立法會
Legislative Council

立法會 CB(2)917/19-20 號文件

檔　號：CB2/BC/5/17

2020 年 5 月 8 日內務委員會特別會議文件

《2018 年旅館業(修訂)條例草案》
委員會報告

目的

本文件匯報《2018 年旅館業(修訂)條例草案》("條例草案")委員會的商議工作。

背景

2. 在香港經營酒店及賓館，須受 1991 年制定的《旅館業條例》(第 349 章)("《條例》")所規管。根據《條例》，任何人經營、開設、管理或控制一所旅館，須領有由旅館業監督("監督")(即民政事務局局長)發出的牌照，除非該旅館獲得《旅館業(豁免)令》(第 349 章，附屬法例 C)豁免。在現行發牌制度下，監督可根據《條例》第 8(3)條，[1]以關乎有關處所的地點、結構或安全的理由，拒絕就某所旅館發牌。然而，現時並無明確條文賦權監督可基於《條例》第 8(3)條所訂以外的理由(例如沒有遵行有關處所的任何大廈公契("公契")或政府租契條文)而拒絕就某所旅館發牌。目前，任何人無牌經營酒店或賓館，即屬犯罪，一經循簡易程序定罪，最高可處罰款 20 萬元及監禁兩年，並可就該罪行持續期間的每一日另處罰款 2 萬元。

---

1 根據《旅館業條例》(第 349 章)("《條例》")第 8(3)條，監督有權以他認為有以下情況為理由，而拒絕就有關旅館發出牌照——(a)將會用作有關旅館的處所，因為關乎——(i)地點、出入方法、設計、建造、大小、設備或建築物種類；或(ii)在《消防條例》(第 95 章)下對生命及財產的保障的理由，不適合用作旅館；(b)該等處所不符合《建築物條例》(第 123 章)所列的關於設計、結構、防火、健康、衞生及安全的規定；或(c)旅館的經營、開設、管理及其他方式的控制，將不會在獲發牌照的人的持續親自監督下進行。

3. 據政府當局所述，2013 年在某幢公契已訂明禁止經營酒店或賓館的樓宇內，有一間賓館發生火警並造成傷亡，為釋除事件引起的公眾疑慮，民政事務總署於 2014 年 7 月發出諮詢文件，就各項旨在改善現行發牌制度和利便執法行動以打擊無牌酒店及賓館的擬議措施，收集市民意見。政府當局提交條例草案以實施諮詢文件提出的建議，藉此改善現行發牌制度，並利便執法行動和加強阻嚇力以打擊無牌酒店及賓館。

條例草案

4. 條例草案於 2018 年 7 月 6 日刊登憲報，並於 2018 年 7 月 11 日的立法會會議上首讀。條例草案主要旨在：

(a) 賦權監督在審議各項發牌事宜時，考慮擬議新訂第 4A 部所述的新因素，(特別是無使用限制規定、狀況適合規定及經營規定、[2] 適當人選規定和受影響人士的意見)，以及就區分"酒店牌照"與"賓館牌照"訂立條文，從而改善現行發牌制度；

(b) 賦權監督申請搜查令以進入和搜查任何用作(持牌或懷疑無牌)酒店或賓館的處所(擬議新訂第 18A 條)和在特定情況下向法院或裁判官申請封閉處所(擬議新訂第 20A 條)，從而利便執法行動，以打擊無牌酒店及賓館；及

(c) 令經營無牌酒店或賓館的罪行除按《條例》以屬簡易程序罪行的方式處理外，亦可循公訴程序檢控，施加較重的罰則(可處罰款 50 萬元及監禁 3 年；如有關罪行是持續的罪行，則可每一日另處罰款 2 萬元)，以及針對沒有有效牌照但用作酒店或賓館的處所的擁有人及租客增訂新罪行(擬議新訂第 5 及 5A 條)，從而加強阻嚇力。

