

民政事務總署

香港灣仔軒尼詩道一百三十號  
修頓中心二十九，三十及三十一樓



Home Affairs Department

29th, 30th and 31st Floors,  
Southorn Centre,  
130 Hennessy Road,  
Wan Chai, Hong Kong.

本署檔號 Our Ref. HAD HQ CR/15/3/20(C)  
來函檔號 Your Ref. CB2/BC/5/17  
電話 Tel.: 2835 2223  
傳真 Fax.: 2575 1009

香港中區立法會道 1 號  
立法會秘書處  
法律事務部  
法案委員會秘書  
詹詠儀女士

詹女士：

《2018 年旅館業(修訂)條例草案》(“《條例草案》”)

謝謝您於 2018 年 11 月 13 日檔號 CB2/BC/5/17 的來信。我們就信中所提出的問題回覆如下：

(a) 提供例子，說明有哪些法例(列明相關條文)訂有“嚴格法律責任”罪行，並就該等例子的罪行性質、會對哪類人士施加嚴格法律責任、觸犯該嚴格法律責任罪行的懲處和罰則，以及有否提供免責辯護，與新訂第 5A 條(藉《2018 年旅館業(修訂)條例草案》(“條例草案”)第 9 條增訂)下的“嚴格法律責任”罪行作出比較，並提供理據，說明為何在新訂第 5A 條下向無牌酒店或賓館的擁有人及租客施加嚴格法律責任；

2. 在刑事法中，嚴格法律責任指若被禁止的行為或情況獲證明屬實，即可施加刑事法律責任，意思是控方毋須證明被告有犯罪意圖(即意念元素，指某人應受刑責的思想狀態)。儘管如此，被告或可提出成文法訂明或普通法隱含的免責辯護。

3. 新訂的第 5A 條一方面能處理無牌酒店或賓館經營者(包括同時為該處所擁有人或租客的經營者)等未有在處所現身的個案。另一方面，該條亦為被告提供法定免責辯護。被告可提出足以構成合理疑點的充分證據(證據可來自辯方或控方)，指自己不知道亦無理由懷疑有關處所屬無牌酒店或賓館，或即使作出合理程度的努力，亦不能避免有關處所成為無牌酒店或賓館。如控方未能提出排除合理疑點的反證，被告人有權獲判罪名不成立。

4. 我們認為向擁有人／租客施加嚴格法律責任實屬合理，理由如下：

(a) 解決執法上的困難

現時，旅館業監督(“監督”)或獲監督授權的人士(包括民政事務總署轄下牌照事務處(“牌照處”)的人員)要提出檢控，必須在毫無合理疑點下證明(i)有關處所是在未領有有效牌照的情況下提供收費短期住宿的地方，以及(ii)有人經營、開設、管理或控制該無牌賓館。

就(ii)而言，牌照處必須辨認出無牌賓館經營者的身分。但隨着網上平台和即時通訊程式的興起，經營者的身分變得難以辨認。經營者無需親身出現在無牌酒店或賓館以進行當面交易，而收取網上付款的銀行賬戶亦未必需在經營者名下。因此，即使可能有環境證據顯示有關處所被用作無牌酒店或賓館，要當場拘捕經營者，並獲得足夠可接納的證據以證明經營、開設、管理或控制該無牌酒店或賓館人士的身分也愈見困難。過往只有少數個案，擁有人會協助我們進行調查，並說明他們與有關處所管理事宜的聯繫，或經營者在有關處所現身並顯示其管理的角色，致使有足夠證據進行檢控。

建議的嚴格法律責任罪行主要目的是針對經營無牌酒店或賓館，但未有在該處所現身或使用以難以追蹤的收款方法而可易於避過檢控的處所擁有人／租客。

(b) 保障擁有人／租客自身的利益

擁有人／租客需就處所的使用負上基本責任，亦應確保其處所不被用於非法用途，以保障自身的利益。向擁有人／租客施加嚴格法律責任，不但能如(a)所述利便執法行動，更可鼓勵他們採取積極行動，避免其處所被用作無牌酒店或賓館。

