的契机，探索乡村民宿的立法问题，城市民宿则留待下一步解决。

参照传统卷烟规定执行 电子烟拟被“收编” 或将告别野蛮生长

□本报记者 赵展照

炫酷的外形配合幻彩的灯光，加之多重口味可以选择，不知从何时起，电子烟逐渐成为很多年轻人的“新宠”。然而，与卷烟相比，新型的电子烟此前一直被认为处于无规则、无限制的野蛮生长状态。

3月22日，工业和信息化部产业政策与法规司发布了《关于修改〈中华人民共和国烟草专卖法实施条例〉的决定（征求意见稿）》。征求意见稿提出，在原有条例附则中增加一条：“电子烟等新型烟草制品参照本条例中关于卷烟的有关规定执行。”

消息发布后，电子烟行业哀嚎一片，电子烟产业股价剧烈震动。众多业内人士认为，这意味着电子烟将告别“收编”，今后将有专门法规来监管，或将告别野蛮生长的时代。

中国消费者协会副会长，中国人民大学法学院教授刘俊海在接受《法治日报》记者采访时指出，电子烟被列入烟草专卖法实施条例中，意味着今后对电子烟的规制将更为严格，但同时也将给了电子烟一个“正名”的身份，从长远来看，对电子烟市场及行业发展具有促进作用。

瞄准青少年的电子烟

相比股市的震荡，电子烟市场目前还算“风平浪静”。“没有什么变化，现在的生意照常。”那征在北京市丰台区经营着一家电子烟专卖店，售卖各种品牌的电子烟和烟弹，消费者多以二三十岁的年轻人为主。

在那征看来，电子烟之所以能“俘获”年轻人的心，主要有两点原因：一是其宣传方式避开了传统烟草的危害性。比如有些电子烟宣称是可以用来戒烟的“替代品”，还有的宣称电子烟可以“去焦油”；二是电子烟在设计上抓住了年轻人追求潮流、猎奇的心理，经常和一些当红元素结合起来。

曲鹏就是因为一款名为“赛博朋克2077”的科幻风格游戏而“入坑”电子烟的，一同玩游戏的朋友购买了一款赛博朋克系列外观的焕新型电子烟，这让从不吸烟的曲鹏也来了兴致，最终成为一名电子烟玩家。

“我们不是‘烟民’，而是‘玩家’。”曲鹏觉得抽电子烟不同于卷烟，是年轻人交流的一种方式，而非只是为了过烟瘾。

据资料显示，我国15岁及以上人群吸电子烟的人数已超过1000万人，其中以15岁至24岁的年轻人为主，青少年群体成为电子烟消费主体。

对此，复旦大学健康传播研究所控烟研究中心主任郑频频表示，最初电子烟的初衷确实是想以烟草替代品的形式帮助戒烟，但随着产品不断更新换代，电子烟无论从设计还是营销策略等方面来看，其目标都已转向为吸引青少年消费。

“电子烟制造者、销售者一方面宣称防止青少年接触电子烟，一面在营销宣传方面强调时尚炫酷、口味丰富等，这些正是青少年的兴趣点。精巧的设计不仅能够吸引青少年购买尝试，也能避免引起学校、家长的警觉，不利于及早发现青少年的吸烟行为。”郑频频说。

当前市面上销售的电子烟种类主要分为加热不燃烧的烟草制品和含有尼古丁的电子雾化系统。郑频频说，电子烟也是烟，是通过将烟油加热雾化产生具有特定气味的胶体供烟民使用，烟油中同样含尼古丁、香精、溶剂丙二醇等物质。

传播快、低龄化、对危害性认识不足等特点，让相关部门意识到电子烟带来的危害并不比传统烟草少。此前，电子烟的销售渠道主要是各大电商平台，为保护未成年人免受电子烟侵害，2019年11月，国家烟草专卖局、国家市场监督管理总局联合发布了《关于进一步保护未成年人免受电子烟侵害的通告》，要求电子烟生产、销售企业或个人及时关闭电子烟互联网销售网站或客户端并撤回通过互联网发布的电子烟广告；敦促电商平台及时关闭电子烟店铺，并将电子烟产品及时下架。

