二零一七年七月十七日 討論文件

立法會民政事務委員會

《旅館業條例》(第 349 章) 檢討 -進度報告和進一步立法建議

目的

本文件旨在:

- (a) 告知委員修訂《旅館業條例》(第 349 章)(下稱"《條例》") 的進度和行政優化措施的實施情況;以及
- (b) 就政府修訂《條例》的進一步立法建議,徵詢委員的意見。

背景

- 2. 在香港經營旅館受《條例》下的強制性發牌制度規管。 民政事務總署於2014年7月就《條例》檢討(下稱"檢討") 發出公眾諮詢文件,就多項建議措施徵詢公眾意見,以優化發 牌制度,減低持牌旅館對鄰近居民的滋擾,及協助打擊無牌旅 館的執法行動。
- 3. 在 2015 年 3 月 24 日的立法會民政事務委員會 (下稱 "事務委員會") 會議上,我們向委員匯報檢討結果,以及透過修訂《條例》和推行行政優化措施加強現行規管架構的建議。委員普遍支持有關建議,並要求就下述事官提供更多資料:
 - (a) 旅館業監督¹ (下稱"監督") 在處理牌照申請時考慮公 契所載限制性條文的實施安排;
 - (b) 地區諮詢的建議安排;

¹ 根據《條例》第4(1)條,民政事務局局長是《條例》下的旅館業監督。

- (c) 過渡安排;以及
- (d) 任何有助本港"民宿"發展的具體措施。
- 4. 獲得委員普遍支持下,我們一直與律政司緊密合作, 草擬《旅館業(修訂)條例草案》(下稱"《條例草案》")。在草 擬過程中,我們認為若干範疇可作優化。同時,我們由 2015 年 12 月 28 日起實施一系列行政優化措施。根據所得經驗和持 份者的意見,我們在 2017 年初進一步優化相關行政措施。
- 5. 在 2015 年 3 月提交事務委員會的各項法例修訂建議和進一步法例修訂建議,以及實施各項行政措施的現況,載於下文第 6 至 17 段。至於(i) 2014 年諮詢文件的建議;(ii) 2015 年 3 月 24 日提交事務委員會的建議;以及(iii) 目前情況和進一步的法例修訂建議則載於**附件**的綜合列表。

目前情況

修訂《條例》的主要建議

6. 我們正與律政司就 2015 年 3 月提交事務委員會的修訂 建議緊密合作。有關修訂涵蓋以下五個主要範圍:

(a) 對公契的考慮

監督將獲賦權在處理新牌照或牌照續期申請時,考慮處所所在大廈的公契是否包含明確條文,禁止有關處所用作(i)酒店或賓館、(ii) 商業用途,或(iii) 私人住宅用途以外的其他用途。申請人須提交由法律執業者簽署的證明書,確認公契內沒有此等明確限制性條文。

(b) 地區諮詢

監督將獲賦權在處理新牌照或牌照續期申請時,顧及屬行政性質的獨立委員會經考慮同一大廈居民提交的意見及申請人的回應後提出的建議。為確保評估居民意見時公平一致,我們會參照其他發牌機制的既有指引,制訂一套指導原則供該獨立委員會成員參考。

(c) <u>牌照持有人須為"適當"人士</u>

申請人(包括法人團體)必須是"適當"人士。如申請人或相關人士²不符合此項規定,監督可拒絕簽發牌照或不為牌照續期。

(d) 加強執法權力

監督將獲賦權(i) 根據顯示任何處所被用作無牌旅館的環境證據,檢控其業主、租客或佔用人。除非該等人士提出的法定免責辯護 (即沒有控制有關處所的用途) 獲確立,否則須負上刑責;(ii) 申請搜查令,強行進入懷疑無牌旅館;以及(iii) 申請封閉令,封閉於過往指明的期間內曾涉及無牌旅館定罪個案而又再次涉案的相關處所。