5. 條例草案亦旨在修訂《條例》，以新的第 5A 部取代現有的第 V 部，以就針對監督在加強發牌制度下所作決定提出上訴的更新上訴機制訂定條文。在更新上訴機制下，召集人組成的多個上訴委員會(成員來自行政長官所委任的上訴委員團成員)會取代現有的單一上訴委員會，各自聆訊不同的上訴(擬議新訂第 17D 條)。

---

[2] 狀況適合規定及經營規定大致反映《條例》現有的規定，即須(a)符合《消防條例》及《建築物條例》所指明的關於建築物結構和種類、衞生、安全或管理等的規定；(b)並無違反《條例》任何條文；及(c)符合《條例》所指的所有規定、命令及指示。

6. 條例草案又建議在《條例》加入新訂第 8 部及新的附表，以就過渡及保留安排訂定條文。條例草案提出訂立過渡期，由修訂條例開始實施的日期("生效日期")起計，為期 12 個月。條例草案亦有條文處理在生效日期前提出的牌照申請及針對監督所作決定提出的上訴等。

7. 條例草案提出雜項條文，以對《條例》關於雜項罪行的條文作出更新，以及在加強發牌制度下利便《條例》的行政及執法工作。條例草案亦建議對其他成文法則作出相關修訂。

8. 條例草案如獲通過，將自民政事務局局長以憲報公告指定的日期起實施。

法案委員會

9. 在 2018 年 10 月 5 日的內務委員會會議上，議員同意成立法案委員會研究條例草案。法案委員會委員名單載於**附錄 I**。法案委員會由姚思榮議員擔任主席，並曾與政府當局舉行 5 次會議及於其中一次會議上聽取 38 名團體代表/個別人士表達意見。曾向法案委員會提出意見的團體/個別人士一覽表載於**附錄 II**。

法案委員會的商議工作

10. 委員普遍不反對條例草案提出的法例修訂建議，但曾就不同事宜提出關注意見，特別是《條例》的擬議修訂對民宿發展的影響、增訂嚴格法律責任罪行、牌照有效期及新發牌規定等事宜。委員亦察悉有很多團體認為無牌酒店或賓館衍生安全、衞生及保安等問題，對社區造成嚴重滋擾，實需加強規管和執法。法案委員會的主要商議工作詳述於下文各段。

<u>民宿</u>

11. 部分曾向法案委員會表達意見的團體關注到，就《條例》提出的擬議修訂或會妨礙民宿發展。部分委員(包括莫乃光議員和楊岳橋議員)同樣關注此點。鑒於當局就檢討《條例》進行公眾諮詢後，相隔 4 年時間才提交條例草案，莫議員和楊議員認為對《條例》提出的擬議修訂可能已經過時，而且或會妨礙共享經濟這類新商業模式的發展。他們進一步質疑政府當局在草擬條例草案時有否將民宿的經營事宜考慮在內。

12. 謝偉俊議員歡迎當局改善現行發牌制度，但認為政府當局亦應回應不同持份者提出的關注事項及平衡他們的利益，以跟上民宿這種新的旅遊發展趨勢。

13. 邵家輝議員及部分向法案委員會表達意見的其他團體認為，民宿亦應受發牌制度規管，以保障區內居民的安全，並盡量減低對居民造成的不便。姚思榮議員強調，條例草案雖能保障持牌酒店/賓館經營者的利益，但不應影響到酒店/賓館業的發展。

14. 政府當局表示，當局在制訂條例草案的建議時，已將各類型酒店及賓館(包括以民宿模式經營者)的經營事宜考慮在內。條例草案應能在促進新經濟發展與保障市民利益和安全之間取得平衡。任何處所只要符合與其規模及經營模式相稱的消防及樓宇安全規定和擬議發牌制度的其他要求，即可為其申請有關牌照，以合法經營酒店或賓館(包括以民宿模式經營的處所)。換言之，當局一直按每一個案的情況，靈活地向有關處所施加該等要求，即有關要求是按每一處所的個別情況"度身訂造"的。政府當局進一步表示，發給新界鄉村式屋宇的賓館(度假屋)牌照，就是以民宿模式經營度假屋。與其他類別賓館牌照相比，度假屋的發牌規定/條件較為寬鬆，而且牌照的申請程序近年亦已簡化。

