二零一五年三月二十四日
討論文件

立法會民政事務委員會

《旅館業條例》(第 349 章)檢討的公眾諮詢結果

目的

本文件旨在告知委員《旅館業條例》檢討(下稱“檢討”)的公眾諮詢結果，以及建議的未來路向。

背景

2. 在香港經營旅館，受《旅館業條例》(第 349 章)(下稱“《條例》”)規管。《條例》在一九九一年制定，旨在藉發牌制度，確保擬用作旅館的處所在的樓宇結構和消防安全方面，達到《建築物條例》(第 123 章)和《消防條例》(第 95 章)指定的標準。任何提供收費住宿的處所，必須領取牌照，除非該處所獲《旅館業(豁免)令》(第 349C 章)豁免[1]。

3. 民政事務總署於二零一四年七月四日就檢討發出公眾諮詢文件**(附件 1)**，提出多項建議措施的意見，以優化發牌制度，從而減少持牌旅館對該處居民的滋擾，以及利便打擊無牌旅館的執法行動，徵詢公眾意見。我們在諮詢期內廣泛諮詢公眾，包括徵詢了 18 區區議會的意見，以及於二零一四年七月廿三日向立法會民政事務委員會(下稱“事務委員會”)簡介。我們亦會見了酒店、賓館和旅遊業界，以及業主組織和居民組織的代表，聽取他們的意見。諮詢工作於二零

[1] 根據第 349C 章，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。

一四年八月廿八日結束。此外，我們於二零一四年九月十二日出席了事務委員會的特別會議，當天共有 19 名團體代表和個人發表對檢討的意見。

4. 在諮詢期結束時，我們合共收到 1 098 份意見書。其中 698 份(64%)來自個人，363 份(33%)來自旅館業界，21 份來自私人大廈業主立案法團，14 份來自政黨或個別立法會議員／區議員，2 份來自其他團體。約 95%的業界意見書是出自兩個範本。遞交意見書的個人和團體／組織的名單載於**附件 2**。

意見摘要

<u>優化發牌制度</u>

5. 除了賓館業界外，大部分市民均支持讓《條例》下的旅館業監督[2](下稱“監督”)在處理旅館牌照申請時，應顧及大廈公契內禁止把處所用作酒店或賓館的明確規定，以及該處居民對申請的意見。他們亦同意申請人必須是“適當”人士[3]。大多數意見更促請監督盡快落實這些建議。

6. 至於地區諮詢的形式，我們在諮詢文件載列了三個可行方案，分別為：

(i) <u>方案一</u> — 由民政事務專員進行地區諮詢；

---

[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。

[3] 如諮詢文件所載，申請人(包括法人團體)不應是下列人士：

(a) 曾因違反《條例》而被定罪；

(b) 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；

(c) 是未獲解除破產的人，或正進行清盤或是清盤令所針對的法人團體；以及

(d) 是《精神健康條例》(第 136 章)所指的精神紊亂者或病人。

(ii) 方案二 — 成立由非官方成員組成屬行政性質的獨立委員會，考慮當區人士意見，並就申請向監督提出建議；或

(iii) 方案三 — 成立新法定組織負責發牌工作。

7. 約 42%和 43%的回應者分別支持方案一和方案二，區議員則大多屬意方案二。回應者指，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。他們特別贊同方案二中獨立委員會讓申請人在有需要時，有公平的機會在獨立委員會面前回應反對者關注的事宜。至於方案三，雖然有些意見認為它透明度較高，但制訂成立新法定組織的賦權法例需時甚久。旅館業界亦擔心採用方案三，發牌過程會變得非常複雜，而且時間會過於冗長。

其他優化措施

8. 回應者亦支持諮詢文件所建議的其他行政措施，以提升持牌旅館的安全和管理，包括設立 24 小時有職員當值的接待櫃檯，以及購買第三者風險保險。旅館業界對此未有強烈反對，但關注相關的詳細規定。