(e) 提高阻嚇力

經營無牌旅館的最高罰款會由 20 萬元增至 50 萬元, 監禁期由兩年提高至三年。

進一步修訂《條例》的建議

對地契的考慮

7. 在把對公契的考慮納入建議的立法修訂時,我們發現部分有持牌酒店或賓館經營的多層大廈並無公契。例如由單一業主擁有的多層大廈,當中個別樓層出租作不同商業活動,包括酒店和賓館;或者由單一業主擁有的低層/度假屋式的建築物,用作經營酒店或賓館。為確定這些沒有公契的建築物亦可經營酒店或賓館,我們**建議**監督在處理相關處所沒有公契的牌照申請時,須顧及該等處所的地契內有否任何土地用途限制;而有關申請人亦須提交由法律執業者簽署的證明書,確認其處所的地契內沒有明確的限制性條文,規定有關處所不得用作(i)酒店或賓館、(ii) 商業用途,或(iii) 私人住宅用途以外的其他用途。

² 由於申請可由法人團體提出,"相關人士"包括該法人團體的申請人、董事、 公司秘書及與其管理有關的人。

地區諮詢

- 8. 我們早前建議在發牌過程中須顧及同一大廈居民的意見及申請人的回應,該建議主要是針對已訂立公契的多層/多業權大廈內的處所。鑑於根據《條例》提出的申請會涉及上文第7段所提及的多個不同類型的處所,我們**建議**所有申請,不論是申請酒店或賓館牌照,都必須進行下述其中一類諮詢:
 - (a) 如已經或將會進行法定諮詢,例如由城市規劃委員會 因應分區計劃大綱圖就建議酒店或賓館用途進行的諮 詢,有關申請將獲豁免進行《條例》所訂的行政諮詢; 或
 - (b) 如未有或不會就建議酒店或賓館用途進行法定諮詢, 則須進行《條例》訂明的行政諮詢。
- 9. 我們<u>建議</u>如申請涉及的處所須遵行《條例》訂明的行 政諮詢安排,諮詢範圍應視乎有關處所是否:
 - (a) 屬於<u>大廈的一部分</u> (一般為有公契的多層/多業權大 厦內的處所);如屬此情況,應諮詢同一大廈內的業 主、居民和業務經營者;或
 - (b) 佔用<u>整幢大厦</u>;如屬此情況,應諮詢鄰近受影響人士, 包括業務經營者³。
- 10. 我們**建議**在《條例草案》通過後,監督將頒布行政指引,列明有關進行地區諮詢的詳情,以保持法例的靈活性,並配合時有改變的情況和未來發展需要。

行政優化措施

11. 為提升受《條例》規管的旅館的安全和管理,監督由 2015年12月28日起實施以下三項行政優化措施:

³ 我們可參考就其他不同類別牌照 (例如《應課稅品條例》(第 109 章)規管的酒牌和《遊戲機中心條例》(第 435 章) 規管的遊戲機中心牌照) 的申請進行地區諮詢所採用的指引和現行做法。

(a) 第三者風險保險

所有牌照持有人須購買第三者風險保險,投保額為每 宗事故提供不少於 1,000 萬元的彌償限額。

(b) 不同類別的牌照

按照處所的核准用途發出四類不同的牌照:

- (i) 向專門設計和建造的酒店發出"酒店牌照";
- (ii) 向設於住宅樓宇內的短期住宿地方發出"賓館 (一般) 牌照";
- (iii) 向位於營地的短期住宿地方發出"賓館 (度假營) 牌照";以及
- (iv) 向設於新界鄉村式屋宇內的短期住宿地方發出 "賓館 (度假屋) 牌照"。

賓館牌照持有人須在所有關於其賓館的宣傳品或廣告中清楚註明"(持牌賓館)"字樣。

(c) 24 小時有職員當值的接待櫃檯

領有"賓館(一般)牌照"的處所須設立24小時有職員當值的接待櫃檯。

12. 在 2015 年 12 月 28 日或之後接獲的新牌照申請,必須符合上述規定。現行牌照持有人在牌照續期後可獲 12 個月寬限期,以符合有關規定。由 2016 年 12 月 28 日起,所有現行牌照持有人在其 12 個月寬限期屆滿後,必須在牌照續期時遵行該三項行政措施,否則不會獲續發牌照。整體而言,牌照持有人都能符合該些措施的規定。在 2016 年 12 月 28 日後,各項措施的實施詳情如下:

(a) <u>第三者風險保險</u>

截至 2017 年 5 月 31 日,在 695 個提出申請 / 續期 (即 12 個月寬限期屆滿) 時須符合此項規定的牌照中,389 個 (56%) 已符合規定,其餘 306 個正由監督審理。此外,在 1 230 個尚未到期或 12 個月寬限期仍未屆滿的牌照當中,有 228 個牌照的持有人已自行遵行規定。總共合計有 617 名牌照持有人遵行規定。

(b) 不同類別的牌照

四類牌照的數目表列如下:

	牌照類別	數目 (截至 2017 年 5 月 31 日)
(一)	酒店	286
(二)	賓館(一般)	1 454
(三)	賓館(度假營)	47
(四)	賓館(度假屋)	138
	總計	1 925

監督從年度巡查和突擊巡查得知,賓館牌照持有人普遍能遵從規定,在其賓館的宣傳品或廣告中清楚註明"(持牌賓館)"的字樣。

(c) 24 小時有職員當值的接待櫃檯

截至 2017 年 5 月 31 日,在 603 個提出申請 / 續期 (即 12 個月寬限期屆滿者) 時須符合此項規定的 "賓館 (一般) 牌照"中,290 個 (48%)已符合規定,其餘 313 個正由監督審理。此外,在 851 個尚未到期或 12 個月寬限期仍未屆滿的牌照當中,143 個牌照的持有人已自行遵行規定。總共合計有 433 所賓館已遵行規定,設立接待櫃檯,或遵行監督在 2017 年 1 月 3 日公布的《設立 24 小時有職員當值的接待櫃檯補充指引》的規定,採用替代安排。《補充指引》清楚載列準則⁴,以便當牌照持有人在設立 24 小時有職員當值的接待櫃檯方面遇到難以克服的限制時,可以制定替代方案。下表載列已符合規定的 433 所賓館的遵行情況:

	截至 2017 年 5 月 31 日	賓館數目
(i)	設立接待櫃檯	179
(ii)	符合規定的替代安排	254
(iii)	總計(i)和(ii)	433

監督會繼續監察有關情況,以靈活的方式處理持牌賓館須設立 24 小時有職員當值接待櫃檯規定的替代方案。

⁴ 申請人須在已證實為其管轄的範圍內提供 24 小時有人處理的直接聯繫方法,以及有效監控賓館情況的方案,並須承諾於接獲入住人士的要求後大約 20 分鐘內提供協助或處理其要求。

過渡安排

- 13. 在 2015 年的事務委員會會議上,我們建議在《條例草案》生效後,現有牌照可按現行的發牌規定續期一次,為期 12 個月。在實施三項行政措施和 12 個月寬限期的規定後,由 2015 年 12 月 28 日起,監督將所有"賓館(一般)牌照"及"賓館(度假屋)牌照"的有效期縮短至一年。
- 14. 考慮到賓館牌照持有人普遍遵守該三項行政措施,而業界亦因立法工作需時完成而要求延長牌照有效期,為了讓現行牌照持有人能順利過渡至新制度,我們由 2017 年 3 月 1 日起恢復簽發為期三年的"賓館(一般)牌照"及"賓館(度假屋)牌照",惟(i) 申請人必須已遵行有關的行政措施,以及(ii) 沒有迹象顯示在有關處所內經營"酒店"和"賓館"違反公契內的限制性條文,如不符合第(ii)項要求,則只會獲發為期一年的牌照。

發展民宿

- 15. 在 2015 年的事務委員會會議上,有委員詢問會否在《條例》中訂定措施利便"民宿"發展。發展民宿可能涉及土地用途、規劃、旅遊事務、環境和交通的考慮,屬不同決策局/部門的職權範圍。
- 16. 如民宿提供的臨時住宿地方符合《條例》下"旅館"的釋義⁵,必須領有牌照。就此,我們在 2014 年公布了特別為新界豁免管制屋宇而制訂的《度假屋牌照申請指引》。指引訂明度假屋在消防和樓宇結構安全方面須符合的規定。該等規定大致上較適用於賓館(一般)的規定為寬鬆。監督收到申請後會派員實地視察,在不損害消防和樓宇結構安全的前提下,會以靈