15. 部分委員(包括謝偉俊議員、莫乃光議員及楊岳橋議員)促請政府當局參考香港以外某些地方的民宿規管制度，為民宿另設獨立的規管制度。莫議員認為，清晰的規管制度有助解決與經營民宿有關的問題。政府當局已檢討過香港以外某些地方的民宿規管制度，並回應表示不同司法管轄區就民宿和其他形式的短期出租住宿地方所訂規管制度，會因整體環境和居住情況不同而有異，並無劃一的標準。雖然某些地方設有專門規管民宿的制度，但政府當局注意到民宿在另一些地方並不普遍，甚至受到禁止。政府當局進一步表示，《條例》下現行及建議的規管制度都沒有排除民宿。香港現行及建議的制度亦與全球的趨勢和模式一致。由於現行制度已經有足夠彈性，可照顧不同類型的酒店及賓館(包括民宿)，政府當局認為沒有必要為民宿另設獨立的規管制度。

16. 楊岳橋議員進一步提出意見，認為政府當局對民宿的立場可能無助香港發展各類商業模式的旅客住宿。他敦促政府當局推出更多利便民宿長遠經營的措施。莫乃光議員亦強調，政府當局應平衡不同持份者的利益，並鼓勵旅遊業界跟上民宿

的全球趨勢。政府當局承諾會繼續留意旅遊住宿(包括民宿)在香港的發展和這方面的全球趨勢。

嚴格法律責任罪行

17. 條例草案第 9 條旨在修訂《條例》，廢除《條例》第 II 部而代以新訂第 2 部，以：

(a) 令經營無牌酒店或賓館的罪行除可根據現行《條例》循簡易程序予以檢控外，亦可根據擬議新訂第 5 條循公訴程序檢控，施加較重的罰則。任何人犯此罪行，(i)一經循簡易程序定罪，可處罰款 20 萬元及監禁 2 年，如有關罪行是持續的罪行，則可每一日另處罰款 2 萬元(即與現有《條例》所訂相同)；或(ii)一經循公訴程序定罪，可處罰款 50 萬元及監禁 3 年，如有關罪行是持續的罪行，則可每一日另處罰款 2 萬元；及

(b) 在擬議新訂第 5A 條增訂嚴格法律責任罪行，訂明酒店或賓館處所如沒有有效牌照，該處所的擁有人及租客即屬犯罪。觸犯此罪行，可處以上文(a)段所述就經營無牌酒店或賓館的罪行所訂的相同罰則。在擬議新訂第 5A(3)及(4)條指明的情況下，被控犯該新訂罪行的人，有權獲判罪名不成立。

18. 部分委員(包括姚思榮議員、涂謹申議員、謝偉俊議員及謝偉銓議員)詢問針對處所擁有人及租客增訂嚴格法律責任罪行的理據為何。涂議員關注到，擬議新訂第 5A 條引入的嚴格法律責任罪行，似乎比其他更嚴重的罪行(例如販毒或經營賣淫場所)更為嚴苛。法案委員會法律顧問察悉，根據擬議新訂第 5A 條，控方毋須就擁有人或租客知悉處所是否持有有效牌照方面證明存在犯罪意圖，她舉例指出有其他法例要求控方證明處所的擁有人或租客存在犯罪意圖，即證明他們知悉處所被開設或使用作非法賭博、製毒及色情活動。部分法例(例如《噪音管制條例》(第 400 章)和《消防(消除火警危險)規例》(第 95 章，附屬法例 F))亦訂明這項要求。

19. 政府當局表示，現時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(a)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；及(b)有人經營、開設、管理或控制該無牌賓館。就(b)而言，牌照處必須辨認出無牌賓館經營者的