如今在各大电商平台输入电子烟的关键词，系统会自动跳转至“绿网计划”页面，并宣传禁烟知识。但《法治日报》记者注意到，有些商家仍是上有政策、下有对策。

在闲鱼等二手交易平台上，虽然电子烟的关键词搜索不到，但如果输入电子烟品牌，仍然可以显示相关产品，其中多采用“换马甲”的手段隐蔽销售，比如以出售电子烟贴纸、挂绳为名头，实则出售电子烟成品。此外，搜索“雾化”“戒烟”等关键词，也会出现电子烟产品。

线下市场鱼龙混杂

电子烟的“线上禁令”让无序发展的电子烟有所“收敛”，但也在一定程度上激活了线下销售。那征所在的商场，就在去年新开了两家销售电子烟的店铺。

那征透露，与传统卷烟销售需要申请并取得许可证不同，电子烟的销售门槛较低，只要得到电子烟厂商的授权，成为加盟经销商即可。还有一些电子烟商家，甚至没有得到任何授权，而是直接从一些代理商手中拿货，将电子烟与潮流玩具、乐器等一起售卖，销售市场鱼龙混杂。

曾有数据披露，电子烟烟杆的利润率在50%，烟弹在40%左右。那征对此表示认可，而且一些电子烟品牌为了抢占市场，也会给加盟商推出诸多优惠政策，使得电子烟的线下门店扩张迅速。

那征透露，与电子烟销售需要申请并取得许可证不同，电子烟的销售门槛较低，只要得到电子烟厂商的授权，成为加盟经销商即可。还有一些电子烟商家，甚至没有得到任何授权，而是直接从一些代理商手中拿货，将电子烟与潮流玩具、乐器等一起售卖，销售市场鱼龙混杂。

曾有数据披露，电子烟烟杆的利润率在50%，烟弹在40%左右。那征对此表示认可，而且一些电子烟品牌为了抢占市场，也会给加盟商推出诸多优惠政策，使得电子烟的线下门店扩张迅速。

一直以來，防范烟草流向未成年人都是各界关注的焦点。早在2018年，国家市场监督管理总局、国家烟草专卖局就曾下发通告，禁止向未成年人出售电子烟。未成年保护法中也明令禁止向未成年人销售卷烟和电子烟。

记者走访了几家电子烟销售门店，发现店内大多贴有“禁止向未成年人出售电子烟”“购买需出示身份证”等标识，但那征表示，除了一些大品牌，比如悦刻开设了“向阳花系统”，只有经过“姓名+身份证+人脸”三重验证通过的消费者才能完成购买，多数情况下，卖不卖给未成年人还是仅凭商家的自觉。



尽快出台国家标准

“电子烟等新型烟草制品参照本条例中关于卷烟的有关规定执行。”对于上述增加内容，工信部称，这将推进电子烟监管法治化，同时增强电子烟监管效能。

在刘俊海看来，若此次征求意见稿通过，意味着今后电子烟也将持牌专卖，生产、批发、零售业务经经销商都必须申请领取烟草专卖许可证。烟草专卖许可证的种类包括烟草专卖生产企业许可证、烟草专卖批发企业许可证、烟草专卖零售许可证、特种烟草专卖经营许可证。这意味着，电子烟市场将提高门槛，能有效抑制电子烟厂商和销售门店的野蛮扩张。

此外，刘俊海认为，和卷烟实行相同管理也意味着对电子烟的征税在未来有可能会增长。当前电子烟仅征收普通消费品的增值税，而卷烟综合税负约65%，未来提高电子烟征税的可能性较高。

在一些业内人士看来，条例的修改只是规范电子烟市场的第一步，国家标准的出台、监管体系的明确都很重要。

2017年10月，国家标准化管理委员会下达了《20171624-Q-456 电子烟》国家强制标准的制定计划，该标准由国家烟草专卖局起草，项目周期为24个月。但时至今日，这项国家标准的状态仍是“正在审查”。

中国疾病预防控制中心研究员吴宜群称，目前在电子烟中可能添加的香料达1.5万余种，在燃烧、雾化过程中会产生什么物质、对人体有什么影响都缺乏研究。因为缺乏基本的产品标准，也难以规范厂商的生产。

世界卫生组织烟草控制与经济政策合作中心主任郑榕指出，如果电子烟真的作为烟草制品来监管，那么对卷烟的监管要求，电子烟也应比照执行。让电子烟也符合无烟立法、警示包装、禁止烟草广告等相关规定。她建议，考虑到许多电子烟的烟油和烟具可以拆分，可以将烟具作为普通商品纳入监管，含尼古丁等成分的烟油则可以界定为烟草制品，纳入相关监管系统。

