

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)190/18-19(02)號文件

檔 號：CB2/BC/5/17

《2018 年旅館業(修訂)條例草案》委員會

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件旨在就《2018 年旅館業(修訂)條例草案》("條例草案")提供背景資料，並綜述民政事務委員會("事務委員會")過往就有關課題所進行的討論。

背景

2. 在香港經營旅館受《旅館業條例》(第 349 章)("《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，確保擬用作旅館的處所¹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("牌照處")獲旅館業監督("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旅館的事宜。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。政府當局表示，當局已對《條例》展開檢討。

4. 民政事務總署在 2014 年 7 月 4 日發出題為"《旅館業條例》的檢討"的公眾諮詢文件("諮詢文件")。事務委員會在 2014 年 7 月 23 日與政府當局討論上述諮詢文件，並於 2014 年 9 月 12 日舉

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。

行了一次特別會議，以聽取公眾意見。在 2015 年 3 月 24 日的事務委員會會議上，政府當局簡介上述公眾諮詢的結果。政府當局告知委員，當局正就擬備《條例》的法例修訂與律政司緊密合作，並會盡快向立法會提交修訂法案。在此期間，當局會推行改善發牌制度的行政措施，以提升旅館的安全和管理。事務委員會在 2017 年 7 月 17 日會議上與政府當局討論經修訂的立法建議。政府當局分別於 2014 年 7 月、2015 年 3 月及 2017 年 7 月向事務委員會提交的立法建議的一覽表載於**附錄 I**。

《2018 年旅館業(修訂)條例草案》

5. 根據民政事務總署於 2018 年 7 月 4 日發出的立法會參考資料摘要(檔號：HAD HQ CR/15/3/20/(C))，條例草案旨在：

- (a) 賦權監督在發牌過程中考慮土地文件中的相關限制性條文和地區居民的意見，並推出若干優化措施以加強保障住客和公眾，從而改善現行發牌制度；
- (b) 增訂"嚴格法律責任"罪行，並賦權監督申請搜查令，從而利便執法行動以打擊無牌酒店及賓館；及
- (c) 提高《條例》所訂罪行的罰則，並賦權監督可在特定情況下申請封閉處所，從而加強阻嚇力。

立法建議的詳情載於立法會參考資料摘要第 2 至 18 段。

事務委員會的商議工作

6. 委員就《條例》的法例修訂建議提出的主要意見和關注綜述於下文各段。

發牌規定

7. 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("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。

諮詢居民

8. 委員對於諮詢文件所載有關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("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("方案二");及(c)成立新法定組織負責發牌工作("方案三")。部分委員表示支持方案一，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。

9. 據政府當局所述，公眾諮詢收到的書面回應顯示，有 42%和 43%的回應者分別支持方案一和方案二。至於就 18 個區議會進行的諮詢，區議員大多屬意方案二。回應者指出，方案二與另外兩個方案相比，較能在效率與公正之間取得恰當平衡。他們認為方案二較方案一優勝，因為申請人會有機會在獨立委員會面前回應反對者關注的事宜，而獨立委員會繼而可以公平及客觀地就簽發牌照作出建議。因此，政府當局建議採用方案二，而按照該方案，監督獲賦權在處理簽發新牌照或為牌照續期的申請時，須顧及獨立委員會提出的建議。

10. 委員詢問諮詢地區居民的工作會如何進行，政府當局回應時表示，會建議所有申請(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。監督會在相關法例修訂建議獲通過後，參考現時就其他發牌機制(例如《遊戲機中心條例》(第 435 章))進行地區諮詢採用的指引和做法，頒布進行地區諮詢的行政指引。

大廈公契條文

11. 委員察悉，政府當局建議修訂《條例》，訂明如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。他們擔心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。

12. 政府當局表示，當局亦建議即使相關公契並無包含任何明確限制性條文，仍須考慮居民的意見。讓公眾參與諮詢程序，將有助平衡所有有關各方的利益。此外，為確定這些沒有公契的建築物亦可經營酒店或賓館，政府當局建議監督在處理沒有公契的相關處所的牌照申請時，須顧及該等處所的地契內有否任何土地用途限制。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(a)酒店或賓館、(b)商業用途，或(c)私人住宅用途以外的其他用途。

13. 有建議認為，即使相關公契載有明確限制性條文，但若大廈的大多數居民/佔用人(例如超過其總人數的 80%)不反對個別旅館繼續存在及經營，則政府當局在執行有關持牌人須遵行公契條文的新發牌規定時，應酌情作出處理。政府當局答允考慮此項建議。

對業界的影響

14. 部分委員關注到，政府當局建議在續牌程序中亦考慮公契條文及居民意見，該建議會否可能導致大量持牌旅館倒閉。這些委員認為，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。政府當局亦應顧及部分旅客訪港時對經濟型住宿地方的需求。

15. 政府當局表示，在制訂上述建議時，相關的政策局及部門已獲諮詢。政府當局承諾考慮社會部分人士及業界所提出的建議，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。政府當局表示，為讓現有經營者有較多時間適應新發牌制度，以及作出所需安排(例如搬遷)，在修訂法案生效後，他們可按現行的發牌規定續牌一次，為期 12 個月。牌照處亦會優先處理該等經營者的遷址申請。政府當局強調，政府無意取締持牌旅館。