5. 考慮到上述因素，《條例草案》建議的嚴格法律責任罪行，一方面能利便執法行動以打擊無牌酒店或賓館，另一方面能提高擁有人／租客保障其處所不被用於非法用途的意識，同時為無辜的擁有人／租客提供法定免責辯護。

6. 事實上，嚴格法律責任罪行在香港法例中並不罕見，尤其就規管性質的罪行而言。在 *Hin Lin Yee and Another v HKSAR* (2010) 13 HKCFAR 142 一案中，終審法院確認，若把有關條文詮釋為需確立全部的犯罪意圖會使檢控難以成功，以致有違立法目的，則有理由施加嚴格法律責任(一如目前的情況)。

7. 我們亦想強調，嚴格法律責任罪行不一定違反無罪推定的原則。就新訂第 5A 條下的罪行而言，被告提出法定免責辯護時只須負起援引證據的責任，而舉證責任仍在控方。終審法院多次裁定，只是轉移援引證據的責任並不違反無罪推定的原則(見 *Tse Mui Chun v HKSAR* (2003) 6 HKCFAR 601 一案)。我們認為，訂立嚴格法律責任罪行，而同時訂明由被告負起援引證據責任的法定免責辯護條文，是最恰當的做法，平衡了兩方面的考慮，一方面保障公眾利益，確保旅館安全，以免引致規管性質罪行的發生，另一方面能避免無辜者受屈。

8. 訂有嚴格法律責任罪行的例子，包括《商品說明條例》(第 362 章)、《應課稅品條例》(第 109 章)及《水污染管制條例》(第 358 章)下的罪行。必須注意的是，這只是香港法例下嚴格法律責任罪行的一小部分例子。鑑於規管制度各有不同，施加嚴格法律責任的理據可能是建基於不同的政策目標。因此，我們認為比較該些規管制度的意義不大，但仍擬備了附件 A 的比較列表以供委員參考。

(b) 關於針對新訂第 5A 條下“嚴格法律責任”罪行採取的執法行動，將其與針對其他香港法例下較嚴重罪行採取的執法行動作出比較；

9. 由於施加嚴格法律責任背後的政策目標可能截然不同，因此把新訂第 5A 條下嚴格法律責任罪行採取的執法行動，與其他香港法例下就較嚴重罪行採取的執法行動作出比較，意義也許不大。罪行的嚴重程度並非訂定嚴格法律責任罪行是否合宜的關鍵因素。

10. 正如 *Hin Lin Yee v HKSAR*(2010) 13 HKCFAR 142 一案的判詞指出，罪行的懲罰和受社會非議的程度愈嚴重，法庭把該罪行視為嚴格法律責任罪行的可能性愈低，因為任何人都不應輕易認為立法機關的意圖是在未證明某人有犯罪意圖的情況下便施加嚴重懲罰和指稱某人是重犯。

11. 另一方面，終審法院亦指出刑事法的阻嚇性不單在於阻嚇人不作出他們明知是非法的事，也提醒人小心行事，避免作出可能犯法的事。就此目的，在一些情況下，絕對或嚴格法律責任也會施加在性質嚴重和刑罰重的罪行。

12. 儘管如此，我們仍擬備了附件 B 的比較列表以供委員參考。

(c) 就新訂第 5A(3)(a)及(4)(a)條所述的“充分證據”提供例子，特別是應採取什麼措施以顯示有關人士符合新訂第 5A(4)(a)條列明的情況，即該人即使作出合理程度的努力亦不能避免有關處所屬無牌酒店或賓館；

13. 鑑於認知與合理程度的努力與事實密切相關，以下例子僅供參考，並不影響日後任何法庭裁決。以下例子在新訂的第 5A(3)(a)及(4)(a)條下，會否個別或通盤地被視為“充分證據”，將按每個案件的實際情況而定。