制图/李晓军

河北立法加强矿产开发管控 企业生态修复义务 不因矿业权灭失而免除

□本报记者 周育鹏

虽然矿产资源丰富，但乱采滥挖和不合理开发现象大量存在，矿产资源浪费，生态破坏和环境污染等问题突出。这是河北面临的一个大问题。

河北省第十三届人大常委会第二十二次会议审议通过，《河北省人民代表大会常务委员会关于加强矿产开发管控保护生态环境的决定》（以下简称《决定》）将于5月1日起施行。《决定》将为促进矿产资源开发与生态环境相协调、加快推进美丽河北建设提供重要法治保障。

《决定》共13条，严格依照法律法规和国家矿山治理保护相关规定，充分考虑国家正在修订矿产资源法的实际情况，把河北省省委省政府关于矿山综合治理的政策措施转化为法治规范，以保护矿山生态环境作为根本立法目的，针对河北矿山开发中存在的突出问题，对审批管理、规划约束、开采范围控制、关闭退出、整合重组、生态修复等作出具体规范。

《决定》提出矿产开发与矿山生态环境保护应当贯彻节约资源和保护环境基本国策，践行绿水青山就是金山银山理念，坚持生态优先、保护资源，统一规划、综合治理、节约集约、绿色发展的原则。重点对矿山企业生态修复治理主体责任和县级人民政府属地责任、对责任主体失矿山迹地治理责任作出规定，明确规定矿产企业的生态修复义务不因矿业权的灭失而免除。

在强化源头管控方面，《决定》严格项目审批、实施综合论证，控制开发范围，强化规划约束，明确规定实行矿山开发总量控制、减量化管理。除法律法规规定国务院主管部门行使审批权的以外，新建矿产开发项目应当报省人民政府同意。

在强化过程监管方面，《决定》对推进矿山关闭退出和整合重组，严格标准倒逼，控制露天开采等作出具体规定，鼓励、推动露天转地下开采，建筑石料集中开采区外禁止新建建筑石料露天矿山项目。

《决定》要求，建立公安、自然资源、生态环境、应急管理、水行政等部门联合执法机制，严厉打击违法行为。省、市人民政府及其指定的相关部门、机构严格执行生态环境损害赔偿制度等。

宁夏人大常委会今年拟制定4件法规 内容涉及高质量发展等

本报讯 记者 申东 宁夏回族自治区人大常委会主任会议近日审议通过了2021年度立法工作计划。今年，自治区人大常委会安排了年度立法计划项目30件，其中制定4件，修订修正22件，废止4件。

今年要制定的4件法规项目分别为：《宁夏回族自治区建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区促进条例》《宁夏回族自治区土壤污染防治条例》《宁夏回族自治区公共教育资源管理条例》《宁夏回族自治区长城保护条例》。

这4件法规项目内容涉及高质量发展、生态文明建设、文化建设等。为了贯彻落实自治区党委《关于建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的实施意见》提出的“坚持依法保护、依法治理，把黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设纳入法治化轨道”要求，自治区人大常委会将制定《宁夏回族自治区建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区促进条例》列入今年立法计划，作为今年立法工作的“重头戏”推动实施。

制定《宁夏回族自治区土壤污染防治条例》是自治区十二届人大常委会五年立法规

划项目，是依法实现宁夏“蓝天、碧水、净土”治理目标的立法项目，去年自治区人大常委会已就立法内容进行了专题调研，立法项目比较成熟，今年有望正式出台。

制定《宁夏回族自治区公共教育资源管理条例》对于依法规范宁夏公共资源交易行为，解决交易管理工作中存在的问题十分重要。经过去年调研，该立法项目比较成熟，今年有望正式出台。

制定《宁夏回族自治区长城保护条例》也属于自治区十二届人大常委会五年立法规划项目，宁夏有“长城博物馆”之称，受历史和自然因素影响，长城保护任务艰巨，急需制定地方性法规，依法推动长城保护工作。对此，自治区人大常委会也已进行了调研，立法项目比较成熟，今年有望正式出台。

此外，记者了解到，为了切实推动科学立法、民主立法，依法立法，自治区人大常委会将健全完善立法工作机制，坚持党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，在立法过程中，将不断拓宽公民有序参与地方立法的途径，健全立法听证、论证、座谈、评估、公开征求意见及意见采纳、反馈等机制，坚持立改废释并举，增强立法的针对性、适用性和可操作性。