身份。由於酒店或賓館的營運模式日新月異，有不少無牌酒店或賓館正透過網絡營運。要當場拘捕經營者，[3] 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份也愈見困難，即使有環境證據顯示有關處所被用作無牌酒店或賓館也難證明。過往只有在少數個案中擁有人曾協助當局進行調查，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。當局建議引進嚴格法律責任罪行，正是為了解決利用資訊科技經營業務所造成的搜證困難，並利便執法行動以打擊無牌酒店及賓館。主要目標對象是那些經營無牌酒店及賓館、但因未有在該處所現身及/或使用以難以追蹤的收款方法而可容易避過檢控的處所擁有人和租客，並非針對無辜的擁有人和租客。政府當局並指出，條例草案載有相關定義，清楚表明光顧處所的賓客並非租客。[4]

20. 政府當局進一步表示，擁有人和租客就處所的使用負有基本責任，而引進嚴格法律責任可鼓勵他們採取更積極的措施，防範其處所被用作無牌酒店或賓館，以保障自身利益。現時，政府當局在建議引進嚴格法律責任罪行的同時，亦建議藉擬議新訂第 5A(3)及(4)條加入法定免責辯護。有關條文為無辜的擁有人/租客提供法定免責辯護，在有舉出充分證據的情況下，帶出下述爭論點：(a)該人既不知道亦無理由懷疑有關處所屬無牌酒店或賓館，或(b)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；而控方對上述兩點沒有提出足以排除合理疑點的相反證明，被控犯有關罪行的人便有權獲判罪名不成立。

21. 政府當局又指出，嚴格法律責任罪行在香港並不罕見，尤其就規管性質的罪行而言。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。[5]

22. 姚思榮議員和郭偉强議員詢問，環境證據可如何利便進行打擊無牌酒店及賓館的執法行動和用於嚴格法律責任罪行的個案中。政府當局表示，各類環境證據，例如宣傳某些處所提供收費住宿的海報、單張及其他網上廣告，以及除擁有人或

---

3 據政府當局所述，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。

4 根據擬議新訂第 5A(5)條，"*租客*"就任何處所而言，不包括僅透過獲提供在該處所內的住宿而成為該處所租客的人。

5 有關向擁有人及/或租客施加嚴格法律責任的詳細理據，亦請參閱政府當局就 2018 年 11 月 6 日會議席上所提事項作出的回應(立法會CB(2)640/18-19(01)號文件)。

租客外尚有相當數目人士進入處所等，均可確證有關處所正被人用作賓館。再者，可將處所地址與監督保存的紀錄互相核對，以核實有關處所是否持牌賓館。監督已成立網絡執法小隊，專責瀏覽互聯網網頁以查找懷疑無牌賓館的資訊和情報。

23. 法案委員會法律顧問察悉，擬議新訂第 5(2)條建議提高罰則(一經循公訴程序定罪，最高可處罰款 50 萬元及監禁 3 年)，她詢問把擬議新訂第 5(1)條下的罪行(即有關經營、開設、管理或以其他方式控制任何屬酒店或賓館而沒有有效牌照的處所的罪行)中有關沒有有效牌照的處所的元素訂為絕對法律責任罪行，而不管被告人是錯誤但誠實和合理相信該處所的牌照一直有效，這樣是否合理。政府當局表示，擬議新訂第 5(3)條所訂的"無可抗辯條文"是完全有理可據的，亦與現行第 5(3)條相同(除了因為擬廢除《條例》現有的第 III 部而沒有提及豁免證明書外)。酒店或賓館的經營人或管理人均有責任確保有關的酒店或賓館持有有效牌照。在 ***HKSAR v Chui Shu Shing*** (2017) 20 HKCFAR 333 一案中，終審法院裁定，"管理"一詞的概念包含對受管理處所具有權力和控制的意思。實際上，經營、開設、管理或以其他方式控制屬酒店或賓館的處所的人，沒有理由不知道有關處所是否持有有效牌照。再者，牌照的發牌條件之一是在處所內展示牌照，而持牌酒店及賓館的名稱又在牌照事務處網站上供隨時查閱，所以經營、開設、管理或以其他方式控制酒店或賓館的人必定能夠確定處所是否持有有效牌照。

