

旅館業條例的檢討公眾諮詢文件

Ah Shan Hostel

to: panel_ha

26/08/2014 17:47

Sent
by:

阿山龍祥旅館於1984年成立，自1991年《旅館業條例成立》，成為第一批依例領取牌照旅館之一。現時房間數量約70間，提供200多個床位。因這次修例，憂慮政府這次修改影響到我們一直運作30年的旅館，所以對《旅館業條例》的檢討作出以下的回應

根據目前條例，任何處所提供收費住宿且出租期少於連續28天，必須領取牌照。自1991年起，條例沿用超過20年，此次修例建議包括規定旅館購買第三者風險保險、提高無牌經營旅館罰則等。另外，針對住宅大廈開設賓館，文件建議若大廈公契（下稱「公契」）明文規定不准經營旅館，當局可拒絕發牌或續牌。

理論上，公契是大廈業主、物業管理人和發展商訂立的私人契約，政府非立約方。過往政府的立場在發牌過程中不宜詮釋或強制執行私人合約，除非大廈居民訴諸法庭，而法庭判決禁止處所作旅館之用，當局才會拒絕發牌。

在香港，當發展商與首位業主簽訂公契，其後業主都受公契約束，但政府作為公契簽訂的旁觀者，發牌決定卻受公契內容左右，做法頗具爭議性。公眾諮詢文件已說明，大廈公契是業主間的私人協議，並不是和政府間的協議，因此政府不宜參與私人協議事宜，況且過往已有案例處理“賓館”與大廈公契間事宜，由此可見最終詮釋權在法庭，而不在於業主和政府手中，根據目前慣例，牌照處向大廈法團通知某單位正申請牌照或續牌，大廈法團可因應不同情況處理，牌照處可跟據法團意見作出跟進，牌照處實不宜在未有充份法律基礎下拒絕旅館的發牌及續牌申請，亦勢必令政府陷入非常尷尬局面。

以阿山旅館身處的先施大廈為例，估計多達90%單位已改作商業用途，除了賓館之外，當中不少單位用作樓上café、網吧等商業用途，若果當局修例拒絕向賓館發牌甚至除牌，但同時容許單位作其他商業用途，做法對業界並不公平。政府以往向相關賓館發牌，貴旅館亦一直依足法定程序申請牌照，現時若因政府「搬龍門」影響生計，政府不應該向現有賓館開刀。

如牌照處只跟隨“大廈公契”拒絕牌照申請，在公平情況下，政府也將此原則用於規管大廈內其他商業活動，此會導致大量樓上舖、會社、貨倉、咖啡館、補習社、老人院等等住宅大廈內商業活動同受連累，甚至須考慮部分商業登記者以公共房屋(公屋)住址作註冊，亦不符合以公屋作非住宅用途的規定，因此可見此次修例牽連甚廣，必須考慮未來住宅大廈內其他商業活動租用者的影響，不單食環署、酒牌及其他相關牌照申請亦受衝擊，可能引起大量司法覆核，破壞社會和諧，衝擊香港經濟繁榮穩定，導致失業率大幅上升，實屬中央政府和廣大市民不想看見的局面。

2. 除了上述的原則問題，修例亦需考慮對旅客住宿影響。根據官方數字，目前大廈公契包含限制性條文賓館有200多間，但實際上，現時全港1220賓館牌照，相信八至九成以上均處於“住宅契”大廈內。一旦修例通過全港九成合法賓館隨時不獲續牌結業，涉及過萬間房間供應。有官員認為，本港的酒店及賓館房間有七至八萬，即使減少過萬間供應，旅遊業和經濟均可承受，現實是否如此值得商榷。此外，也取奪訪港旅客選擇權，強迫他們沒有廉價選擇。

近年訪港旅客人數飆升，酒店和賓館入住率居高不下。過去十年，除2003年及2009年因為經濟衰退外，香港酒店的平均入住率一直高企在80%以上[i]，過去三年更維持在89%。

綜合旅發局各年調查數據，2003年推出「個人遊」計劃，帶動了酒店及旅館房間供應增長，到2008年後增幅有所放緩。截至去年底，共有7.76萬間，較2008年多近三成(28.8%)。分別比較1998至2003年(第一階段)、2003至2008年(第二階段)和2008至2013年(第三階段)的酒店/旅館房間供應量，會發現第三階段的增幅為第一階段14.4%的兩倍，但明顯低於第二階段的40.4%。[ii]

將2003年至2013年間酒店房間和旅館房間數字分拆來看，前者數目在第二階段上升43.7%，第三階段的增幅則放緩至27.8%。根據旅發局推算，2014年至2019年酒店數目預計僅增長16%，增速進一步放緩。相比之下，旅館房間的供應增幅分別為44.8%和32.4%。均高於酒店房間的增長，才能勉強應付旅客的增幅。

若大幅削減持牌旅館供房量，香港接待旅客能力將大受打擊。酒店和旅館供不應求，變相為無牌賓館製造商機。有報道指一些無牌賓館幾乎每晚爆滿，入住率達九成以上。[iii]2008至2012年針對無牌賓館的投訴，由205宗激增近六倍至1,418宗，牌照處執法行動次數也在過去2009至2013年間上升了三倍[iv]，側面反映賓館市場需求龐大。

由此可見，如果酒店和持牌旅館的供應量一直短缺，政府突然轉制收緊發牌準則，只會促使更多無牌賓館出現。這些無牌賓館不但會繼續滋擾民居，比起違反公契的持牌旅館，安全隱患也更大。

建議修改條例：

1. 與其「一刀切」規管大廈公契列明單位只可作私人住宅用途的旅館將來或不獲發牌，倒不如要求旅館持牌人申請牌照時，需提交該大廈業主立案法團同意證明文件；如大廈無法團，牌照處在收到牌照申請時，可邀請民政專員諮詢地區人士對牌照申請意見。
 2. 我們同意旅館持牌人須為旅館購買第三者風險保險，保障入住旅館的人士，同時減低一旦發生意外，旅館經營者及大廈業主立案法團須面對巨額賠償的風險。不過政府需要確保有充足的保險服務供應。
 3. 牌照署應對相關無牌旅館提高執法權力及罰則，應加強監管無牌旅館。
- 謹此奉勸當局，業界同意加強規管無牌賓館保障旅客安全，惟望民政事務署修訂時考慮現有業界的生計，別因加強監管「殃及池魚」，連帶懲罰持牌賓館。

謹致

賓館牌照號碼：

日期：

[i] 《香港承受及接待旅客能力評估報告》，商務及經濟發展局，2013年12月。

[ii] 綜合旅遊發展局各年《酒店供應情況》數字。

[iii] 「無牌賓館出沒的『真相』」，《彭博商業周刊》，2014年1月15-21日。

[iv] 《《旅館業條例》的檢討諮詢文件》，民政事務總署，2014年7月。