14. 就新訂第 5A(3)條而言，如有證據證明擁有人已授權第三方(例如物業代理)代其處理有關物業的一切租務事宜，而該第三方沒有

向擁有人報告物業的任何可疑狀況，擁有人本身也沒有接獲有關物業被用作無牌酒店或賓館的投訴，則可能有充分證據提出該擁有人既不知道亦無理由懷疑有關處所屬無牌酒店或賓館這一論點。

15. 與此同時，對於知道或有理由懷疑其處所屬無牌酒店或賓館的擁有人，可在適當情況下，根據新訂第 5A(4)(a)條作出免責辯護。應用上訴法庭在 *HKSAR v Kong Hing Agency Ltd [2008] 2 HKLRD 461* 一案中的評析於目前討論，“合理程度的努力”並不等如“應盡的努力”，而“合理程度的”一詞的涵義包含客觀驗證，法庭須審視被告人按合理預期可作出的行為，並考慮被告人的個別情況(包括經濟能力)。換句話說，新訂第 5A(4)(a)條所訂的“合理程度的努力”並非指盡所有可能而為，而是一般情況下，在顧及代價及困難後，按合理程度所作的行為。

16. 如有證據證明擁有人曾向處所經營者發出相關法律文件(例如“停止並終止”函件)、終止租約或採取法律行動要求經營者遷出，以防止在處所經營無牌酒店或賓館，則擁有人或可援引新訂第 5A(4)(a)條的法定免責辯護。其他可能視為新訂第 5A(4)(a)條下“充分證據”的例子，包括提交與有關大廈管理處開會討論防止在處所內有賓館活動的記錄，以及協助牌照處或其他執法機構人員(例如香港警務處)打擊處所內的無牌賓館活動。

17. 上述例子亦可能適用於把物業分租予他人或已棄用物業的租客，但卻未必適用於租客仍實際佔用處所而處所內有無牌酒店或賓館活動的情況。視乎每宗個案的情況而定，租客或難以辯稱自己沒有理由懷疑其處所為無牌酒店或賓館。再者，因租客擁有處所的獨有管有權，理應可易於作出合理的努力，防止處所用作經營無牌酒店或賓館。

(d) 述明在條例草案獲通過後，政府當局會否需增加或可節省用於規管酒店及賓館的資源和人手，並提供有關詳情；

18. 《條例草案》改善了現行的發牌制度，賦權／要求監督在發牌過程中考慮更多的因素。例如，成立諮詢委員會收集地區居民的意

見，會產生額外的工作。此外，推出新制度會帶來額外工作，例如制定新的程序和行政指引。這會增加所需的資源和人手。

19. 另一方面，《條例草案》引入利便執法行動的條文。例如賦權監督向法庭申請搜查令，故此所需的巡查和喬裝行動將會減少。《條例草案》實施初期工作量的增加會隨着時間過去趨向平穩。這可能會節省人力資源。《條例草案》通過後，我們會根據實際運作需要靈活調配資源和人手。

(e) 參考立法會秘書處資料研究組所擬備題為“選定地方的民宿規管措施”的資料摘要(立法會 IN01/18-19 號文件)中載述的分析和海外做法，說明當局對規管民宿的看法；以及

20. 從我們的研究以及立法會秘書處擬備的資料摘要，我們注意到不同的司法管轄區對民宿和其他形式的短期出租住宿地方的規管制度不盡相同。儘管我們知悉在某些地方可能有成功的民宿經營，但也注意到民宿在一些地方並不普遍，甚至被禁止。例如，新加坡法例禁止把私人住宅出租少於三個月。在泰國，未領有牌照經營酒店業務的房間不得出租少於 30 天。

21. 我們重申，香港《旅館業條例》(第 349 章)下現行及建議的規管制度並沒有排除民宿。由於現行制度已經有足夠彈性，照顧不同類型的酒店及賓館(包括民宿)，我們認為沒有必要為民宿另設“獨立”的規管制度。