9. 大部分意見亦同意應向“酒店”和“賓館”簽發不同類別的牌照，利便旅客選擇留港期間的合適住宿地方。有個別回應者和酒店業界更建議，不應容許持牌賓館以“酒店”一詞作為業務名稱的一部分，以免旅客混淆。

利便執法行動

10. 大多數意見贊成賦權監督申請搜查令的建議，以便執法人員進入（或在有需要時強行進入）懷疑無牌旅館視察和搜集證據。

11. 回應者亦支持修訂《條例》，以便監督以環境證據向無牌旅館提出檢控。不過，有意見關注到引入“推定”條文會把舉證責任施加於被告身上。

提高阻嚇力

12. 絕大多數的公眾支持藉提高經營無牌旅館的最高罰則，以加強《條例》的阻嚇力；並引入更嚴厲的懲處，取締第二次被定罪的處所。

未來路向

13. 鑑於各項優化旅館發牌制度以及利便執法行動以打擊無牌旅館的建議獲得廣泛公眾支持，因此我們會盡快付諸實行。

14. 為使監督可執行下列建議，我們必須修改《條例》：

(i) 賦權監督，如大廈公契包含明確條文，禁止有關處所用作旅館或商業用途，或私人住宅用途以外的其他用途，可拒絕發出牌照或為牌照續期；

(ii) 賦權監督，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委員會成員參考；

(iii) 規定申請人(包括法人團體)必須是“適當”人士；

(iv) 新增條文以便監督憑藉環境證據提出檢控。為回應“推定”條文的建議(見上文第 11 段)所引起的人權關注，我們將在《條例》新訂一項“嚴格法律責任”

罪行。新條文將訂明，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）證明有關處所被用作無牌旅館，其業主、租客或佔用人須負上刑責。條文會為並未控制有關處所的無辜人士，提供法定免責辯護；

(v) 賦權監督可向法庭申請搜查令，容許執法人員進入，或在有需要時強行進入懷疑無牌旅館；

(vi) 把經營無牌旅館的最高罰款由 200,000 元增加至 500,000 元，監禁期由兩年提高至三年；以及

(vii) 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。執行細節將參照現行依據《刑事罪行條例》(第 200 章)的相關條文封閉賣淫場所的做法而訂定。

15. 我們正就擬備上述法例修訂與律政司緊密合作，並會盡快向立法會提交《旅館業(修訂)條例草案》(下稱“《條例草案》”)。

16. 另外，我們會推行行政優化措施，在旅館牌照(包括新牌照和續期牌照)中加入下列新條款：

(i) 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；以及

(ii) 購買第三者風險保險，最低投保額為每宗事故 1,000 萬元。

17. 為更清晰區分不同類型的短期住宿地方，監督將按照其他主管當局(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“賓館牌照”；

(iii) 向位於營地的短期住宿地方發出“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“度假屋牌照”。

18. 我們將在發牌條件訂明，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。

19. 我們正在擬定行政措施的細節，並會在短期內以書面通知所有持牌人。預計這些措施可在二零一五年第三季實行。

過渡安排

20. 我們明白上述建議或會影響現有的旅館經營者，尤其是在公契載有明確限制性條文的大廈內經營旅館者。所以，雖然所有新的牌照申請在新發牌制度的籌備工作完成後會即時按新規定處理，但為了讓現有經營者有足夠時間適應新發牌制度，以及作出所需安排（例如搬遷至其他合適地點），在《條例草案》生效後，他們可按現行的發牌規定續牌一次，為期 12 個月。換言之，對現有經營者而言，他們會在《條例草案》生效後一年，才須按新規定續領牌照。此外，牌照事務處會發出通知，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。牌照處亦會優先