24. 法案委員會法律顧問要求當局澄清，某人如受聘管理無牌酒店或賓館，但卻遭誤導而合理地相信有關處所持有有效牌照，該人可否以此作為擬議新訂第 5(1)條下的罪行的免責辯護。政府當局表示，倘有證據顯示某人被蓄意誤導而相信假冒由監督發出的偽造牌照確實有效，當局在決定是否檢控該人時可能會予以考慮。政府當局進一步表示，就擬議新訂第 5 條下的罪行而言，確立干犯罪行的門檻甚高，因為控方須證明案件涉及擬議新訂第 5(1)條下的"經營、開設、管理或以其他方式控制"等元素。"管理"這個概念並不涵蓋履行一些本質上不含酌情權的職責的人員；根據 ***Chui Shu Shing*** 一案的裁決，有關職責並無體現任何管理權力。[6]

---

[6] 關於擬議新訂第 5 及 5A 條所涉法律問題的上述討論和法案委員會法律顧問的提問的詳情，亦請參閱法案委員會法律顧問於 2018 年 11 月 5 日致政府當局的函件(立法會 CB(2)201/18-19(01)號文件)、政府當局於 2019 年 1 月 15 日的覆函(立法會 CB(2)640/18-19(04)號文件)，以及法案委員會 2019 年 1 月 22 日的會議紀要(立法會 CB(2)1190/18-19 號文件)。

25. 楊岳橋議員認為，按照合理預期，管理人應檢查是否確有有效牌照，因為對管理人的要求會較清潔工人為高。他建議，從政策角度而言，政府當局應制訂一個足夠簡單的機制以利便酒店/賓館管理人員查明有關酒店/賓館是否持有有效牌照；而酒店/賓館應在顯眼位置張貼告示，列明管理無牌酒店/賓館可能帶來的法律後果。姚思榮議員亦建議應為酒店/賓館管理人員擬訂行政指引，提醒他們須注意甚麼事項。政府當局承諾考慮該等建議和在條例草案獲通過後加強這方面的宣傳工作。

26. 姚思榮議員詢問，若有代理人/代理機構(例如旅行代理商/旅行社和地產代理商)無意間透過網上平台推介了無牌酒店或賓館，會否負上刑事責任。政府當局回應時表示，這須視乎個案的情況而定，代理人不會僅因透過網上廣告推介無牌酒店或賓館而招致法律責任，除非代理人的行為可被理解為符合擬議新訂第 5 條下"經營、開設、管理或以其他方式控制任何.....處所"等元素。

牌照有效期及新的發牌規定

27. 條例草案第 11 條旨在於《條例》加入新的第 4A 部，就加強發牌制度訂定條文。在建議的發牌制度下將會有兩類牌照，即酒店牌照和賓館牌照。條例草案建議賦權監督在審議各項發牌事宜時，考慮擬議新的第 4A 部所訂的新規定，尤其是無使用限制規定、適當人選規定及地區諮詢規定。

牌照有效期

28. 根據擬議新訂第12I(3)條，[7] 其牌照的有效期超逾36個月的持牌人須每年向監督呈交認可人士簽署的證明書，[8] 當中須有就核證擬議新訂12I(3)條指明的事宜所作的陳述。謝偉銓議員認為，不論牌照有效期長短為何，所有酒店/賓館持牌人均應每年向監督呈交由認可人士簽發的證明書，以確保樓宇及消防安全。