⁵ 根據《條例》第 2 條,"旅館"指"任何處所,其佔用人、東主或租客顯示 在他可提供的住宿的範圍內,他會向到臨該處所的任何人提供住宿的地方, 而該人看似是有能力並願意為所提供的服務及設施繳付合理款項,並且是在 宜於予以接待的狀況的。"

根據《旅館業(豁免令)》(第 349C 章),不受《條例》規限的處所,包括符合以下情況的處所: "在該處所內,所有住宿的提供基準均為就每次出租而言,最短租出期間為連續 28 天,而如該次出租因任何理由縮短至少於連續 28 天,將不會免收、退還或減收費用。"

活和務實的方式考慮替代方案。截至 2017 年 5 月 31 日,已有超過 130 座新界豁免管制屋宇成功領取賓館(度假屋)牌照。

17. 正如其他地方,我們注意到"民宿"在香港亦有需求,而這種獨特的短期住宿地方或有助吸引尋找獨特住宿體驗的旅客。例如一些多層大廈住宅單位的業主或有意將單位或單位的房間租予旅客作短期住宿。然而,在考慮引入"民宿"發牌制度時,須確保必要的消防安全和樓宇結構不受影響,這點至為重要。我們正與相關決策局和部門探討制訂一套適用於民宿牌照申請的指引,期望在消防和樓宇結構安全不受影響的前提下簡化牌照規定。

對財政及人手的影響

18. 實施《條例》訂定的新發牌制度以及落實各項行政措施需要額外人手,牌照費亦會受影響。在此期間,我們會評估新措施對人手的影響,並會視乎情況需要,循既定的資源分配機制尋求額外資源。另外,我們會因應新制度的實施情況,檢討牌照費水平和結構。

未來路向

19. 我們會繼續與律政司緊密合作,為建議的《條例》修 訂條文定稿,以期在 2017 至 18 立法年度向立法會提交《條例 草案》。期間,我們會繼續監察各項行政措施的實施情況,以 保障旅客在香港光顧持牌旅館的安全及利益。

徵詢意見

20. 請委員閱悉檢討《條例》的進度,並就文件所載的進一步法例修訂建議提出意見。

民政事務總署 二零一七年七月

(i) 2014年7月《旅館業條例》(第349章)(《條例》)檢討諮詢文件的建議、 (ii) 2015年3月立法會民政事務委員會文件中的建議及(iii) 2017年最新情況和建議的綜覽表

	(4) 2014 左始 《校坛》 44 李	(B) 2015 左六十合	
	(A) 2014 年的《條例》檢討 諮詢文件	(B) 2015年立法會 民政事務委員會文件中的建議	(C) 2017年的最新情況
(T)		以以事份安員首人[十四]建國	
(I)	優化發牌制度		
(a)	考慮土地文件		
1.	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。	1. 採納(A)欄第(1)項。	 應賦權監督除考慮公契外,在處理 涉及無公契處所的申請時,考慮地 契內有否任何土地用途限制。 申請人須提交由法律執業者簽署 的證明書,確認公契(倘無公契, 則確認地契)內沒有明確限制性條
(b)	規定申請人須提交由律師簽署 的證明書,確認公契內沒有此等 明確的限制性條文。 考慮居民意見		文,禁止有關處所用作(i) 酒店或 賓館、(ii) 商業用途,或(iii) 私人 住宅用途以外的其他用途。
3.	監督可用以下三個方案之一考慮居民的意見: (i) 由民政事務專員進行地區諮詢; (ii) 成立獨立委員會考慮地區人士意見; (iii) 成立新法定組織負責發牌工作。	 採納(A)欄第 3(ii)項。 考慮同一大廈的居民提交的意見。 為確保評估居民意見時公平一致,我們會參照其他發牌機制的既有指引,制訂一套指導原則供獨立委員會成員參考。 	3. 不論是申請酒店或賓館牌照,都必 須進行下述其中一類諮詢: (a) 法定諮詢,例如由城市規劃委 員會就分區計劃大綱圖的建 議用途進行的諮詢,如屬這類 情況,可豁免進行《條例》所 訂的行政諮詢;或 (b) 如不會就建議用途進行法定 諮詢,則須進行《條例》訂明 的行政諮詢。 4. 如涉及申請的處所須遵行《條例》