處理其遷址申請。

21. 至於上文第 16 至 18 段提及的行政改善措施，持牌人在現有牌照續期後可有 12 個月寬限期，以便他們能有足夠時間遵行新發牌條件和規定。

徵詢意見

22. 請委員閱悉檢討的公眾諮詢結果，以及建議的未來路向。

民政事務總署
二零一五年三月

《旅館業條例》的檢討

諮詢文件

2014 年 7 月

持牌賓館
Licensed Guesthouse

民政事務總署

《旅館業條例》的檢討
公眾諮詢

目錄

第一章	概要	1
第二章	目前情況	2
第三章	優化發牌制度	6
第四章	提升執法取締無牌旅館	13
第五章	徵詢意見	16

第一章　　概要

1.1　在香港經營旅館，受《旅館業條例》(第 349 章) (下稱「《條例》」)規管。《條例》在一九九一年制定，旨在藉發牌制度，確保擬用作旅館的處所在樓宇結構和消防安全方面，達到《建築物條例》(第 123 章)和《消防條例》(第 95 章)指定的標準，以保障入住者和公眾安全。

1.2　民政事務總署(下稱「民政總署」)轄下的牌照事務處(下稱「牌照處」)獲旅館業監督[1](下稱「監督」)授權，負責執行《條例》，包括簽發牌照和相關的規管和執法職務。

1.3　近年，訪港旅客大幅增加，導致對旅館的需求上升，對大廈內的居民造成滋擾。有意見認為監督在處理牌照申請時，應考慮大廈公契和居民的意見。

1.4　在執法方面，牌照處打擊無牌旅館，不遺餘力。過去幾年，針對懷疑無牌經營旅館的執法和檢控數字，均以倍數增加。然而，即使牌照處持續大力執法，仍難以完全取締無牌旅館。牌照處在蒐集充分和可被法庭接納的證據以提出檢控時，遇到許多困難。公眾亦關注法庭判處的刑罰，似乎未能對無牌經營旅館產生足夠的阻嚇力。

1.5　因應上述情況，民政總署最近對旅館發牌制度和相關執法工作完成全面檢討，並擬備本文件，提出可行的建議，以改善上述情況。

1.6　公眾可於二零一四年七月四日至二零一四年八月二十八日的八星期內，就建議提出意見。

---

[1] 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。

第二章　目前情況

發牌制度

2.1　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。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。

2.2　截至二零一四年三月底，全港共有 1 629 間持牌旅館，包括 249 間專門設計和建造的酒店、1 220 間設於一般多層大廈內的賓館，以及 160 間度假營和度假屋。

2.3　監督須根據《條例》所賦予的權力處理和批准旅館牌照申請。根據《條例》第 8(3)條，監督只可因為有關旅館未能符合《建築物條例》和《消防條例》所訂的相關標準，或其經營並非在申請人的持續親自監督下進行，而拒絕發出牌照。《條例》沒有賦權監督可基於其他因素而拒絕牌照申請，例如大廈居民的意見。《條例》於一九九一年制定時，當局已向前立法局清楚解釋，發牌規定不包括須符合大廈公契，如有違反，大廈業主可循民事訴訟程序處理。

2.4　根據現行發牌機制，擬用作賓館的處所必須獲建築事務監督[2]批准可用作「住用用途」[3]，並符合《建築物條例》和《消防條例》訂明有關樓宇結構、消防安全和衛生配置的標準。牌照處接獲牌照申請後，從屋宇署和消防處借調該處的專業人員會視察有關處所，並要求申請者進行所需改善工程。有關處所須符合所有訂明的安全標準，並完成所有指定的改善工程，才會獲發牌照。牌照處亦會確保預期佔用大廈的總人數，不會因為旅館的開立，而超越建築事務監督核准圖則上訂明的最高數目。