22. 香港現行的酒店及賓館規管制度的其中一項關鍵要素，是保障公眾安全，這一點絕不容妥協。因此，酒店及賓館必須達到專業部門訂立的樓宇和消防安全標準，這也符合公眾的期望。我們亦注意到，其他地方的民宿規管制度全部都包含樓宇和消防安全規定。再者，向有關處所施加的規管要求是與處所的規模和運作模式相稱的。例如，以民宿形式經營的新界鄉村式屋宇可申請賓館(度假屋)牌照，這是一套相對較寬鬆的發牌規定／條件(見《度假屋牌照申請指引》)。就樓面面積不超過 230 平方米的一般鄉村式屋宇而言，經營

者只須稍作改動以確保處所安全，例如提供火警偵測系統，通風設備和滅火筒。

23. 至於《條例草案》建議的優化制度，另一要素是減低經營酒店／賓館對社區可能造成的滋擾：

- (a) 首先，《條例草案》賦權監督在發牌過程中考慮土地文件中的限制性條文。有些界別擔心有關規定對民宿的經營造成過多限制，因為如處所的土地文件中有相關的限制性條文，便不會獲發酒店／賓館牌照。

我們須強調，要求處所遵守土地文件中的條款並非“新規定”。土地文件(包括大廈公契和政府租契)屬私人合約，對有關各方具約束力。當某人購置任何處所時，應已充分知悉並須遵守土地文件向其施加的一切“限制”，這些限制不會因獲發酒店／賓館牌照而獲得豁免。

引入相關規定，要求監督須在處理牌照申請時考慮土地文件中的限制，只是把有關責任納入發牌制度，以鼓勵經營者履行在購置處所時承諾的責任。政府不應介入私人合約，豁免某類酒店／賓館遵守土地文件中的規定，否則就等同廢除私有產權。

- (b) 《條例草案》亦賦權監督在發牌過程中考慮地區居民的意見。部分人士或許擔心這會令民宿無法獲發牌照，因為經營民宿難以取得當區居民支持。我們認為這些憂慮並無根據。事實上，建議的地區諮詢可讓受影響人士有正式渠道表達意見。監督在考慮有關意見後，或會向處所施加特定條件以釋除鄰里的疑慮。這有助解決經營者與地區人士之間可能產生的衝突。

24. 我們加入上述規定，是為了回應在 2014 年的公眾諮詢中公眾(包括不少區議員及業主立案法團)的關注，以及就建議提出的絕大比數支持。

25. 事實上，上文第 23 至 24 段所述的規定，與其他有就民宿實行特定規管制度的地方的規定相若，甚或更為寬鬆。立法會秘書處資料研究組擬備題為“選定地方對民宿的規管要點”的簡表(立法會 IN01/18-19 號文件附錄)，提供了簡明參考資料。例如，這些選定地方除了有樓宇及消防安全的規定(有關規定與香港的規定相若)外，日本民宿的營業日數上限為每年 180 日，而台灣的民宿只獲准在指定範圍內經營，例如風景特定區及已登記的休閒農場，反觀香港並未就賓館的經營地點和日數訂立相關限制。

26. 我們就立法會秘書處資料研究組所擬備題為“選定地方的民宿規管措施”的資料摘要的詳細回應載於附件 C。

27. 從附件 C 可以推斷，香港現行及建議的制度與全球的趨勢和模式一致；此外，制度更有足夠彈性，能以務實的手法因應各類住宿的性質(包括經營酒店、賓館及民宿)調整實際的安全規定。

(f) 述明代理人／代理機構(例如旅行代理商／旅行社、地產代理／地產代理公司等)或某人透過網上平台為酒店或賓館宣傳時，會否因無意間推介了無牌酒店或賓館而須負上刑事責任。

28. 根據新訂第 5(1)條，“任何人如經營、開設、管理或以其他方式控制任何屬酒店或賓館的處所，而該處所沒有有效牌照，該人即屬犯罪”。無意間推介了無牌酒店或賓館的代理人／代理機構或某人不會被視為“經營、開設、管理或控制”該等無牌酒店或賓館，因此有關人士需負上《旅館業條例》下的刑事責任的機會不大，惟仍須視乎每宗個案的實況而定。須留意的是，新訂第 5(1)條的安排與現行條例第 5(1)條的安排相同。