	(A) 2014 年的《條例》檢討 諮詢文件	(B) 2015年立法會 民政事務委員會文件中的建議	(C) 2017年的最新情況
			訂明的行政諮詢安排,諮詢範圍應 視乎有關處所是否: (a) 屬於大廈的一部分(一般為有 公契的多層/多業權大廈內的 處所);如屬此情況,諮詢門一大廈的業主、居民 寒為同一大廈或 (b) 屬整幢大廈;如屬此情況, 實整幢大廈;如屬此情況, 節對象為鄰近受影響人士, 話業務經營者,而因應大廈的 位置,鄰近的範圍會有所不同。
(c)	規定申請人必須是"適當"人士		1 7
4.	規定申請人必須是"適當"人士,考慮申請人(如申請人是合伙伙 營或公司,則分別包括每名合伙人或董事)是否: (i) 曾因違反《條例》的任何條 文而被定罪; (ii) 曾在香港或其他地方因獨 犯涉及欺詐或不誠實行 的刑事罪行而被定罪; (iii) 未獲解除破產的人(就属為 的刑事罪行而被定罪; (iii) 未獲解除破產的人(就具清 盤令所針對的法人團體(就 法人團體而言);或 (iv) 精神紊亂者。	5. 採納(A)欄第(4)項。	5. 現正就草擬有關條文與律政司商 討。我們會參考其他法例,在行政 指引中訂明細節,例如定罪記錄的 期限。

	(A) 2014 Fre Lib. // Feb // N. LA 2-1.		(D) 2015 F - 1 1 A			
	(A) 2014 年的《條例》檢討		(B) 2015年立法會		(C) 2017年的最新情況	
	諮詢文件		品政事務委員會文件中的建議			
(II)	加強執法權力					
(a)	"推定"條文和環境證據					
5.	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,除非證明並非如	6.	新訂一項"嚴格法律責任" 罪行(鑑於人權關注,免用 "推定"條文)。	6.	現正就草擬有關條文與律政司商 討。	
	此。	7.	條文訂明任何處所如無有效 牌照,不得用作旅館。如有足			
6.	有關處所的業主、租客或佔用人 推定為旅館的經營者。		夠證據(包括環境證據或其他證據)證明任何處所被用作無牌旅館,其業主、租客或佔用人須負上刑責。			
		8.	條文為並未控制有關處所用 途的無辜人士,提供法定免責 辯護。			
(b)	進入懷疑無牌旅館					
7.	讓監督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。	9.	採納(A)欄第(7)項。	7.	現正就草擬有關條文與律政司商 討。	
(III)	(III) <u>提高阻嚇力</u>					
(a)	提高罰則					
8.	把經營無牌旅館的最高罰款由 20萬元增至50萬元,監禁期由 兩年提高至三年。	10.	採納(A)欄第(8)項。	8.	現正就草擬有關條文與律政司商 討。	