---

[2] 根據《建築物條例》，建築事務監督是屋宇署署長。

[3] 按照《建築物條例》，「住用用途」包括旅館、賓館、公寓等。

2.5 雖然牌照處在考慮牌照申請時並不需要考慮大廈公契，但旅館牌照絕不會免除任何大廈公契所載的條文。牌照處在牌照申請表及指引、發牌通知信件以及其他相關文件中，清楚提醒申請人和即將獲發牌照的人士，必須確保在有關處所經營旅館符合相關契約和公契所載的條款及條件。

2.6 為使業主和居民有充裕時間研究公契，以及考慮是否採取適當行動，牌照處在二零一四年四月推出通報機制。牌照處在收到牌照申請時，會發信給有關大廈的業主立案法團(下稱“法團”)、居民組織及／或物業管理公司(視情況而定)，告知牌照處正在處理有關申請。如大廈沒有法團或居民組織，以及沒有物業管理公司管理，牌照處會發信給大廈每一佔用人。牌照處會在批准申請之前再次發信給有關各方。該等資料亦上載牌照處網站讓公眾閱覽。

2.7 經營旅館在某程度上會對大廈居民造成滋擾和不便。政府理解社會上有意見認為，發牌制度應考慮大廈公契的條文和居民的意見。由於監督現時並未獲賦權可考慮《條例》第 8(3)條以外的原因而拒絕簽發牌照，因此必須修訂法例，授權監督可以如此行事。

執法

2.8 無牌經營旅館屬刑事罪行，一經定罪，可處罰款 200,000 元和監禁兩年，並可就罪行持續期間的每一天另處罰款 20,000 元。

2.9 過去數年，牌照處採取多管齊下的策略，全力打擊無牌旅館，包括加強執法，提高阻嚇力，以及進行更廣泛宣傳。

2.10 為加強執法，牌照處已增加人手以及聘請具執法經驗的前線人員，並調整執法策略，以及成立專責網絡執法小隊，密切監察向旅客提供資料的網站、討論區、博客專欄等，以

加強收集情報。牌照處亦分別與旅遊業議會和消費者委員會設立了轉介機制，收集懷疑無牌旅館的資料。

2.11　牌照處在發現懷疑無牌經營旅館或接獲舉報時，會於八個工作天內視察，並因應每宗個案的情況，採取最適當和有效的策略跟進和搜證，例如在不同時間(包括非辦公時間和公眾假期)進行突擊巡查，展開高調大規模和針對性的跨部門聯合突擊行動，或進行“放蛇”行動。如有足夠證據證明有關處所涉及無牌經營旅館，便會立即提出檢控。

2.12　為加強阻嚇力，牌照處自二零一零年起實施嚴厲措施，針對持牌旅館經營者在持牌處所以外的其他地方經營無牌旅館(即所謂「影子旅館」)。如旅館持牌人因無牌經營旅館而被定罪，牌照處會考慮依據《條例》，撤銷其持有的所有旅館牌照，或拒絕為其牌照續期。至今，牌照處已基於此理由而撤銷 17 間旅館的牌照或拒絕為其牌照續期。

2.13　此外，牌照處會把定罪個案的資料轉交差餉物業估價署、稅務局、按揭銀行或金融機構、物業業主、大廈法團和管理處，以就其管轄範疇作出跟進，例如檢控逃稅和追收稅款等。如有地產代理或保險代理人被定罪，牌照處亦會把定罪記錄轉交地產代理監管局或保險業監理處跟進。

2.14　在宣傳方面，牌照處推出了「持牌賓館標誌」計劃，方便旅客識別持牌旅館；並增加在電視和電台播放政府宣傳短片和聲帶的次數，以及在出入境檢查站和懷疑無牌旅館較多的地區展示海報／橫額，並派發宣傳單張，提醒訪港旅客光顧持牌旅館。此外，牌照處與旅遊事務署和香港旅遊發展局合作，鼓勵旅客光顧持牌旅館，並向內地旅遊當局傳達相關信息。消費者委員會亦在其為內地旅客設立的「精明消費香港遊」網站，呼籲旅客切勿光顧無牌旅館。牌照處已把所有持牌旅館的名單上載其網站(www.hadla.gov.hk)，方便旅客查閱；並將在今年稍後推出智能手機應用程式，便利旅客搜尋持牌旅館。