16. 委員察悉，監督已規定，由 2015 年 12 月 28 日起，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；委員詢問是否容許有替代方案，以及在何情況下監督會接受制訂替代方案。政府當局表示，在 2017 年 1 月 3 日發布的《設立 24 小時有職員當值的接待櫃檯補充指引》清楚載列準則，以便當牌照持有人在有關處所設立 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，可以制訂替代方案。申請人須在已證實為其管轄的範圍內提供 24 小時有人處理的方法，讓賓館經營者與入住人士直接聯繫，以及施行替代方案(例如安裝閉路電視)，有效地監控賓館情況。申請人亦須承諾於接獲入住人士的要求後大約 20 分鐘內在賓館提供協助。

上訴機制

17. 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。

18. 政府當局表示，是否簽發牌照或為牌照續期，會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

19. 部分委員關注到就無牌旅館進行巡查及提出檢控的數字相對偏低，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。他們認為有需要修訂法例，以解決各種問題，例如"影子旅館"(即持牌人在其持牌處所以外的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旅館。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。

20. 據政府當局所述，針對懷疑無牌經營旅館的執法行動，包括跨部門聯合行動，在過去幾年均以倍數增加。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。此外，由於該等經營者往往採用網上經營模式(例如網上平台/經營者與住客在網上完成交易)，牌照處很難蒐集可予呈堂的證據及作出檢控。即使證據充分，但如非當場逮着旅館的擁有人或經營者，而住客/遊客亦往往不願到法庭作供或作證，便很難對該等人士提出檢控。牌照處或只可能檢控受聘管理該無牌旅館的人士。

21. 委員詢問，若業主不知道租客將其處所用作無牌旅館，他們會否為此負上刑責。政府當局解釋，雖然當局建議就《條例》引入一項"嚴格法律責任"罪行，訂明任何處所若被用作無牌旅館，其業主、租客或佔用人須負上刑責，但該項條文亦會為無辜人士提供一項法定免責辯護。就政府當局建議提高無牌經營旅館的最高罰則，部分委員建議，亦應考慮在《條例》中訂明法庭可判處的最低刑罰。

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

2018年11月5日

(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

(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
(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。 2. 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。	1. 採納(A)欄第(1)項。	1. 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。 2. 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。
(b) 考慮居民意見		
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。	2. 採納(A)欄第3(ii)項。 3. 考慮同一大廈的居民提交的意見。 4. 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) <u>法定諮詢</u> ，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 <u>行政諮詢</u> 。 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 <u>大廈的一部分</u> (一般為有公契的多層／多業權大廈內的處所)；如屬此情況，諮詢對象為同一大廈的業主、居民和業務經營者；或 (b) 屬 <u>整幢大廈</u> ；如屬此情況，諮詢對象為鄰近受影響人士，包括業務經營者，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		
4. 規定申請人必須是“適當”人士，考慮申請人(如申請人是合伙經營或公司，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觸犯涉及欺詐或不誠實行為的刑事罪行而被定罪； (iii) 未獲解除破產的人(就個人而言)，或正進行清盤或是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 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
(II) 加強執法權力		
(a) “推定” 條文和環境證據		
<p>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，除非證明並非如此。</p> <p>6. 有關處所的業主、租客或佔用人推定為旅館的經營者。</p>	<p>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)。</p> <p>7. 條文訂明任何處所如無有效牌照，不得用作旅館。如有足夠證據(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。</p> <p>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。</p>	<p>6. 現正就草擬有關條文與律政司商討。</p>
(b) 進入懷疑無牌旅館		
<p>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。</p>	<p>9. 採納(A)欄第(7)項。</p>	<p>7. 現正就草擬有關條文與律政司商討。</p>
(III) 提高阻嚇力		
(a) 提高罰則		
<p>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。</p>	<p>10. 採納(A)欄第(8)項。</p>	<p>8. 現正就草擬有關條文與律政司商討。</p>

(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。 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。	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。
(IV) 過渡安排		
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(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。

(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
(V) 行政優化措施		
(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. 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港幣 1,000 萬元的彌償限額。 12. 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，228 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 617 名牌照持有人遵行規定。
(b) 持續親自督導		
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。	16. 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。 17. 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約 20 分鐘內，在賓館為入住人士提供協助以及處理其要求；以

(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
		<p>及</p> <p>(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。</p> <p>14. 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。</p>
(c) 不同類別的牌照		
<p>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”。</p>	<p>18. 按照其他主管當局(如建築事務監督、地政總署署長等)認可或接納的處所用途發出四種不同的牌照：</p> <p>(a) 向專門設計和建造的酒店發出“酒店牌照”；</p> <p>(b) 向設於住宅樓宇內的短期住宿地方發出“賓館牌照”；</p> <p>(c) 向位於營地的短期住宿地方發出“度假營牌照”；</p>	<p>15. 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。</p> <p>16. 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，而字體不能小於宣傳品或廣告內的最小字體。</p> <p>17. 現正就(B)欄第(19)項建議與律政司商討。</p>

(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
	<p>(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”。</p> <p>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。</p>	

資料來源：政府當局就民政事務委員會 2017 年 7 月 17 日會議提供的文件[立法會 CB(2)1874/16-17(01) 號文件]的附件。

《2018年旅館業(修訂)條例草案》

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)	議程 會議紀要
	2014年7月23日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
	2014年9月12日 (議程第I項)	議程 會議紀要 政府當局應委員在特別會議上所提出的要求提供的補充資料文件(立法會 CB(2)535/14-15(01)號文件)
	2015年3月24日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
	2017年7月17日 (議程第IV項)	議程 會議紀要

立法會秘書處
 議會事務部 2
 2018年11月5日