---

7 新的第12I(3)條所訂各項規定，基本上與現行第8(5A)(c)及9(3A)(c)條所訂者相同。

8 據政府當局所述，當局自1998年起實施認可人士證明書的規定。在1998年前，當局只可根據《條例》發出有效期不多於12個月的牌照。為改善發牌程序，以免每年均需續期，政府當局建議將新牌照或經續期牌照的有效期延長至最多36個月。業界提出反建議，在符合每年呈交由認可人士簽發的證明書的條件下，應將牌照有效期進一步延長至最多7年。政府當局同意該建議，認為每年呈交證明書的規定，可確保即使牌照有效期超逾36個月，亦不會危害安全標準。

29. 政府當局表示，雖然牌照有效期超逾12個月但不超逾36個月的酒店及賓館無須每年呈交證明書，但牌照處每年均會在該等處所中抽出兩成進行視察，以檢查有關處所有否進行任何重大改動或違反任何建築物規例。至於牌照有效期超逾36個月的處所，持牌人須遵從每年委聘認可人士對處所進行樓宇安全檢查這項較嚴格的規定。牌照處如發現認可人士發出的周年證明書有異常之處，會按情況視察處所以確保公眾安全。此外，為確保消防安全獲得遵從，牌照處就所有持牌處所，不論其牌照有效期長短，在處理續期申請時及每年均會進行消防安全巡查。遇有投訴或事故，牌照處亦會按需要進行特別視察。政府當局進一步承諾向酒店/賓館營運人解釋無須所有持牌人每年向監督呈交認可人士證明書的理據。

30. 委員察悉，根據擬議新訂第12H(1)條，[9] 牌照有效期最長為84個月。據政府當局所述，按照現行安排，沒有經營酒店/賓館經驗的首次申請人，在符合全部牌照要求後，一般會獲簽發有效期12個月的牌照。至於其他非首次申請的持牌人和申請人，則可自行選擇申請的牌照有效期(以年為單位，由12個月至84個月不等)。牌照處有權在參照處所的安全狀況和合規紀錄後判定牌照的有效期。酒店通常獲發有效期不超逾84個月的牌照，而賓館通常獲發有效期不超逾36個月的牌照。姚思榮議員建議，政府當局應向賓館營運人清楚說明發出有效期超逾36個月的牌照的準則。

31. 政府當局解釋，現時沒有條文禁止政府當局向合規紀錄良好的賓館簽發有效期超逾 36 個月的牌照。然而，實際情況是只有少部分專門設計和建造的酒店 [10] 會申請較長的牌照有效期。很多營運人可能認為每年委聘認可人士檢查處所並呈交所需證明書予牌照處會帶來財政負擔，所以寧願申請有效期不多於 36 個月的牌照。政府當局進一步表示，當局會在行政指引中訂明發出有效期超逾 36 個月的牌照的準則，以及向酒店/賓館營運人解釋有關牌照有效期的安排。

32. 根據擬議新訂第 12C(3)(a)條，續期申請須在有關牌照的有效期結束前的 6 個月起至該有效期結束前的 3 個月為止的期限("指定期限")內提出。據政府當局所述，只容許續期申請在

---

9 擬議新訂第12H(1)條所訂各項規定，基本上與現行第8(5)(d)及9(1)條所訂者相同。

10 專門設計和建造的酒店，一般是指根據《建築物條例》和《消防條例》經特別設計、批准和興建以作酒店用途的處所。至於非專門設計和建造的處所(賓館一般都屬於這類處所)，則大多位於多層大廈，並需與大廈的其他佔用人共用公用地方和設施。

指定期限內提交，而不能在牌照有效期結束前 6 個月以前提交，是就現行安排所作的一項改善措施。建議的改善措施能避免因持牌人過早提交續期申請而導致個案積壓及令續期申請含有的資料在牌照有效期結束時已經過時。委員察悉，根據擬議新訂第 12H(4)條所訂明的安排，如果續期申請已在指定期限內提出，而該申請在該牌照有效期結束時仍然待決，則即使該牌照的有效期屆滿，有關牌照仍然繼續有效。

