

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1045/14-15(04)號文件

檔 號：CB2/PL/HA

民政事務委員會
2015年3月24日的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

《旅館業條例》的檢討

目的

本文件旨在就政府當局對《旅館業條例》(第349章)(下稱"《條例》")的檢討提供背景資料，並重點概述民政事務委員會(下稱"事務委員會")委員就此課題提出的主要關注事項。

背景

2. 在香港經營旅館受《條例》所監管。據政府當局所述，《條例》的主要目的是通過實施發牌制度，確保擬用作旅館¹的處所在樓宇結構和消防安全方面達到《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。民政事務總署轄下的牌照事務處(下稱"牌照處")獲旅館業監督(下稱"監督")²授權，負責執行《條例》，包括簽發牌照和履行相關的規管和執法職責。

3. 在2013年12月29日北角五洲大廈發生導致25人受傷的三級火警後，因應公眾對該事件的關注，事務委員會於2014年1月10日的會議上與政府當局討論有關規管賓館的事宜。在該次會議上，委員關注到不少旅館在住宅樓宇內經營，對居民構成安全風險及滋擾。政府當局告知委員，當局已對《條例》展開檢討。

¹ 根據《條例》，任何處所提供收費的住宿地方，必須領取牌照，除非該處所獲《旅館業(豁免)令》(第349C章)豁免，而第349C章訂明，一般獲得豁免的處所包括幼兒中心、床位寓所、安老院，以及有關處所提供的所有住宿地方，每次出租期均為連續28天或以上。

² 按照《條例》第4(1)條，民政事務局局長是《條例》下的旅館業監督。

4. 其後，在2014年7月24日的事務委員會會議上，政府當局向委員簡介民政事務總署在2014年7月4日發表的題為"《旅館業條例》的檢討"的公眾諮詢文件(下稱"諮詢文件")。諮詢文件列出多項建議措施——藉以(a)改善發牌制度，以減低持牌旅館造成的滋擾或影響；及(b)提升打擊無牌旅館的執法成效。諮詢文件所載現行情況及建議措施的撮要表載於**附錄I**。

委員的關注事項

5. 事務委員會曾於2014年7月23日就檢討《條例》一事與政府當局進行討論，並於2014年9月12日舉行了一次特別會議，聽取團體代表對諮詢文件的意見。委員的主要意見和關注事項綜述於下文各段。

發牌規定

諮詢居民

6. 委員支持政府當局所提出的建議，在審批旅館牌照申請時，除考慮安全事宜外，亦應考慮大廈公契條文及居民意見。委員促請政府當局加快推行各項建議措施，藉以減低持牌旅館造成的滋擾或影響，以及提升打擊無牌旅館的執法成效。

7. 然而，委員對處理牌照申請時如何收集地區居民意見的3個建議方案表達了不同的意見。該等方案包括：(a)由民政事務專員進行地區諮詢(下稱"方案一")、(b)成立由非官方成員組成的獨立委員會考慮地區人士意見(下稱"方案二")及(c)成立新法定組織負責發牌工作(下稱"方案三")。部分委員表示支持採用方案一，以加快減低持牌旅館造成的滋擾或影響。部分其他委員則認為，較審慎的做法是成立一個獨立組織，負責在當局就牌照申請作出決定前考慮居民的意見。

8. 據政府當局所述，當局對該3個方案持開放態度，並會在諮詢期內聽取議員及市民的意見。至於該3個方案的優點，政府當局表示——

- (a) 方案一簡單、直接，而且易於實施。與其他方案相比，對處理申請需時的影響較小。然而，由於沒有獨立組織考慮所接獲的反對意見，此方案或會被視為不適當或不可取；

- (b) 根據方案二，獨立委員會可在考慮所有相關因素後，提供不偏不倚的意見，並作出建議。當局相信獨立委員會作出的建議將較為有關各方接受；及
- (c) 方案三是由獨立非官方成員經仔細考慮所有相關因素(包括地區人士意見)後，才決定簽發牌照或為牌照續期。這或能被視作較為獨立、具權威性和令人接受。然而，由於此方案須對現行發牌制度作出基本和重大改變，故需要較長時間修改申請和處理的程序，以及制訂詳細諮詢安排，才能實施。

大廈公契條文

9. 委員察悉，政府當局建議修訂《條例》，向監督賦予權力，訂明如大廈公契包含明確的限制性條文，規定不容許在大廈內經營旅館或進行商業活動，或處所只可作"私人住宅用途"，則監督可拒絕發出牌照／為牌照續期或撤銷現有牌照。委員關注到，對《條例》作出建議的修訂後，大廈公契內沒有包含該等明確限制性條文的住宅樓宇日後可能會出現旅館大幅增加的情況。

10. 政府當局表示，諮詢文件建議，即使相關大廈公契並無包含任何明確限制性條文，仍須考慮居民的意見。無論諮詢文件建議的3個地區諮詢方案的哪一個最終獲得採用，讓公眾參與諮詢程序的建議措施將可平衡所有有關各方的利益。

