

二零一四年一月十日

討論文件

立法會民政事務委員會

《旅館業條例》下的發牌制度及規管事宜

引言

本文件旨在向委員介紹民政事務總署(下稱「民政署」)轄下牌照事務處(下稱「牌照處」)根據《旅館業條例》(第349章)(下稱《條例》),處理旅館牌照(下稱「牌照」)申請、規管及執法的相關事宜。

《旅館業條例》

2. 在香港經營旅館,是受《條例》所監管。《條例》的目的是通過發牌制度,確保用作旅館的處所在樓宇結構和消防安全方面,達至《建築物條例》(第123章)及《消防條例》(第95章)指定的標準,以保障旅客及公眾安全。根據《條例》,任何處所提供收費住宿,必須領取旅館牌照,除非有關處所內提供的所有住宿每次出租期均為連續28天或以上,則可獲豁免。牌照處是執行《條例》的部門,負責處理牌照簽發及相關的規管和執法工作。

旅館牌照的發牌程序

3. 牌照處在處理旅館牌照申請時，會按《條例》所賦予的權限處理和審批。按照現行的發牌機制，擬用作旅館的處所必須是經建築事務監督¹批准可用作「住用用途」。根據《建築物條例》，「住用」就建築物而言，指為供居住而建或擬供居住的部分；而「居住」就建築物的使用而言，包括將其作為旅館、賓館、公寓等。申請牌照的處所屬大廈的「住用用途」部分，便能符合有關發牌的基本規定。牌照處會在確保有關處所符合《建築物條例》及《消防條例》訂明的樓宇結構及消防安全標準後，才會發出牌照；而每間賓館的牌照，均會訂明可容納的最高人數。

4. 此外，獲發牌照的賓館，必須根據牌照條件，在賓館的入口及每一間客房的房門，貼上「持牌賓館標誌」。牌照處已將所有持牌旅館的名單上載於牌照處的網頁（www.hadla.gov.hk），方便業主立案法團或大廈管理人將大廈內持牌旅館的名單列印及張貼於大堂，讓旅客易於識別，避免對其他單位的住客造成滋擾。

5. 牌照處所簽發的牌照，並不會免除任何由政府所批出的地契、租約或牌照內所載的任何條件，亦不會影響或改變旅館所在樓宇的大廈公契或其他私人契約的條文。牌照處已在牌照申請表及指引，以及發牌通知信件等相關文件中，清楚提醒持牌人確保在有關處所經營旅館必須符合相關契約文件內所載的條款及條件。如有

¹ 根據《建築物條例》，建築事務監督為屋宇署署長。

違反，持牌人須承擔法律上的一切後果和責任，而持牌人、經營者和其他相關人士絕對不會因獲簽發旅館牌照而得到豁免或受到保護。

6. 大廈公契是大廈各業主、物業管理人和發展商所簽訂的私人契約，各方均可根據公契賦予的權力，執行公契載明有關建築物的控制、管理、行政事宜的責任，和向違反公契條文的業主採取適當的行動及措施，以取締任何違反公契條文的行為。不同的大廈公契內容也會有所不同；政府由於不是公契的契約方，並沒有權力或責任詮釋公契內容。如有關人士對公契的內容有不同詮釋，可根據《建築物管理條例》（第344章）向土地審裁處尋求裁決。

持牌旅館的規管

7. 如上文所述，牌照處會在確保有關處所符合《建築物條例》及《消防條例》訂明的樓宇結構及消防安全標準後，才會發出牌照，以保障旅客及公眾的安全。在處理牌照的續期申請時，牌照處亦會派員進行視察，確保有關處所仍然符合有關安全標準後，才會為有關牌照續期。如發現持牌旅館涉嫌違反牌照條件或接獲舉報時，牌照處會立即派員作出跟進及採取執法行動。

8. 任何人違反牌照條件均屬犯法，一經定罪可被判監禁及留有案底，最高罰款100,000元及監禁兩年，並可就罪行持續期間的每一天另處罰款10,000元。

打擊無牌經營旅館

9. 牌照處已採取多管齊下的策略，透過大力執法、加強阻嚇、廣泛宣傳等，致力打擊和掃蕩無牌旅館。近年已增加人手和聘請具執法經驗的前線人員，調整執法策略和靈活採用不同的執法模式，大幅增加巡查的次數並全力搜集涉嫌無牌經營旅館的證據。

10. 在執法方面，牌照處在發現涉嫌無牌經營旅館活動或接獲舉報時，會於8個工作天內作出巡查，視乎每宗個案的具體情況，採用最適當和最有效的方式跟進和調查，並運用各種針對性的方式搜證，例如在不同時間（包括非辦公時間）進行突擊巡查、展開針對性的大規模跨部門聯合行動、或喬裝顧客（即俗稱「放蛇」）搜集證據等。如有足夠證據證明有關處所涉及無牌經營旅館，便會立即採取檢控行動。

11. 此外，牌照處會重點加強巡查火警風險較高的大廈，全力掃蕩有關大廈內的懷疑無牌旅館。牌照處亦已強化情報收集工作，不時派員進行突擊巡查，搜集及調查有關宣傳懷疑無牌旅館的資料，更特別成立專責網絡執法小隊，負責瀏覽互聯網網頁、討論區、博客專欄等，一方面搜尋懷疑無牌旅館資訊和情報，另一方面呼籲旅客入住持牌旅館。

