

民政事務總署
香港灣仔軒尼詩道一百三十號
修頓中心二十九及三十樓



HOME AFFAIRS DEPARTMENT

29th and 30th Floors,
Southern Centre,
130 Hennessy Road,
Wan Chai, Hong Kong.

本署檔號 Our Ref. HAD HQ CR/4-35/15/(C)
來函檔號 Your Ref. CB4/PAC/R69
電話 Tel.: 2835 2173
傳真 Fax: 2147 0984

香港中區立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會秘書處
政府帳目委員會秘書
朱漢儒先生

朱先生：

就審計署署長第六十九號報告書第6章
酒店和賓館的規管
政府帳目委員會的提問及要求資料
民政事務總署的回應

謝謝 貴處於2017年12月19日就上述事宜致函民政事務總署署長。

應 貴處的要求，本署回覆現載於附件。如有查詢，請與下開簽署人聯絡。

民政事務總署署長

(譚偉文



代行)

2018年1月16日

副本送： 財經事務及庫務局局長 (傳真號碼：2147 5239)
審計署署長 (傳真號碼：2583 9063)

審計署署長第六十九號報告書第 6 章
酒店和賓館的規管
就立法政府賬目委員會秘書處的提問及要求資料
民政事務總署的回應

第 2 部分：規管持牌場所

1) 段 2.4-需要監察完成發牌時間

根據報告段 2.4 所述的情況，請告知：

(a) 現時處理新牌照申請和續期牌照申請的程序、人手及開支分別為何？

答(a) 如審計署署長第六十九號報告書(報告)段 2.2 所述，民政事務總署（民政總署）轄下的牌照事務處（牌照處）處理旅館牌照新申請及續期申請通常涉及 6 個階段，包括：(一)認收申請、(二)初步視察、(三)由申請人進行改善工程、(四)跟進視察、(五)批准申請，以及(六)由申請人領取牌照。

牌照處除負責根據《旅館業條例》簽發牌照外，亦根據其他條例負責簽發另外 11 種牌照和相關工作。由於牌照處是以團隊形式執行各條例所賦予的職能，我們沒有純粹調撥於根據《旅館業條例》處理新牌照申請和續期牌照申請的人手及開支分項數據。整體性而言，在 2017-18 年度，牌照處的人手編制（包括公務員和非公務員合約僱員）為 132 人，員工開支預算為 6,630 萬元。

(b) 政府當局會否考慮調整處理相關事務的人手編制，以縮短新牌照申請和續期牌照申請完成時間的差距？

答(b) 如報告段 2.2 所述，處理旅館牌照新申請及續期申請涉及 6 個順序串連的步驟，當中有很多因素會影響牌照新申請及續期所需的時間。正如報告圖二所示，在處理新牌照申請所需的時間中，申請人佔用了當中大約三分之二的時間以進行改善工程及提交所需文件，而人手編制只是影響牌照申請所需時間的其中一個因素。民政總署已採取多項措施改善情況，包括密切監察辦理牌照申請所需時間，檢討內部處理牌照申請的工作流程及目標時間，亦會採取措施以利便申請人提交

所需文件，務求縮短牌照申請的時間。為加快審批牌照申請，牌照事務處亦已聘請兼職職員，以處理積壓的申請個案。

- (c) 政府當局會採取何等措施，以加強對完成發牌時間的監察？有關措施將於何時落實？

答(c) 牌照處透過多項措施，密切監察牌照申請的進度，包括每星期由監督向各小組主管發出報告表，提示申請個案的處理進度、每月為監察完成發牌時間舉行內部會議，以及定期向總部匯報及討論處理牌照申請的情況。此外，牌照處亦已向有關部門申請撥款，目標是於2018-19年度提升電腦系統，以便更有效地監察發牌工作的進度。