11. 部分委員建議，應對《條例》作出修訂，使旅館日後只限在商業樓宇或綜合住宅／商業樓宇的商業部分內經營。此外，政府當局應探討將工業大廈改作經營旅館的處所的可行性。政府當局表示，有關建議涉及對現行發牌制度作基本及重大改變。雖然政府當局願意探討該等建議的可行性，但在決定應否以商業或工業大廈經營旅館時，必須從多方面審慎考慮，例如風險程度、結構設計，以及設計安全系數等。

對業界的影響

12. 部分委員關注到在發牌過程中須考慮大廈公契條文及大廈居民意見的擬議新措施對現有持牌旅館在繼續經營方面的影響。有關注意意見認為，該等擬議措施最終可能會導致很多旅館結業，對旅遊業造成不利影響。該等委員認為，政府當局就現行發牌制度構思任何改變時，應平衡有關各方的利益，並推

行輔助／配套措施，協助現有持牌旅館經營者符合各項新規定。政府亦應顧及部分旅客訪港時對經濟型住宿地方的需求。有建議認為，政府當局應探討准許使用某些土地／工業大廈經營旅館的可行性，以及考慮在鄉郊地區發展民宿。

13. 政府當局重申，諮詢文件的主要目的是改善發牌制度，以減低持牌旅館對大廈居民和公眾造成的滋擾和不便及提升打擊無牌旅館的執法成效，藉此為旅客和公眾提供更佳的保障。在制訂法例修訂建議時，相關政策局及部門已獲諮詢。政府當局表示，當局明白該等建議對現有持牌旅館可能造成的影響。社會部分人士及業界建議提供措施幫助現有持牌人渡過難關，例如為受影響的有關各方提供平台，供他們討論及消除對牌照申請的分歧，以及提供過渡期，協助業界為推行優化發牌制度的建議作好準備。政府當局向委員保證，當局無意取締持牌旅館，對各項建議會維持開放態度，並會因應在諮詢期間收集所得意見而作出決定。

14. 在事務委員會於2014年9月12日舉行的特別會議上，部分委員指出，《條例》在1991年制定，以規管在香港經營旅館。酒店、賓館、度假營和度假屋均屬《條例》涵蓋的範圍，但《條例》有部分條文已經過時，需要作出檢討。政府當局應因應旅館的規模、經營模式及設施等，就規管旅館的現行發牌制度進行全面檢討，並應制訂有助旅館業健康發展的規管制度。

15. 政府當局表示，根據《條例》，"旅館"的定義並無區分"酒店"或"賓館"，兩者的涵義相同。酒店業界建議，就專門設計和建造的酒店及位於多層住宅樓宇內的賓館而言，由於兩者的規模、經營模式和設施均有不同，監督應向酒店和賓館簽發不同類別的牌照。政府當局認為上述建議有助旅客選擇合適的住宿地方。因此，當局建議向專門設計和建造的酒店發出"酒店牌照"，向其他位於住宅樓宇內的各類短期住宿地方則發出"賓館牌照"。

上訴機制

16. 委員關注到為感到受屈的各方(包括申請者或居民)所提供的上訴渠道，因為他們或會對監督作出的決定感到不滿。有意見認為，應設立一個公平的上訴機制，讓感到受屈的各方可根據《條例》就監督的決定尋求覆核。

17. 政府當局表示，是否簽發牌照或為牌照續期，曾經仔細考慮所有相關因素(包括地區人士意見)後才下決定。為確保有關

程序公平公正，申請者與反對者均會獲給予公平機會表達意見和作出陳述。此外，申請者和反對者可根據《條例》向上訴委員會(旅館業)提出上訴。

針對無牌旅館的執法行動

18. 鑒於就無牌旅館進行巡查及提出檢控的數字相對偏低，委員對相關情況表示關注，並詢問政府當局有否調配足夠人手專責巡查懷疑無牌經營的旅館。面對各種問題，例如"影子旅館"(即持牌人利用其持牌處所在其他處所經營無牌旅館)的存在，以及部分業主藉"虛假"租約條款出租處所以經營無牌賓館，委員認為或有需要修訂法例，以更有效地打擊該類不良經營手法。委員又關注到，就無牌旅館定罪個案判處的刑罰似乎未能對非法經營無牌旅館產生足夠的阻嚇作用。

19. 據政府當局所述，在過去幾年，針對懷疑無牌經營旅館的執法行動，包括跨部門聯合行動，均以倍數增加。然而，在取得充分可被法庭接納的證據證明該等處所正在／曾經經營無牌旅館，以及在該等處所內的人經營、開設、管理或控制該旅館方面，牌照處遇到很大困難。現時，大部分檢控個案須藉"放蛇"行動搜集足夠證據。然而，即使牌照處人員採取"放蛇"行動，亦往往未能成功進入有關處所。即使證據充分，但如非當場逮着旅館的擁有人或經營者，又或住客／旅客不願到法庭作供或作證，便很難對相關人士提出檢控，而牌照處或只可能檢控受聘管理該無牌旅館的人士。