無使用限制規定

33. 委員察悉，根據擬議新訂第12J條的無使用限制規定，有關建築物的公契(若沒有公契，則為有關處所的政府租契)內不得包含任何限制性條文，禁止有關處所用作酒店或賓館、商業用途或私人住宅用途以外的任何用途。

34. 法案委員會法律顧問要求政府當局澄清，倘若公契/政府租契對有關處所是否不受擬議新訂第 12J 條所指的使用限制所規限方面有任何模糊不清之處，監督將會如何解決。姚思榮議員詢問，若牌照申請人與受影響人士就處所能否用作賓館/酒店的問題出現爭議，應由哪方提交書面法律意見。政府當局回應有關詢問時表示，大部分公契/政府租契的限制性條文都很簡單淺白，沒有太大的詮釋空間。監督在根據《條例》考慮牌照申請時，可根據擬議新訂第 12O(2)(b)條，要求申請人提供由法律執業者所提供的書面意見，述明有關處所不受擬議新訂第 12J 條所指的使用限制所規限。然而，有關意見不一定具決定性，須視乎每宗個案的情況而定。舉例而言，若有另一名法律執業者提出相反意見(例如受影響人士提交的法律意見)，監督可按情況要求任何一方或雙方進一步提供理據，並徵詢相關政策局/部門的意見。

35. 法案委員會法律顧問詢問，若公契/政府租契載有條文禁止處所用作公寓、旅舍、宿舍或集體寢室或類似的住宿地方，這項條文可否理解為屬擬議新訂第 12J(3)條下"限制性條文"的擬議定義範圍，即禁止處所的該部分用作酒店或賓館。政府當局表示，根據擬議新訂第 12J(3)條，限制性條文的定義之一，是"具有禁止處所的某部分用作酒店或賓館的效力的明文規定"。換言之，公契/政府租契內的條文會否被視為限制性條文，須視乎該條文有否禁止任何屬擬議新訂第 2A 條所界定的酒店或賓館定義的用途。條文無須明確使用"酒店"或"賓館"的字眼。

適當人選規定

36. 委員察悉，擬議新訂第 12L(1)條訂定適當人選規定，要求申請人必須是經營、開設、管理或控制酒店或賓館的適當人選，而擬議新訂第 12L(2)條則規定監督須顧及申請人或(如申請人屬團體)相關人士曾否被裁定犯《條例》所訂罪行或任何罪行而被判監禁超過 3 個月，或是否未獲解除破產的人、正進行清盤的人或清盤令的對象。法案委員會法律顧問詢問，除擬議新訂第 12L(2)條列出的因素外，監督會否考慮部分其他法例所載與條例草案中適當人選規定有關的其他因素；[11] 而若會考慮的話，政府當局會否考慮闡明該等其他因素。

37. 政府當局表示，擬議新訂第 12L(2)條列出的因素並非盡列無遺，也不妨礙監督按需要考慮其他因素。監督會考慮在行政指引中訂明監督在確定某人是否經營、開設、管理或以其他方式控制酒店或賓館的適當人選時可考慮的其他因素("其他相關因素")，以及會如何考慮該等因素。法案委員會法律顧問指出，由於行政指引並無法律約束力，政府當局可考慮在條例草案中增訂其他相關因素。楊岳橋議員詢問，考慮行政指引所載其他相關因素的法律依據為何。姚思榮議員建議政府當局可考慮藉附屬法例闡明各項其他相關因素。

38. 政府當局解釋，監督有權考慮行政指引所載的其他因素。有關權力主要來自擬議新訂第 12L(1)條，該條文屬一般條文，賦權監督可酌情考慮某人是否適當人選。政府當局進一步解釋，鑒於條例草案已訂明監督必須考慮的關鍵考慮因素，在行政指引中訂明監督可考慮的其他考慮因素並無不妥。相關安排具靈活度，較能切合社會的不斷演化和商業市場的轉變。其他一些行之有效的制度，包括《證券及期貨條例》(第 571 章)、《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》(第 615 章)，以及《地產代理條例》(第 511 章)下的規管制度，也採用了類似的安排。此外，政府當局承諾在條例草案進行二讀辯論時闡述行政指引的擬定用途。