2) 段 2.6 至 2.8-未能達致內部目標及需要加強工作表現管理

概括報告段 2.7 而言，7 項內部目標大致上未能達標，請告知：

- (a) 報告段 2.6 提到「2 項服務承諾(見第 2.3 段表二)是牌照事務處就工作表現而向市民公布的承諾，該事務處會為此投放較多人力物力，務求予以履行」，這是否表示由於另外 7 項內部目標不需向公眾交代，所以政府當局認為不需加緊執行目標而鬆懈處理？

答(a) 正如段 2.6 所述，7 項內部目標的用途是供牌照處在編排工作時作參考之用，在 7 項內部目標中，其中 3 項的達標率為 100%，96%及 94%，其餘 4 項的達標率介乎 38%至 78%。由於這 4 項內部目標，主要需視乎申請人進行改善工程的進度(包括申請人有否向牌照處申請延長改善工程的期限)及能否如期提交齊全的工程文件，因此達標率未能完全由牌照處控制，其性質與另外兩項對公眾的服務承諾並不相同。然而，牌照處除致力實踐服務承諾達標外，亦同時加緊執行內部目標，並不會鬆懈。

- (b) 可否告知報告段 2.7 指 4 項內部目標達標百分率普遍下跌的原因？政府當局有沒有作出相應跟進行動？

答(b) 4 項內部目標達標百分率普遍下跌的主要原因是牌照申請的數量持續增加。如報告圖一所示，持牌酒店及賓館的數目與日俱增，從 2012 年初的 1493 間，上升至 2017 年 6 月的 2024 間，升幅達 36%。除此之外，為協助業界盡早適應《條例》檢討後的新發牌制度，牌照處分階段實施不同措施，包括就賓館(一般)牌照和賓館(度假屋)牌照的有效期限設限：(i)在 2014

年 9 月至 2015 年 12 月期間簽發的牌照，有效期不得超過 24 個月；以及(ii)其後簽發的牌照則不得超過 12 個月。由於牌照有效期縮短，續牌的次數相應變得頻密。再者，在 2014 年 9 月至 2015 年 12 月期間簽發的牌照，陸續在 2016 年下旬及 2017 年底屆滿，牌照處需要處理相關的續牌申請。另外，牌照處亦在 2015 年 12 月實施三項行政優化措施，申請人或需較長時間了解及符合相關要求。牌照處自 2015 年起已增聘兼職職員以應付增加的工作量，並會更密切地監察完成發牌時間，以從速加以改善。

(c) 因應報告段 2.8(a)所述的未如理想的情況，政府當局會否制訂指引，讓工作人員可遵守以達致內部目標？如有；當局現時是否已就指引內容訂立初步方向，以及有關指引預計將於何時實施？

(d) 民政總署執行報告段 2.16(b)的回應的進展及成效為何？

答(c) 牌照處會加強對內部目標的工作表現管理，並適當檢討有關和(d) 目標是否恰當，冀能公布合理的目標時間。牌照處正檢討內部處理牌照申請的工作流程，以制訂合理的目標，務求縮短牌照申請的時間。

3) 段 2.10 至 2.13-辦理牌照時間因需多次提交資料而延長

根據報告段 2.10 的個案一指有申請人曾 16 次提交報告表／文件，請告知：

(a) 過去有否發現類似問題；如有，政府當局有否糾正此等情況或向申請人提供協助？

(b) 政府當局會否採取任何措施，令辦理牌照時間可以縮短？

答(a) 由於牌照申請牽涉符合樓宇及消防安全多個範疇的要求，因和(b) 此在申請牌照的過程中，申請人須提交多份相關的報告及證明書。報告書內所載個案中，實屬較極端的單一個案。

為協助申請人進行改善工程和提交有關工程完竣的資料，牌照處已實施多項措施，包括：

(i) 由 2011 年起，把〈根據《旅館業條例》申請牌照的一般指引〉上載到牌照處網站 www.hadla.gov.hk。該指引載述申請牌照的一般規定和手續；

- (ii) 由 2013 年 9 月起，牌照處會與申請人及其代理(例如顧問和承建商) 開會，以檢視改善工程項目表或任何開列尚未符合規定的清單；
- (iii) 由 2015 年 7 月起，把負責人員的電郵地址上載到牌照申請進度系統(申請人可進入該系統)，以便申請人參考；及
- (iv) 由 2017 年 8 月起，把所有牌照條件和規定上載到牌照事務處網站。