20. 委員察悉，諮詢文件列出對《條例》提出的多項修訂建議，以助搜集證據作檢控用途及加強刑罰的阻嚇作用。有意見認為，建議在《條例》加入"推定"條文，有助搜集證據對無牌旅館經營者提出檢控和加強刑罰的阻嚇作用，因為"推定"條文訂明——(a)任何處所一經發現正在邀約提供或曾經提供短期收費住宿地方，即被視為經營旅館，直至相反證明成立；及(b)有關處所的業主、租客或佔用人亦被推定為旅館的經營者。另有意見認為，除建議提高無牌經營旅館的最高罰則外，亦應考慮在《條例》中訂明法庭可判處的最低刑罰。

最新發展

21. 民政事務總署進行的公眾諮詢工作為期8周，由2014年7月4日至8月28日。政府當局會在事務委員會於2015年3月24日舉行的會議上，向事務委員會匯報公眾諮詢的結果。

相關文件

22. 在立法會網站的相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處

議會事務部2

2015年3月13日

在“《旅館業條例》的檢討”公眾諮詢文件內載述的
現行情況和建議改善措施

	現行情況	建議改善措施
發牌制度		
考慮大廈公契	《旅館業條例》(下稱“《條例》”)現時沒有清晰的條文授權旅館業監督(下稱“監督”)可考慮大廈公契條文。	政府當局建議修訂《條例》—— (a) 如大廈公契包含明確的限制性條文，規定不容許在大廈內經營旅館或進行商業活動，或處所只可作“私人住宅用途”，則監督可拒絕發出牌照／為牌照續期或撤銷現有牌照；及 (b) 規定申請人須提交由律師簽署的證明書，確認大廈公契內沒有此等明確的限制性條文。
地區諮詢	《條例》現時沒有清晰的條文授權監督可在發牌過程中考慮居民的意見。	政府當局建議修訂《條例》。3個可行方案如下 —— (a) 方案一 —— 由民政事務專員進行地區諮詢； (b) 方案二 —— 成立獨立委員會考慮地區人士意見；及 (c) 方案三 —— 成立新法定組織負責發牌工作。
其他優化措施	牌照事務處(下稱“牌照處”)未獲賦權在處理牌照申請時考慮申請人的定罪記錄。	政府當局認為修訂《條例》，為旅館發牌制度引入申請人必須是“適當”人士的規定，是合理而且有必要的。
	現時，不論是《條例》還是發牌條件，均沒有強制規定旅館持牌人須為其旅館購買第三者風險保險。	政府當局建議規定所有旅館持牌人須為其旅館購買第三者風險保險。
	現行《條例》規定旅館的運作必須在申請者／持牌人的“持續親自督導”下進行。	政府當局建議在發牌條件中清楚指明，持牌人須在旅館內設立24小時有職員當值的接待櫃檯。落實這項建議是無須修改法例的。

	現行情況	建議改善措施
	根據《條例》，"旅館"的定義並無區分"酒店"或"賓館"，兩者的涵義相同。	政府當局建議向專門設計和建造的酒店發出"酒店牌照"，而其他位於住宅樓宇內的各類短期住宿地方則會獲發"賓館牌照"。這項建議可通過行政安排實施，無須修訂法例。
執法取締無牌旅館		
用作無牌旅館的處所	為提出檢控，牌照處須依據《證據條例》(第8章)搜集充分可被法庭接納的證據，並舉證至毫無合理疑點，以證明被告觸犯了《條例》所訂罪行。因此，大部分檢控個案須藉"放蛇"行動搜集足夠證據。	政府當局建議在《條例》加入"推定"條文，即任何處所一經發現正在邀約提供或曾經提供短期收費住宿地方，即被視為用作旅館，直至相反證明成立。有關處所的業主、租客或佔用人亦推定為旅館的經營者。
進入懷疑無牌旅館	《條例》第18(a)條現時賦權獲監督授權的公職人員無須令狀，在任何合理時間進入及視察任何他有理由懷疑被用作旅館的處所。	政府當局建議訂定條文，讓牌照處可向裁判法院申請令狀，以便公職人員進入，以及在有需要時可強行進入某一處所視察和執法。
罰則	如任何人無牌經營旅館，一經定罪，可處罰款200,000元和監禁兩年。	政府當局建議 —— (a) 把無牌經營旅館的最高罰款由200,000元增加至500,000元，監禁期由兩年提高至3年；及 (b) 修訂《條例》賦權牌照處，凡有處所因經營無牌旅館而被第二次定罪，可向法庭申請發出封閉令，封閉該處所，為期6個月。

資料來源：民政事務總署在2014年7月4日發表的題為"《旅館業條例》的檢討"的公眾諮詢文件。

《旅館業條例》的檢討

相關文件

委員會	會議日期	文件
民政事務委員會	2014年1月10日 (議程第V項)	會議議程 會議紀要
	2014年7月23日 (議程第IV項)	會議議程 會議紀要
	2014年9月12日 (議程第I項)	會議議程 會議紀要 政府當局為回應委員在是次特別會議席上所提要求而提供的補充資料文件(立法會CB(2)535/14-15(01)號文件)

立法會秘書處
議會事務部2
2015年3月13日