民政事務總署署長

(李慧婷  代行)

2019 年 1 月 16 日

副本送：律政司(經辦人：施俊輝先生)



《2018 年旅館業(修訂)條例草案》下建議的“嚴格法律責任”罪行  
與其他嚴格法律責任罪行的比較

條例	《商品說明條例》(第 362 章)	《應課稅品條例》(第 109 章)	《水污染管制條例》(第 358 章)	《2018 年旅館業(修訂)條例草案》
相關條文	第 7 條	第 17 條	第 8 條	建議的新訂第 5A 條
罪行	在營商過程或業務運作中，如有下列行為，即屬違法—— (i) 將虛假商品說明應用於任何貨品；或 (ii) 供應或要約供應已應用虛假商品說明的貨品；或 (iii) 管有任何已應用虛假商品說明的貨品作售賣或任何商業或製造用途。	除非按照本條例條文的規定(即有關須繳稅款的規定)，任何人進口或出口或管有、看管或控制，或以任何方式處理或處置任何本條例適用的貨品，即屬違法。	將任何廢物或污染物質排放入水質管制區內的香港水域，即屬違法。	處所經營無牌酒店或賓館的擁有人或租客，即屬違法(《條例草案》所建議)。
定罪後的最高刑罰	可處罰款\$500,000 及監禁 5 年(循公訴程序定罪)，或處第 6 級罰款(即\$100,000)及監禁 2 年(循簡易程序定罪)	可處罰款\$1,000,000(另處額外罰款，款額不超過該人所就之而犯罪的應課稅貨品的須繳稅額的 10 倍)及監禁 2 年	可處監禁 6 個月，(a)如屬第一次定罪，並處罰款\$200,000 或(b)如屬第二次定罪或其後定罪，並處罰款\$400,000	可處罰款\$500,000 及監禁 3 年(循公訴程序定罪)，或處罰款\$200,000 及監禁 2 年(循簡易程序定罪)
被告人可作出的免責辯護	有充分證據舉出，以帶出下述任何爭論點，而控方沒有提出足以排除合理疑點的相反證明：  (第 26 條) 干犯該罪行，是以下原因所引致—— (a) 錯誤； (b) 被控人倚賴另一人向其提供的資料； (c) 另一人的作為或失責； (d) 意外；或 (e) 其他非被控人所能控制的因由；及被控人已採取一切合理防範措施，並已盡一切應盡的努力，以避免以下人士干犯該罪行—— (a) 被控人；或 (b) 任何受被控人控制的人。 (第 26AA 條) 被控人—— (a) 不知道； (b) 無理由懷疑；且 (c) 即使已作出合理的努力，亦不能確定，有關貨品或服務不符合有關商品說明，或有關商品說明已應用於有關貨品或服務。	被告人須證明下列任何一項，以作免責辯護：  (a) 該等貨品歸其管有、保管或控制時，該人有好的和足夠的理由相信本條例中關於該等貨品的條文已獲遵從。  (b) 罪行並非在其同意或縱容下發生的，而在顧及被告人職能的性質後，被告人已採取其應作出的一切合理步驟防止該罪行發生。	(第 12 條) 任何人如證明下述情事，則不屬犯罪——  (a) 所涉的排放或沉積為現有的排放或沉積，而有人已就該現有的排放或沉積提出申請以及應規定繳付訂明的申請費用，且申請人並未獲拒絕批給牌照的通知；  (b) 所涉的排放或沉積是根據並按照批給的牌照／批准作出的；  (c) 排放或沉積是在緊急情況下為避免危及生命或財產而作出的，該人並已在合理切實可行範圍內，盡早以書面通知監督；或  (d) 他按僱主所給予的指示行事，並已謹慎行事和已採取步驟，而法庭在顧及他作為僱員的地位後，認為在該情況下，為避免受禁止的排放或沉積發生而如此行事和如此採取步驟是合理的。	有充分證據舉出，以帶出下述任何的爭論點，而控方沒有提出足以排除合理疑點的相反證明：  - 被控人既不知道亦無理由懷疑，有關處所屬無牌酒店或賓館；或 - 被控人即使作出合理程度的努力，亦不能避免有關處所屬無牌酒店或賓館。