牌照處正檢討牌照申請的工作流程及優化改善工程項目表，使申請人更清楚了解工程的要求及所需遞交的文件，並會與申請人緊密聯繫及以文件清單形式解釋有關要求。此外，牌照處會適時更新上載到牌照事務署網站的相關指引及提交所需文件及更新有關常見問題的答問資料，並正研究改良電腦系統，以便更有效地監察發牌工作。

4) 段 2.17 至 2.27-為不受保障個案的牌照續期

根據報告段 2.19，請告知：

- (a) 現時是否有任何條例或規定，要求牌照事務處必須優先辦理不受保障個案？處方會否安排由不同的隊伍分別處理兩種個案？
- (b) 報告段 2.20 提到「牌照事務處表示，此舉乃考慮到申請一旦未能在牌照有效期屆滿日之前獲批，可能對相關持牌人帶來的後果」，所以才會優先加快辦理這類個案，但政府當局有否考慮，不受保障個案是因酒店或賓館沒有按時申請續牌，而牌照事務處優先加快辦理不受保障個案，會對準時守法的個案構成不公平？就此方面，政府當局會否採取任何行動，以糾正有關情況？
- (c) 民政總署有否執行報告段 2.27 的檢討？有關檢討結果為何？

答(a) 牌照處是以團隊形式執行上述職能，受保障及不受保障個案、(b) 均由相同的團隊處理。雖然現時沒有規定牌照處須優先處理和(c) 不受保障個案，但鑑於不受保障個案的牌照於到期後須面對停止經營直至牌照續期獲批的風險，在協助政府推行利便營商的前題下，牌照處作為發牌監管機構需要取得平衡，在不影響受保障個案申請的前題下酌情優先處理不受保障個案。由於受保障個案屬大多數，而且其牌照在獲批續期前仍會繼續有效，因此牌照處現行的措施不會對受保障個案構成

實質影響。事實上，這安排行之已久亦為業界的普遍訴求。儘管如此，牌照處會加強宣傳工作，敦促持牌人根據《旅館業條例》第 9(1)條的規定按時提交申請。

5) 段 2.30 至 2.35-需要確保牌照規定獲得遵從

因應報告段 2.31 所提及 3 間有違規情況的賓館，請告知：

- (a) 該 3 間賓館明顯有潛在安全威脅，政府當局在發現違規情況後有否作出任何跟進？
- (b) 政府當局有否懲處有關賓館；如有，詳情為何；如無，為何不作懲處？

答(a) 就報告段 2.31(a)及(b)，牌照處在發現違規情況後，已向有關和(b) 賓館持牌人士發出警告信，持牌人亦已於指定期限內糾正違規情況。

- (c) 民政總署有否執行報告段 2.35(b)所述的檢討？署方將於何時就持牌處所的年度視察採用以風險為本的方式和納入突擊元素？

答(c) 牌照處正檢討年度視察的安排，初步目標是於2018-19年度分階段在視察中試行引入以風險為本和突擊的元素。

第 3 部分：打擊無牌場所

6) 段 3.2 至 3.8-監察懷疑無牌場所

根據報告段 3.4，請告知：

- (a) 現時處理尚未完結的懷疑個案的程序、人手及開支分別為何？
- (b) 牌照事務處為何不就尚未完結的懷疑個案，製備並匯報有關個案數目和個案存在時間的資料(報告段 3.6)？
- (c) 一如報告段 3.5 所述，這些尚未完結的懷疑個案所涉及的無牌場所，部分已經運作多時，情況令人憂慮。既然連續多年仍然累積大量個案等待處理，政府當局有沒有作出相應跟進行動，以協助盡快解決個案？

答(a) 就處理尚未完結的懷疑個案，牌照處會檢視每宗個案的獨特、(b) 情況及困難而調整執法策略。
和(c)