2.15　正如下表所示，近年針對懷疑無牌經營旅館的執法行動、檢控和定罪數目大幅增加。自二零零九年以來，共有 27 人因無牌經營旅館而被判監禁。

針對無牌經營旅館的執法數目

	2009 年	**2010 年**	**2011 年**	**2012 年**	**2013 年**	**2014 年** (第一季)
執法行動	2 430	2 678	3 125	6 791	9 889	3 217
檢控宗數(註)	39	38	53	128	171	46
定罪宗數(註)	36	44	39	110	161	43

註：同一年的檢控數字與定罪數字略有差異，因為部分檢控個案於下一年才審理。

2.16　牌照處持續大力取締無牌旅館，確實取得一定的成效。但自牌照處加強執法後，不法經營者亦變得十分警覺，牌照處要搜獲充分可被法庭接納的證據，越見困難。此外許多旅館的住客並不願意與執法人員合作，不予提供任何資料，或不願意來港出庭作證。因此，我們確實有需要檢討《條例》，以利便牌照處的執法及檢控工作。

第三章　　優化發牌制度

3.1　本章闡述讓監督可在發牌過程中考慮大廈公契和居民意見的建議。同時，我們根據牌照處的實際工作經驗，建議引入多項優化措施，改善現行發牌制度，以期為入住者和公眾提供更佳的保障。

(A) 大廈公契

3.2　大廈公契是大廈各業主、物業管理人和發展商所訂立的私人契約。公契是法律文件，界定由多人共有業權的大廈涉及各方的權利、權益和義務。立約各方均有權執行公契的條文，以及向不遵守合約的一方提出民事訴訟。

3.3　由於政府不是立約一方，因此政府不宜詮釋或強制執行私人合約。根據《建築物管理條例》(第 344 章)，詮釋公契屬土地審裁處的司法管轄範圍。在一九九七年，有一宗個案涉及法團向土地審裁處申請強制令，成功禁止兩間旅館在其大廈內經營。該大廈的公契規定有關處所不可作「私人住宅」以外的用途。有鑑於該強制令，牌照處其後撤銷了該兩間旅館的牌照。

3.4　我們認為大廈公契本身是私人合約，政府在發牌過程中不應詮釋其條款及條文。監督並未有足夠法律基礎基於自行對公契作出的詮釋，作為拒絕牌照申請或撤銷牌照的理據，有關決定或會受司法覆核。然而，如公契訂有明確的限制性條文，或法庭已作出判決，禁止有關處所作旅館用途，則牌照處不簽發牌照是合理的，因為有關個案一旦訴諸法庭，法庭相當可能會發出強制令。此舉可省卻大廈居民自行把個案提上法庭的時間、費用和麻煩，並有助他們按照公契妥善管理大廈。

3.5　參照上文第 3.3 段提及的先例個案，監督會即時確立一項恆常安排：凡法庭因處所違反公契規定用作旅館而發出強

制令，監督會拒絕其牌照申請或吊銷其牌照。視乎法庭的判詞，是項安排亦可適用於同一大廈內其他用作旅館的處所。另外，當業主或法團以違反公契為理由就個別處所用作旅館一事向法庭提出民事訴訟，牌照處亦會暫緩處理有關旅館牌照的申請。

3.6 由於《條例》現時沒有清晰的條文授權監督可考慮大廈公契，我們建議修訂《條例》:

(i) 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；以及

(ii) 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。

問題 1. *你對建議修訂法例，容許監督可考慮公契內明確的限制性條文，有何意見？*

(B) *地區諮詢*

3.7 有些公契並不包含任何條文以禁止在大廈內開設旅館。在此情況下，我們認為監督在聽取居民意見後才就牌照申請作出決定，是審慎的做法。

3.8 為使監督可在發牌過程中考慮居民的意見，必須對《條例》作出修訂。下文載列三個可行方案：

方案一 — 由民政事務專員(下稱“民政專員”)進行地區諮詢

— 參考同屬牌照處管轄的遊戲機中心和麻將館的現行發牌規定，牌照處可邀請民政專員徵詢地區人士對牌照申請的意見。監督仍然擁有批准或拒絕牌照申請的權力。

優點

(i) 簡單、直接，而且易於實施。與其他方案相比，對處理申請需時的影響較小。

(ii) 由於無須對現行發牌程序作出重大改變，因此可在新增條文制定後短期內實施。

缺點

(i) 由於沒有獨立組織考慮所接獲的反對意見，申請人或居民或會不滿意監督所作的決定。

(ii) 感到受屈一方相當可能會依據《條例》向上訴委員會(旅館業)上訴。這或會令上訴委員會不勝負荷，以及需要更長的輪候時間才能處理上訴個案。

方案二 — 成立獨立委員會考慮地區人士意見

— 成立由非官方成員組成的獨立委員會，負責收集地區人士意見和考慮反對意見，並可邀請申請人提出方法回應反對人士關注的事項。監督保留批准或拒絕牌照申請的權力。但在作出決定時，須顧及獨立委員會的意見和建議。

優點

(i) 獨立委員會可在考慮所有相關因素後，提供不偏不倚的意見，並作出建議。

(ii) 獨立委員會作出的建議理應較為有關各方接受。

缺點

(i) 如獨立委員會須進行全面收集和考慮地區意見，處理牌照申請所需時間會較方案一為長。

(ii) 如監督不採納獨立委員會的建議，即使理由充分，亦相當可能會遭感到受屈一方提出司法覆核。

方案三 — 成立新法定組織負責發牌工作

— 成立由非官方成員組成的新法定組織，負責考慮申請和簽發牌照。所有相關權力會由監督轉移給這個新法定組織。如有需要，法定組織可舉行公聽會，聽取反對者的意見，才作出決定。而牌照處將肩負新的職能，成為這個法定組織的行政機構，提供秘書處和技術支援，以及執行相關的執法職務。

優點

(i) 申請者和反對者有公平機會，在法定組織的成員面前表達意見和作出陳述，過程透明度高。

(ii) 獨立非官方成員經仔細考慮所有相關因素(包括地區人士意見)後，才決定簽發牌照或為牌照續期，因此較為獨立、具權威性和令人接受。

缺點

(i) 如法定組織須進行全面收集和考慮地區意見，以及舉行公聽會，才作出決定，處理申請需時會較方案一和二為長。

(ii) 由於須對現行發牌制度作出基本和重大改變，需要頗長時間修改申請和處理的程序，以及制訂詳細諮詢安排，才能實施。

問題 2.　你對進行地區諮詢的三個方案有何意見？

(C) 其他優化措施

「適當」人士

3.9　根據現行發牌制度，牌照處未獲賦權在處理牌照申請時考慮申請人的定罪記錄。即使申請人曾因無牌經營旅館而被定罪，仍可申請牌照，而監督無權拒絕其申請。

3.10　在其他發牌制度中，有一項非常普遍的規定，就是申請人必須是「適當」人士。我們認為修訂《條例》，為旅館發牌制度引入類似的規定，是合理而且有必要的。監督在考慮申請人是否「適當」時，可考慮申請人(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)；以及