12. 牌照處亦已設立舉報熱線（電話號碼：2881 7498）及電郵地址（hadlaeng@had.gov.hk），方便旅客或市民舉報懷疑非法經營的旅館，並將舉報表格上載至牌照處網頁（www.hadla.gov.hk），讓公眾以傳真（2504 5805）方式舉報。

13. 過去五年，牌照處針對懷疑無牌經營旅館的執法和檢控數字載於附表一。在2009年至2013年期間，牌照處巡查懷疑無牌旅館的次數，由2 430宗增逾三倍至 9 889宗；檢控數目，由39宗大幅增加逾三倍至171宗；定罪數目亦由36宗增加逾三倍半至161宗，足見加強打擊的力度和成效。

14. 無牌經營旅館屬刑事罪行，一經定罪可被判監禁並會留有案底，最高罰款 200,000 元及監禁兩年，並可就罪行持續期間的每一天另處罰款 20,000 元。過去五年，法庭對違反《條例》所處的罰款一般為 2,000 元至 3,000 元。另外，因無牌經營旅館而被判監禁的人數和刑期載於附表二。

15. 為了增加阻嚇作用，牌照處會將成功檢控的定罪紀錄及詳細資料，轉介差餉物業估價署、稅務局、按揭銀行或金融機構、物業業主、有關大廈業主立案法團及管理處等，以便他們就其各自規管範疇作出跟進，例如檢控逃稅和追收稅款等。假如有地產代理從業員或保險代理從業員被判罪，牌照處亦會將有關定罪紀錄轉介地產代理監管局或保險業監理處跟進。

16. 針對旅館牌照持有人在其他處所經營無牌旅館，牌照處亦已實施了一項嚴厲的發牌措施；如旅館牌照持有人曾觸犯涉及無牌經營旅館的罪行而被定罪，牌照處會考慮援引《條例》，撤銷其名下所有牌照，或拒絕其牌照續期。直至現在，共有 13 間持牌旅館因此而被撤銷牌照或拒絕牌照續期申請。

17. 牌照處亦已與旅遊業議會及消費者委員會(消委會)建立溝通機制。牌照處人員若在調查中發現無牌旅館經營者接待內地旅行團，除了知會內地旅遊當局跟進

外，亦會把有關資料轉交旅遊業議會，以便議會採取適當的跟進行動。同時，當接獲消委會轉介有關懷疑無牌經營旅館的投訴時，牌照處便會立即採取跟進行動。

18. 在宣傳方面，牌照處已推出「持牌賓館標誌」計劃，方便旅客識別。同時，亦增加在電視及電台播放政府宣傳短片及聲帶的次數，亦在出入境檢查站及懷疑無牌旅館較多的地區展示海報／橫額及派發宣傳單張，提醒訪港旅客光顧領有牌照的旅館。牌照處並與旅遊事務署和香港旅遊發展局合作，鼓勵旅客光顧持牌旅館，並向內地旅遊當局傳達相關信息；消委會亦在其為內地旅客設立的「精明消費香港遊」網站，呼籲他們切勿光顧無牌旅館。牌照處亦已把所有持牌旅館的名單上載於網頁（www.hadla.gov.hk）方便旅客查閱。

19. 牌照處計劃於農曆新年假期前，在本地及互聯網上推出新一輪宣傳活動，呼籲旅客入住持牌旅館，並計劃稍後推出智能手機流動應用程式，方便旅客隨時隨地查閱持牌旅館的資料。

未來路向

20. 旅遊業是本港經濟的重要支柱，在住宅大廈裡開設的持牌旅館，優點是價格相宜，地點適中，在提升本港旅遊業配套設施方面有其重要角色。因此我們認為規管措施應在維持持牌旅館的生存空間以及減低對其他住客造成安全影響或滋擾之間，取得適當的平衡。

21. 民政署會不時檢討《條例》的實施情況和研究可行的改善方案，首要考慮是讓牌照處能更有效執法，打擊和取締無牌旅館。事實上，根據這幾年來的執法經

驗，民政署已對《條例》作出初步檢討，並認為現行制度有改善的空間，目前正在積極研究當中。民政署計劃稍後就《條例》的檢討向事務委員會作出諮詢。

民政事務局／

民政事務總署

二零一四年一月

附表一

無牌旅館的巡查、檢控及定罪の執法數字 (2009 至 2013 年)

	2009	2010	2011	2012	2013
巡查	2,430	2,678	3,125	6,791	9,889
檢控 ^(註)	39	38	53	128	171
定罪 ^(註)	36	44	39	110	161

註：顯示於該年份所提出的檢控及經定罪數字，由於部分檢控於翌年審理，因此兩者數字於同一年份略有不同。

附表二

因無牌經營旅館而被判監禁的數字
(2009-2013 年)

	2009	2010	2011	2012	2013
監禁四個月	1 (1)	0	0	0	0
監禁三個月	0	1 (1)	2 (1)	0	0
監禁兩個月	2 (1)	2 (1)	0	4 (2)	3
監禁六星期	0	0	0	2 (1)	0
監禁一個月或 以下	0	3 (3)	1 (1)	1	4 (1)
總數	3	6	3	7	7

註：()內的數字為被判監禁但獲緩刑的個案。