由於牌照處是以團隊形式執行《條例》所賦予的職能，新的舉報個案及尚未完結的懷疑個案均會由相關負責團隊處理，因此我們沒有純粹調撥於處理尚未完結的懷疑個案人手及開支分項數據。整體性而言，在 2017-18 年度，牌照處的人手編制（包括公務員和非公務員合約僱員）為 132 人，員工開支預算為 6,630 萬元。

牌照處一直有要求各小隊成員每月就未完結的檔案呈交予小隊主管檢視，以調整執法策略。牌照處已檢視尚未完結的懷疑個案，觀察到部分個案曾作出檢控，而檢控過後的巡查未再發現無牌經營旅館活動，或因初步證據不足而曾終止調查。牌照處會積極跟進有關個案，並要求相關調查小隊每月向管理層匯報有關調查進度。如再發現足夠證據證明該處所涉及無牌經營旅館，便會再次向有關人士採取檢控行動。

有鑑於牌照處現時面對的蒐證困難，民政總署已完成檢討《旅館業條例》，並會提出修訂建議提升牌照處的執法能力。牌照處會加強監察及跟進每一宗尚未完結的懷疑個案，及探討進一步打擊懷疑無牌經營場所措施的可行性。

- (d) 政府當局會否考慮增加人手處理尚未完結的個案；如會，預計將於何時執行，處理相關事宜的人手編制及開支為何；如否，原因為何？

答(d) 牌照處會不時檢討所需的人力資源，計劃於2018-19年度增加人手(包括牌照事務督察)，並會靈活有效地調配人手，以確保妥善處理、監察及跟進尚未完結的個案。

- (e) 民政總署執行報告段 3.8 的回應的新措施詳情為何？

答(e) 牌照處將會在 2018 年下旬完成提升執法資料管理系統。

7) 段 3.10 至 3.18-調查懷疑無牌場所

根據報告段 3.10 中個案二，請告知：

- (a) 政府當局於 2012 至 2017 年 5 年間耗用了不少人力物力調查，仍未能對該場所作出檢控，政府當局會否檢討原因為何？

- (b) 政府當局現時有否就此個案進行任何跟進工作？

答(a) 由於無牌經營旅館屬刑事罪行，法庭對證據的要求十分嚴和(b) 謹。因此，牌照處在偵查行動中必須蒐集足夠可被法庭接納的證據，並必須在毫無合理疑點下證明有關罪行，方可提出檢控。牌照處會繼續積極跟進此個案，在偵查行動中蒐集足夠可被法庭接納的證據，如有足夠證據證有關處所經營無牌旅館，便會立即採取檢控行動。

- (c) 政府當局會否強化現行的執法措施，或重新建立更有效的調查制度，以確保有關運用資源，令違規個案得以正法？

答(c) 除了繼續積極執行巡查、網上瀏覽和檢控工作，牌照處會亦與其他有關部門(如警務處、入境事務處及勞工處)進行跨部門聯合行動及執法經驗交流，以更有效打擊無牌旅館。有鑑於牌照處現時面對的蒐證困難，民政總署已完成《條例》的檢討工作，並會提出修訂建議提升牌照處的執法能力。此外，牌照處會探討進一步加強打擊懷疑無牌經營旅館成效的方法，及靈活有效地調配人手，以確保妥善執行《條例》的相關規管和執法工作。

(d) 政府當局預計將於何時執行報告段 3.14 的修訂？

答(d) 民政總署處正與律政司緊密合作，進行《旅館業條例》檢討，以期在 2018 年向立法會提交《旅館業(修訂)條例草案》。

就民政總署於報告段 3.18(a)的回應，請告知：

(e) 有關探討的進展為何？民政總署參考了那些外國經驗，以及有否發現任何可借鏡的地方？如有可借鏡的地方，政府當局會否採用；如會，政府當局將於何時推行有關措施及該等措施為何；如否，原因為何？

