

酒店和賓館的規管

審計署曾就民政事務總署("民政總署")根據《旅館業條例》(第 349 章)規管酒店和賓館的工作進行審查。

2. 《旅館業條例》對酒店和賓館等收費提供住宿地方的處所作出規管，藉以保障住客和公眾免受涉及樓宇安全和消防安全兩方面的風險。民政總署轄下的牌照事務處獲旅館業監督(即民政事務局局長)授權，負責執行《旅館業條例》下的工作，例如簽發酒店和賓館牌照和履行相關的執法任務。截至 2017 年 6 月 30 日，根據《旅館業條例》領有牌照的場所共有 2 024 個，當中包括 286 間持牌酒店(提供 77 724 個客房)和 1 738 間持牌賓館(提供 14 029 個客房)。另一方面，透過互聯網宣傳和供人預訂民宿亦日趨普遍，並一直有呼聲倡議在本港發展民宿。

3. 委員會知悉審計署署長報告書所載的以下審查結果：

- 在 2012 年至 2017 年 6 月 30 日期間，發出新牌照和為牌照續期的平均完成發牌時間，分別由 357 天增至 469 天及由 118 天增至 125 天；
- 牌照事務處就不同牌照申請階段的目標辦理時間制訂了 9 個內部目標，<sup>1</sup>但當中兩個屬已公布的服務承諾，而且達成的目標亦只有這兩個，其餘的內部目標大多未能達成。在 2012 年至 2017 年 6 月 30 日期間，有 4 個內部目標<sup>2</sup>的達標百分率普遍下跌，而部分內部目標的訂明時間與其實際辦理時間呈現巨大落差；
- 根據《旅館業條例》，在現有牌照的有效期屆滿日之前不少於 3 個月提交的續期牌照申請會受到保障，即其現有牌照不論在何時屆滿，均會繼續有效，直至申請獲得批准為止。在有效期屆滿日之前 3 個月內提交

<sup>1</sup> 牌照申請通常涉及 6 個階段，即"認收申請"、"初步視察"、"改善工程"、"跟進視察"、"批准申請"及"領取牌照"。牌照事務處並無就"改善工程"和"領取牌照"制訂目標辦理時間，因為該兩個階段均由申請人負責。

<sup>2</sup> 該 4 個目標是：(i)就不涉糾正工程的續期牌照申請進行初步視察；(ii)就新牌照申請進行跟進視察；(iii)批准新牌照申請；及(iv)批准續期牌照申請。

酒店和賓館的規管

的申請則"不受保障"。然而，在 2017 年首 6 個月內，不受保障個案的平均辦理時間(90 個曆日)卻較受保障個案(134 個曆日)短得多，而有 61% 的不受保障個案是在其現有牌照屆滿後才獲批准的；

- 牌照事務處為監察遵從牌照規定的情況進行的年度視察既不是以風險為本，亦不是以突擊方式進行。該處並無就年度視察的進度和結果製備資料；
- 尚未完結的懷疑個案<sup>3</sup> 數目由 2012 年 1 月的 644 宗倍增至 2017 年 6 月的 1 322 宗，而在該 1 322 宗個案中有 270 宗(20%)已存在超過 3 年。這種情況引起下述風險：該等尚未完結的個案涉及的無牌場所，或有部分已經運作多時。然而，牌照事務處並沒有就尚未完結的懷疑個案數目及其存在時間製備資料及向民政總署匯報；
- 有透過網站經營的無牌場所沒有在網站上示明詳細地址，也不接待未經預約的住客，而牌照事務處無法為檢控這類無牌場所蒐集到足夠證據。外國不少城市則已立法打擊經由互聯網非法提供住宿地方的行為；
- 在 2012 年至 2017 年(截至 2017 年 6 月 30 日)期間，牌照事務處就 467 個無牌場所提出了 832 宗檢控，當中有 779 宗罪名成立。審計署分析了對定罪個案作出的懲處後留意到，如相關經營者毫無悔意，或會把罰款視為經營成本的一部分，故被多次檢控也在所不計，而且被當場捕獲和檢控的通常都是場所管理者，並非擁有該業務的人士。另一方面，當局一直沒有針對屢次違例的無牌場所經營者援引《旅館業條例》中有關罪行持續的條文(即在罪行持續期間每天罰款 2 萬元)；

<sup>3</sup> 牌照事務處的執法分組從不同來源蒐集情報，以找出懷疑無牌場所，並相應採取跟進行動。

酒店和賓館的規管

- 根據民政總署按 2016-2017 年度價格水平而進行的成本檢討，以目前牌照費用<sup>4</sup>計算，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%；
- 截至 2017 年 6 月 30 日，就尚未完結的個案而言，由牌照事務處 24 名牌照事務督察負責的總個案量為 1 322 宗。<sup>5</sup>審計署留意到，不同牌照事務督察所負責的個案數目並不平均。牌照事務處並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加以討論；及
- 在《旅館業條例》的現行規管制度下，民政總署要處理在本港興辦民宿所涉及的各项事宜實有困難，該等事宜包括土地用途、規劃、旅遊事務、環境和交通的考慮等，而且分屬不同政策局和部門的職權範圍。

4. 委員會並無就此事舉行公開聆訊，但要求當局就下述事宜作出書面回應：用於處理牌照申請和尚未完結的懷疑個案的人手和開支；牌照申請辦理時間漫長和未達致內部目標的根本原因；對受保障和不受保障個案的處理方式；就違規場所和尚未完結的懷疑個案採取的跟進行動；協助調查和打擊懷疑無牌場所的措施；對違規情況作出的懲處；修訂牌照費用方面的工作計劃；監察牌照事務督察承擔的個案量的事宜；以及檢討民宿的相關事宜的進展。**民政事務總署署長**的回覆載於附錄 32。

5. 委員會希望政府當局繼續向其報告落實審計署各項建議的進展。

<sup>4</sup> 《旅館業(費用)規例》(第 349B 章)規定，簽發新牌照和續期牌照的收費水平是根據牌照有效期的長短和持牌場所的房間數目而釐定的。現時簽發新牌照的費用介乎 4,570 元(適用於 1 至 3 個客房，而有效期為 1 年的牌照)至 107,100 元(適用於超過 500 個客房，而有效期為 7 年的牌照)，相關的續期牌照費用則介乎 2,650 元至 63,150 元。

<sup>5</sup> 牌照事務處的執法分組負責調查無牌場所。每宗懷疑無牌場所個案會交由 1 名牌照事務督察處理。