(iv) 精神紊亂者。

問題 3.　你對建議修訂《條例》以規定申請人必須是“適當”人士，此有何意見？

第三者風險保險

3.11　現時，不論是《條例》還是發牌條件，均沒有強制規定旅館持牌人須為其旅館購買第三者風險保險。

3.12　為了更妥善保障入住持牌旅館的人士，同時減低一旦發生意外，旅館經營者須面對巨額賠償的風險，我們建議規定所有旅館持牌人，須為其旅館購買第三者風險保險。

問題 4.　你對建議規定持牌人為其旅館購買第三者風險保險，有何意見？

持續親自督導

3.13　現行《條例》規定旅館的運作必須在申請者／持牌人的「持續親自督導」下進行。監督可基於此理由，拒絕發給牌照或為牌照續期的申請。為釐清該項規定，並更妥善保障入住者安全，我們建議在發牌條件中清楚指明，持牌人須在旅館內設立 24 小時有職員當值的接待櫃檯。這項建議無須修改法例。

問題 5.　你對建議規定持牌人在旅館設立 24 小時有職員當值的接待櫃檯，有何意見？

區分「酒店」與「賓館」

3.14　根據《條例》,「旅館」的定義並無區分「酒店」或「賓館」，兩者的涵義相同[4]。酒店業界建議，鑑於兩者的大小、經營模式和設施等，均有所不同，監督應向酒店和賓館簽發不同類別的牌照。

3.15　我們理解酒店業的意見，並認為建議有助旅客選擇合適的住宿地方。因此，我們建議，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」。這項建議可通過行政安排實施，無須修訂法例。

問題 6.　你對建議向“酒店”和“賓館”發出不同類別的牌照，有何意見？

[4] 根據《條例》的釋義，「旅館」一詞的英文為 “Hotel” and “Guesthouse”。

第四章　　提升執法取締無牌旅館

4.1　正如第二章所述，牌照處一直大力執法取締無牌旅館。為更有效打擊和處理無牌旅館問題，我們擬修訂《條例》，以協助牌照處搜集充分證據，以及加強刑罰的阻嚇力。

(A) 用作無牌旅館的處所

4.2　為提出檢控，牌照處須依據《證據條例》(第 8 章)搜集充分可被法庭接納的證據，並舉證至毫無合理疑點，以證明被告觸犯了《條例》所訂罪行。當中主要元素有二，即(i)有處所正提供短期收費住宿地方，但並無有效牌照，以及(ii)有人經營、開設、管理或控制該無牌旅館。

4.3　在大部分懷疑個案中，牌照處都能搜集若干環境證據，例如街道上或互聯網上的廣告、價目表、旅館的佈置和佈局等，顯示某處所可能被用作無牌旅館。然而要取得充分證據證明該處所正在／曾經進行經營無牌旅館，以及在該處所內的人經營、開設、管理或控制該旅館，卻並不容易。

4.4　因此，大部分檢控個案須藉「放蛇」行動搜集足夠證據。由於無牌經營者已變得十分警覺，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。不過，即使證據充份，但如非當場逮着旅館的擁有人或經營者，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。

4.5　為更有效執法，我們建議在《條例》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，直至相反證明成立。有關處所的業主、租客或佔用人亦推定為旅館的經營者。這些推定條文有效減輕牌照處的舉證壓力，並使牌照處較易對無牌旅館的擁有人和經營者提出檢控。

*問題 **7.** 你對建議在《條例》加入「推定」條文，以協助牌照處檢控無牌旅館的擁有人和經營者，有何意見？*

***(B)** 進入懷疑無牌旅館*

4.6 《條例》第 18(a)條現時賦權獲旅館業監督授權的公職人員無須令狀，在任何合理時間進入及視察任何他有理由懷疑被用作旅館的處所。然而，牌照處人員實際上難以行使這項權力。他們往往因業主或佔用人不合作，拒絕讓其進入處所而受到阻撓，或處所無人看管而無法行事。《條例》沒有賦權牌照處可為調查無牌旅館活動而強行進入任何處所。

4.7 因此，我們建議訂定條文，讓牌照處可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。法庭會擔任把關者，確保只會在真正有需要時及按照法定規定下，才會發出令狀。