答(e) 民政總署已完成《條例》的檢討工作，並建議加強執法權力，有關建議包括賦權監督：可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；可向法庭申請搜查令，強行進入懷疑無牌旅館；及可申請封閉令，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。以上建議的做法，與我們參照過的外國經驗大致相若。我們正與律政司緊密合作，以期在 2018 年向立法會提交《旅館業(修訂)條例草案》。

(f) 民政總署有否制訂任何措施，以助調查和打擊懷疑無牌場所；如有，有關措施將於何時執行；如無，原因為何？

答(f) 就打擊和掃蕩此類透過電子平台招徠的無牌旅館，牌照處已加強情報收集工作，包括成立專責小隊瀏覽互聯網網頁、流動手機應用程式、社交媒體、討論區、博客專欄等，搜尋懷疑無牌旅館的資訊和情報。如發現無牌旅館的資料，牌照處的執法人員便會跟進調查。如有足夠證據證明該處所涉及無牌經營旅館，牌照處便會立即採取檢控行動。

牌照處定期亦發信予各網上平台營辦商，強調於本港經營旅館必須領牌，並要求他們只上載香港持牌旅館的資料，包括相關處所所獲發的牌照類別及牌照號碼，亦呼籲他們提醒用戶必須入住香港的持牌處所。

此外，在節日旅遊旺季，為保障旅客安全及針對打擊經網上平台出租的無牌旅館，民政總署聯同地區人士、屋苑及大廈法團推出新一輪加強執法及公眾教育活動，巡查港九及新界多個屋苑及住宅大廈，及於目標屋苑和住宅大廈內張貼告

示，提醒旅客及訪客樓宇內並無持牌旅館，以保障旅客安全及針對打擊經網上平台出租的無牌旅館。

8) 段 3.22 至 3.25-檢控無牌場所

請告知：

- (a) 因應報告段 3.22 所述的情況，政府當局會否考慮提高刑期及罰款以加強阻嚇力？政府當局會否與律政司商討，向法庭反映對屢次違例的經營者判處較高刑期及罰款的意見？

答(a) 民政總署已完成《條例》的檢討工作，並建議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；以及賦權監督，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。

- (b) 因應報告段 3.23，請政府當局告知檢討《旅館業條例》(第 349 章)的最新進展為何？

答(b) 民政總署已於 2017 年 7 月 17 日向立法會民政事務委員會報告修訂《條例》的進度和行政優化措施的實施，以及就修訂《條例》的進一步立法建議徵詢委員。有關建議得到委員會及公眾人士普遍支持。律政司現正積極協助我們草擬《旅館業(修訂)條例草案》，我們期望可在 2018 年向立法會提交具體的立法修訂建議。

- (c) 就報告段 3.24 指出，報告段 3.19 所述的罪行持續的條文一直不獲援引，請問政府當局未能按照原有的法例執行檢控工作的原因為何？政府當局是否確定將來會對多次重犯的經營者援引上述條文；如否，原因為何？

答(c) 要成功起訴有關人士在一段持續日子經營無牌賓館，需要搜集足夠的證據證明有關人士於該些日子及於該處所持續地犯罪，難度較大。因此，牌照處如有足夠的證據證明有關人士無牌經營旅館，一向做法是考慮對重犯的經營者提出新的檢控。儘管如此，牌照處會就合適的個案諮詢法律意見，援引罪行持續的條文作出檢控。

第 4 部分：其他行政和發牌事宜

9) 段 4.2、4.3 及 4.6 至 4.11-收回成本

請告知：

- (a) 政府當局是否認同，報告段 4.6 指"簽發新牌照的收回成本比率介乎 32%至 75%，而續期牌照則為 40%至 72%"及報告段 4.7 所述的情況並不理想？政府當局有何新政策／措施糾正該等問題？
- (b) 政府當局會否考慮定時檢討收回成本制度，例如最少一年一次，以盡力收回成本？
- (c) 請提供民政總署執行報告段 4.11 的工作計劃進展，包括將於何時修訂牌照費用。