《2018 年旅館業(修訂)條例草案》下建議的“嚴格法律責任”罪行  
與較嚴重罪行的比較

條例	《危險藥物條例》(第 134 章)	《社團條例》(第 151 章)	《刑事罪行條例》(第 200 章)	《2018 年旅館業(修訂)條例草案》建議的 5A 條
相關條文	第 4 條	第 19 條	第 122 條	建議的新訂第 5A 條
罪行	販運危險藥物	身為三合會社團幹事	猥褻侵犯	處所經營無牌酒店或賓館的擁有人或租客
定罪後的最高刑罰	可處罰款\$5,000,000 及終身監禁(循公訴程序定罪)，或可處罰款\$500,000 及監禁 3 年(循簡易程序定罪)	可處罰款\$1,000,000 及監禁 15 年	可處監禁 10 年	可處罰款\$500,000 及監禁 3 年(經循公訴程序定罪)，或處罰款\$200,000 及監禁 2 年(經循簡易程序定罪)
舉證門檻	須證明全部犯罪意圖	須證明全部犯罪意圖	嚴格法律責任罪行(關乎聲稱遭侵犯的人，年齡是否在 16 歲以下)	嚴格法律責任罪行
被告人可作出的免責辯護	不適用。由於控方須證明犯罪意圖，因此沒有明文規定免責辯護。	不適用。由於控方須證明犯罪意圖，因此沒有明文規定免責辯護。	被告人有舉證責任，須證明其真誠及合理地相信該人年齡為 16 歲或以上(根據 <i>HKSAR v Choi Wai Lun (2018) 21 HKCFAR 167</i> 一案的普通法免責辯護)。	有充分證據舉出，以帶出下述爭論點：被控人既不知道亦無理由懷疑，有關處所屬無牌酒店或賓館或被控人即使作出合理程度的努力，亦不能避免有關處所屬無牌酒店或賓館；而控方沒有提出足以排除合理疑點的相反證明。

-----

立法會秘書處資料研究組擬備  
題為“選定地方的民宿規管措施”的資料摘要

民政事務總署的觀察所得

立法會秘書處資料研究組擬備的資料摘要(編號 IN01/18-19) (“資料摘要”)載述全球民宿的近期發展，並討論一些選定地方的相關規管制度。民政事務總署(“民政總署”)現應立法會《2018 年旅館業(修訂)條例草案》(“《條例草案》”)委員會要求，在下文闡述觀察所得及回應。

全球趨勢

2. 正如資料摘要所述，民宿雖然可能會帶來某些好處，但同時會引發若干潛在問題和關注，致使民宿受到更多規管，合規要求亦更趨嚴格。不同的司法管轄區對規管酒店及賓館、民宿或其他形式的短期出租住宿地方，會因整體環境和居住情況不同而有異，沒有劃一標準。雖然某些地方設有專門規管民宿的制度，但也有一些地方是全面禁止民宿的。民宿的規管似乎往往在人口密度較高的地方更為嚴格(例如資料摘要第 2.4 段所述的新加坡和紐約州)。

3. 儘管資料摘要承認各地沒有共通的規管趨勢，但亦大致歸納了幾個要點(見資料摘要第 2.3 段)，即：

- (a) 民宿較過往須受更多規管；
- (b) 一些地方已建立專門規管民宿的制度；以及
- (c) 民宿的合規要求較過往嚴格。

本港的規管制度

4. 我們認為香港正朝相同方向發展，闡釋如下：

- (a) 香港已有法例規管民宿。《旅館業條例》(第 349 章)(“《條例》”)下的現行及建議規管制度並沒有排除民宿。為了回應公眾關注，我們近年來已透過行政措施<sup>1</sup> 訂立更多規管要求；