*問題 **8.** 你對建議訂定條文，賦權牌照處人員申請法庭令狀，以進入懷疑無牌旅館視察，有何意見？*

***(C)** 提高罰則及封閉處所*

4.8 我們注意到，被定罪者通常只被法庭處以罰款數千元，對不法經營者而言，他們往往只視之為經營成本的一部分，阻嚇力有限。

4.9 無牌經營旅館屬嚴重罪行，對入住者和公眾的生命和財產構成極大風險。為向社會清楚傳遞這個信息，我們建議把無牌經營旅館的最高罰款由 200,000 元增加至 500,000 元，監禁期由兩年提高至三年。我們預計，這項罪行的最高罰則調高後，法庭亦會相應判處較高刑罰。

*問題 **9.** 你對建議提高無牌經營旅館的最高罰則，有何意見？*

4.10 我們亦考慮採取一項更嚴厲措施，打擊無牌旅館。我們建議參考依據《刑事罪行條例》(第 200 章)封閉賣淫場所的既定做法，修訂《條例》賦權牌照處，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。

*問題 **10.** 你對建議凡有處所被第二次定罪，可被封閉六個月，有何意見？*

第五章　徵詢意見

5.1　我們希望聽取公眾對各項建議的意見，以改善發牌制度，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成效。

5.2　請在二零一四年八月二十八日或之前以電郵、郵遞或傳真方式提出意見：

電郵地址：　review_hagao@had.gov.hk

地址：　香港灣仔軒尼詩道 130 號
修頓中心 31 樓
民政事務總署第四科

傳真號碼：　2147 0984

5.3 市民就諮詢文件提供意見時附上個人資料屬自願性質。任何在意見書上提供的個人資料，只供本諮詢工作之用。

5.4　收集所得的意見書和個人資料或會轉交政府其他決策局和部門或機構，供與本諮詢工作直接相關的用途。有關方面獲得資料後只可把資料用於本諮詢工作的用途。

5.5　就本諮詢文件提交意見書的個人和團體(下稱“提出意見者”)，其姓名或名稱以及意見可能會在公眾諮詢結束後全部或部分公布，供公眾查閱。政府可使用、採納或進一步闡釋收到的任何意見，而無須徵求提出意見者批准或向其鳴謝。政府與其他人士討論時或在任何其後發表的報告中，不論私下或公開，可能會指名引用就諮詢文件提交的意見。如不欲公開姓名或名稱以及／或希望把提交的全部或部分意見保密，須在提交意見時說明。

5.6　任何提出意見者如在意見書中向本署提供個人資料，都有權查閱或更正其意見書所載的個人資料。要求查閱或更正個人資料者，應以書面向下列人員提出：

地址：　香港灣仔軒尼詩道 130 號
修頓中心 31 樓
民政事務總署
行政主任(4)1

傳真號碼：　2147 0984

電郵地址：　review_hagao@had.gov.hk

民政事務總署
二零一四年七月

附件2

《旅館業條例》(第 349 章)檢討的公眾諮詢

回應者一覽表

1. 立法會議員和政黨
   - 李慧琼議員
   - 郭偉強議員
   - 鍾樹根議員
   - 單仲偕議員
   - 謝偉銓議員
   - 莫乃光議員
   - 民主建港協進聯盟
   - 民主建港協進聯盟(油尖旺支部)
   - 香港民主民生協進會
   - 公民黨

2. 區議員
   - 黃建新先生和黃舒明女士(油尖旺)
   - 洪連杉先生(東區)
   - 屯門區議會

3. 旅館業界
   - 香港酒店業主聯會
   - 新興大廈賓館聯合會
   - 香港旅館業協會
   - 旅館業同盟會
   - 360 名旅館持牌人

4. 698 名市民

5. 21 個私人大廈業主立案法團

6. 其他團體
   - 香港保險業聯會
   - 新界鄉議局處理「不包括的土地」專責小組