答(a) 大致上，牌照處每年均有進行簽發牌照的成本計算。考慮到、(b) 《旅館業條例》建議的修訂會對發牌條件作出重大改動，進而影響處理新牌照或牌照續期申請的發牌程序和工作量，這些未知的因素均會影響收回成本的計算，我們認為在《旅館業條例》修訂定稿後再進行收費檢討較為審慎和合理。民政總署處正與律政司緊密合作，進行《旅館業條例》檢討，以期在 2018 年向立法會提交《旅館業(修訂)條例草案》。我們會密切留意《旅館業條例》修訂的進度，並制定收費檢討的工作計劃（包括定時檢討），以盡力收回成本。

10) 段 4.15 -4.18 需要密切監察個案量

請告知：

- (a) 牌照事務處為何向來沒有製備有關個案量的統計數字，以作為管理資料，或在定期舉行的管理層會議上討論有關數字，最終導致牌照事務督察負責的個案量不均？政府當局會否盡快制訂指引，以更妥善管理有關個案量的資料？

答(a) 牌照處一直有監察各個牌照事務督察手上的個案數量，除了每月作出檢討，亦會隨機抽查以核實情況。如個案量超出個別牌照事務督察的應付能力，有關的督導人員(即高級牌照事務督察)會檢討情況，指派其他牌照事務督察提供適當協助，有需要時也會親身進行視察。牌照處自去年11月起已作出常規安排，要求各小隊就成員的個案數量定期上報予管理層，以便進行督導。

由於每宗個案的複雜程度不一，有眾多的因素，如處所的營業時間(只集中假日或晚上時間開放予租客出入)、經營規模及模式(經電子平台出租)均有可能影響個案調查時間的長短，因此不能根據個案數量的多寡去衡量個別牌照事務督察的工作量。部分個案因案情較為複雜而未能於短時間內完成調查，所以各個牌照事務督察手上的個案數目不一是難以避免的情況。

牌照處將會在2018年下旬完成提升執法資料管理系統，以更密切地監察牌照事務督察的個案量。

- (b) 不同牌照事務督察所負責的個案數目有頗大出入，原因為何？現時分配和處理個案的程序及規定為何？政府當局有沒有就此情況作出相應跟進行動？

答(b) 一般而言，每次分配個案時，主管會考慮把地區相同或相近的個案分配予同一牌照事務督察，以減省巡視所需交通時間，便利跟進工作。獲分派處理地區相同或相近個案的牌照事務督察，因可減省交通時間，相對可處理多些個案。因此，同一時間，各牌照事務督察所獲分配個案或有不一。視乎每個個案的進度，各牌照事務督察手上尚未完成的個案數目亦往往有別。主管會留意各牌照事務督察的情況，包括個案數目、性質及複雜程度，在有需要時把個案再作適當分配。

- (c) 政府當局有否作任何評估，以了解現時的人手能否應付目前的工作量？

- (d) 政府當局會否考慮重組人手編制，增加人手，避免每個人承擔的工作量過多？

答(c) 牌照處會不時檢討所需的人力資源，計劃於 2018-19 年度增加人手(包括牌照事務督察)，並會靈活有效地調配人手，以確保妥善處理、監察及跟進個案。

11) 段 4.22 至 4.25 -需要全面檢討民宿的相關事宜

- (a) 就報告段 4.24 及 4.25，請告知民政總署截至現時全面檢討民宿的相關事宜的跟進工作為何。

答(a) 民政總署留意到不同地區對旅館的規管會因應其整體環境及居住情況等不同因素而各有不同，沒有單一標準。在檢討《條

例》時，民政總署會充分考慮不同持分者的意見及實際情況，例如香港有很多居住人口稠密的多層大廈等，務求確保《條例》能與時並進，並切合香港的需要。

事實上，現時《條例》亦不會排除“民宿”的牌照申請。任何處所，包括“民宿”型旅館，只要符合消防及樓宇安全方面的規定，均可申請牌照。牌照處一向亦有根據「度假屋牌照申請指引」向以“民宿”形式經營的新界鄉村屋發出賓館（度假屋）牌照。牌照處會繼續以靈活務實的態度，處理有關的牌照申請。

民政事務總署
2018年1月