---

<sup>1</sup> 自 2014 年起，民政總署已實施一系列行政優化措施，包括(i) 實施賓館牌照申請通知機制；(ii) 規定所有牌照持有人須購買第三者風險保險；(iii) 規定賓館(一般)牌照持有人須設立 24 小時有職員當值的接待櫃檯；以及(iv) 發出四類不同的牌照。牌照持有人一般能遵行優化措施。

- (b) 雖然現時沒有另設規管民宿的制度，我們希望重申，《條例》下的現行及建議規管制度已相當靈活，足以涵蓋各類酒店及賓館，包括以民宿形式經營的旅館。政府一直按每一個案的情況，靈活地向有關處所施加規管要求，即有關要求是按每一處所的個別情況“度身訂造”，與該處所的規模和經營模式相稱。事實上，現時已設有賓館牌照，與酒店牌照不同，前者所受規管較寬鬆。

為闡明《條例》下的制度可靈活涵蓋各類短期出租住宿地方，我們希望指出，以民宿形式經營的新界鄉村式屋宇可申請“賓館(度假屋)牌照”，受一套較寬鬆的發牌規定／條件規管(見《度假屋牌照申請指引》)。樓面面積不超過 230 平方米的賓館式設計度假屋，經營者只須略作改動，確保有關處所安全，例如增設火警偵測系統、通風設備和滅火筒。我們會繼續以一貫靈活務實的態度，考慮每宗牌照申請。由於現行制度可針對具體個案，照顧不同種類的短期出租住宿，包括以民宿形式經營的旅館，因此無須另設規管制度。

- (c) 《條例草案》提出建議，以優化短期出租住宿設施的合規和規管要求。

## 選定地方的規管制度

5. 資料摘要討論了一些實行民宿專門規管制度的選定地方的規管措施。我們注意到，該等措施與《條例》和《條例草案》分別訂明和建議的規管要求相若。事實上，我們的規管制度在某些方面甚至比資料摘要研究的地方更為寬鬆。

6. 資料摘要顯示，**樓宇及消防安全要求**是各地普遍向民宿施加的條件(摘要第 4.3(e 至 f)段、第 5.3(e 至 f)段和第 6.3(b)段)。與香港的情況相若，這些規定包括使用耐燃物料、走廊闊度須符合最低標準，以及安裝緊急照明和消防警報系統等。施加有關條件旨在保障公眾安全是不言而喻的，因為公眾安全至為重要，絕對不容妥協。

7. 各地規管制度的另一共通特點是有關**鄰舍保障**的規定(摘要第 4.3(i)段、第 5.3(h)段和第 6.3(c)段)。我們建議在香港訂立類似規定，處理酒店／賓館附近居民可能關注的事宜。我們在《條例草案》中建議採取“預防”措施，即在發牌過程中考慮當區居民的意見，而並非如其他地方般採取補救措施(例如經營者須迅速回應當地社區的投訴)。擬議的地區諮詢為受影響人士提供正式的渠道表達意見。監督經考慮有關意見後，可施加特定條件，處理附近居民的關注。這應有助解決經營者與地區人士之間可能產生的衝突。

8. 資料摘要亦載述，可以經營民宿的**地點有若干“限制”**，例如台灣的民宿只可在鄉郊地方／特定的市區地方經營(資料摘要第 4.3(b)段)。施加此限制的目的，似乎是要盡量減少民宿對附近居民的影響。在香港，我們沒有限制民宿可以經營的地點，但為達致相同目的，我們在《條例草案》中建議賦權旅館業監督在發牌過程中考慮屬私人合約的土地文件中(例如公契、土地契約)的限制性條文，以確保用作短期出租住宿的處所確實“適合”用作該目的，而該處所附近的居民在自願簽訂上述私人合約時，應已默許有關處所的經營。