	(A) 2014 年的《條例》檢討 諮詢文件	(B) 2015年立法會 民政事務委員會文件中的建議	(C) 2017年的最新情況
(b)	封閉處所		
9.	賦權監督,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, 為期六個月。	11. 採納(A)欄第(9)及(10)項。	9. 現正就草擬有關條文與律政司商 討。
10.	參考依據《刑事罪行條例》(第 200章)相關條文封閉賣淫場所 的既定做法。		
(IV) <u>過渡安排</u>		
	沒有	 12. 賦權監督在《條例草案》生效後,按現行的發牌規定續發牌照一次,為期 12 個月。 13. 發出通知,特別提醒受影響的旅館經營者須注意新發牌規定,並建議他們盡早尋求法律意見。 14. 優先處理遷址申請。 	10. 鑑於業界要求延長牌照有效期,並考慮到完成立法工作需時,為了讓現行牌照持有人能順利過渡至新制度,監督由 2017年3月1日起恢復簽發為期三年的"賓館(戶般)牌照"及"賓館(度假屋)牌照",惟(i)申請人必須已遵行有關的行政措施,以及(ii)沒有迹,獨不在有關處所內經營"酒店"和"賓館"違反公契內的限制性條文,如不符合第(ii)項要求,則只會獲發為期一年的牌照。

	(A) 2014年的《條例》檢討		(B) 2015 年立法會		(C) 2017年的最新情況
	諮詢文件	E	改事務委員會文件中的建議		
(V)	<u>行政優化措施</u>				
(a)	第三者風險保險				
11.	規定牌照持有人為其旅館購買第三者風險保險。	15.	在旅館牌照(包括新牌照和續期牌照)中加入新條款,規定購買第三者風險保險,最低投保額為每宗事故 1,000 萬元。	11.	險保險,投保額為每宗事故提供不少於港幣 1,000 萬元的彌償限額。
(b)	持續親自督導	1			
12.	在發牌條件中指明,牌照持有人 須在旅館內設立 24 小時有職員 當值的接待櫃檯。		在旅館牌照(包括新牌照和續期牌照)中加入新條款,規定在旅館內設立 24 小時有職員當值的接待櫃檯。 如處所有難以克服的實際限制,申請人可提交替代建議,供監督考慮和批核。	13.	監督在 2017 年 1 月 3 日公布《設立 24 小時有職員當值的接待櫃檯補充指引》,列出符合規定的替代方案的準則如下: (a) 提供另一些 24 小時有人處理的通訊途徑,讓賓館經營者與顧客能夠直接聯繫,並設置閉路電視; (b) 牌照持有人/申請人須承諾於接獲入住人士的要求後大公20 分鐘內,在賓館為入住人士提供協助以及處理其要求;

	(A) 2014年的《條例》檢討 諮詢文件	(B) 2015年 民政事務委員會文	··· · · ·	(C) 2017 年的最新情況
				及 (c) 牌照持有人/申請人須提供書面證明提供 24 小時直接聯繫方法和安裝閉路電視的所在位置受其管轄或控制。
				4. 截至 2017 年 5 月 31 日,在 603 個 提出申請 / 續期 (即 12 個月寬限 期屆滿者)時須符合此項規定的 "賓館(一般)牌照"中,290 個 (48%)已符合規定,其餘 313 個正 由監督審理。此外,143 個 12 個月 寬限期仍未屆滿的牌照,牌照持有 人已自行遵行規定。總共合計有 433 所賓館已遵行規定。
(c)	不同類別的牌照			
13.	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 發出"賓館牌照"。	. , , , , , , , , , , , , , , , , , , ,	總署署長等)認所用途發出四計和建造的酒16	5. 發出酒店牌照和三類賓館牌照,即 賓館(一般)、賓館(度假營)和賓館 (度假屋)牌照。6. 賓館牌照持有人須在所有關於其 賓館的宣傳品或廣告中清楚註明
		(b) 向設於住 期住宿地 牌照";	方發出"賓館	"(持牌賓館)"字樣,而字體不能 小於宣傳品或廣告內的最小字體。 7. 現正就(B)欄第(19)項建議與律政
			地的短期住宿 17.	可商討。 司商討。

(A) 2014年的《條例》檢討 諮詢文件	(B) 2015年立法會 民政事務委員會文件中的建議	(C) 2017年的最新情況
	(d) 向設於新界鄉村式屋宇 內的短期住宿地方發出 "度假屋牌照"。	
	19. 在發牌條件訂明,除了酒店牌 照持有人外,其他牌照持有人 不得使用"酒店"一詞作為 業務名稱。	