9. 除了上述限制，其他地方的民宿還須受遵從**其他限制／規定**。例如，日本與倫敦就民宿的營業日數設定上限(資料摘要第 5.3(a)段和第 6.3(a)段)；台灣與日本的民宿在經營規模或房間數目方面受到限制(資料摘要第 4.3(d)段和第 5.3(d)段)；台灣或日本的經營者須就房客資料提交房客紀錄或統計數字(資料摘要第 4.3(j)段和第 5.3(i)段)。香港則**沒有此類限制／規定**。有關香港與資料摘要中選定地方的發牌規定的比較摘要載於**附錄**。

## 總結

10. 我們同意資料摘要的觀察所得，不同地方會因應當地情況，對民宿作出不同的規管。儘管如此，各規管制度有若干的共同目標，包括保障公眾安全，為消費者提供所需保障，以及保障附近居民的利益。我們認為《旅館業條例》下的現行及擬議規管制度與全球各地的趨勢一致，恰當並足以達到上述目標，而且能靈活配合各類短期出租住宿(包括民宿)在香港的發展。

## 選定地方對民宿的規管要點

規管要點	香港	台灣	日本	倫敦
(a) 主要法例	《旅館業條例》 <sup>2</sup>	《民宿管理辦法》	《住宅宿泊事業法》	《2015年放寬規管法令》
(b) 規管是否與酒店業相同	否 可就以民宿形式經營的處所發出賓館牌照，該牌照與酒店牌照有所不同，有關規定較為寬鬆。	否	否	否
(c) 出租日數上限	沒有限制	沒有限制	每年 180 日，但地方政府可能會施加更嚴格的限制(例如京都的民宿只能在一月中至三月中營業)	每年 90 日
(d) 地點	僅限於土地文件(例如屬私人合約的公契或土地契約)中並未載有限制性條文的處所。在二零一四年的公眾諮詢中，大部分受訪者認為土地文件是牌照申請過程中須予考慮的必要因素。	僅限非市區土地及郊野公園	地方政府可施加額外規則	沒有限制
(e) 業主／經營者	牌照持有人必須是“適當”人選	禁止有某些類別刑事案底的人士經營民宿	禁止有某些類別刑事案底的人士經營民宿	沒有指明

<sup>2</sup> 香港規管制度的要點是參照《2018年旅館業(修訂)條例草案》。該《條例草案》規管提供短期出租住宿地方的處所，包括以民宿模式經營的賓館。

規管要點	香港	台灣	日本	倫敦
(f) 規模面積	沒有限制	少於 8 間客房及總面積少於 240 平方米	每名房客至少有 3.3 平方米樓面面積	沒有限制
(g) 樓宇安全	施加與有關處所的規模及經營模式相稱的技術要求(例如使用的物料、走廊闊度及逃生途徑等)。	遵守地方政府制定的樓宇安全法規(如沒有相關法規,則須遵守《民宿管理辦法》)	符合與酒店和旅館相同的通風標準	須符合當地住宅物業標準
(h) 消防安全		遵守當地適用的安全法規	須安裝緊急照明及防火設備,但如符合某些條件,則可獲豁免	
(i) 衛生標準	遵守《公眾衛生及市政條例》 <sup>3</sup>	保持清潔	設置若干設施	沒有指明
(j) 保險保障	購買第三者風險保險,最低賠償額為每宗事故 1,000 萬港元	為房客提供保險保障,最低保額為 2,400 萬元新台幣(600 萬港元)	沒有規定	沒有規定
(k) 對鄰居的滋擾	應進行地區諮詢,收集受影響人士的意見,以在發牌過程中考慮有關因素。	保持民宿設施周邊環境的安寧,以及就房客對公眾造成的騷擾通報當地警方	經營者須迅速及妥善回應當地居民的投訴和查詢	如因滋擾而被當局採取執法行動一次,即會被撤銷共享住宿的規劃許可豁免

<sup>3</sup> 這條例向一般處所施加衛生及清潔規定,並非特別針對酒店和賓館。

規管要點	香港	台灣	日本	倫敦
(1) 向政府提供房客資料	沒有規定	每年兩次向地方行政當局提交民宿設施的經營統計數字(例如房客人次及經營收入)	收集房客主要個人資料, 以及每兩個月向政府呈報民宿及房客資料一次	沒有規定

-----