---

[11] 其他因素包括就某罪行而對該人的定罪，是否必然包含該人曾有欺詐性、舞弊或不誠實的作為的裁斷；該人是否曾與他或她的債權人訂立債務重整協議或作出債務償還安排；是否有接管人已獲委任；該人是否精神紊亂的人；以及該人或相關人士是否某業務實體的董事、人員、合夥人或獨資東主，而該業務實體提出的酒店牌照或賓館牌照申請曾被拒絕，或其牌照曾被撤銷或暫時吊銷。

地區諮詢規定

39. 根據擬議新訂第 12N 條，在批准新牌照或牌照續期申請之前，必須進行地區諮詢工作，以考慮由監督委任的諮詢小組("諮詢小組")向受影響人士[12]收集所得的意見，或有關申請必須符合擬議新訂第 12N(5)(b)條所訂的條件。部分委員(包括姚思榮議員和郭偉强議員)就諮詢小組的成員組合及運作模式提出詢問。姚思榮議員進一步詢問，政府當局如何可確保諮詢小組在地區諮詢工作期間收集意見時能恪守公正無私。

40. 政府當局表示，按照當局的初步意向，諮詢小組將由來自不同專業、地方社區和酒店及賓館業的代表組成，以確保諮詢小組可提出公正持平的意見。然而，如有酒店/賓館牌照申請涉及某些酒店/賓館業代表的利益，該等代表便不可參與討論有關申請或提供意見。當局會從諮詢小組成員名單中選出某些成員，負責就每宗酒店或賓館的發牌和續牌申請進行評估。政府當局進一步表示，條例草案獲通過後，當局會參照在其他發牌機制下就申請進行地區諮詢的既定指引和做法，擬訂行政指引，以供諮詢小組依循。

過渡安排

41. 條例草案訂定各項過渡安排，包括在條例草案所訂的加強發牌制度實施後，監督可根據現行發牌規定為現有牌照續期一次，為期不多於 12 個月。如牌照的有效期在 12 個月過渡期之後屆滿，則續牌申請須按新制度提出及處理(請參閱擬議新訂第 8 部及擬議新訂的附表)。

42. 姚思榮議員和郭偉强議員詢問，現有持牌人若無法符合新的發牌規定，政府當局會如何處理他們提交的續牌申請。政府當局表示會推行過渡安排，協助受新發牌規定影響的現有酒店/賓館營運人(特別是那些在相關公契或政府租契可能載有限制性條文的處所經營的營運人)。現有牌照的有效期如在過渡期完結前屆滿及在過渡期內不曾續期，該牌照可續期一次，為期不多於 12 個月。在此情況下，新發牌規定將不會適用於為舊制牌照續期。

---

[12] 根據擬議新訂第 12N(6)條，就關乎任何處所的牌照申請而言，"*受影響人士*"是指——(a)如該處所屬某建築物的一部分但非全部——(i)該建築物的任何其他部分的擁有人或佔用人；及(ii)如監督認為適當——監督就該申請而指明的位於周邊範圍的任何其他處所的擁有人或佔用人；或(b)如該處所為整座建築物——監督就該申請而指明的位於周邊範圍的任何其他處所的擁有人或佔用人。

其他關注事項

視察酒店/賓館

43. 《條例》現行第 18 條賦權獲監督授權的公職人員可無須令狀而在任何合理時間進入及視察任何酒店、賓館、或監督有理由懷疑被用作旅館的處所。該條文沒有訂明有關酒店或賓館是否須持有牌照。據政府當局所述,有關人員難以根據第 18 條進入懷疑無牌處所，因為擁有人或佔用人往往不合作，拒絕讓有關人員內進。委員察悉，條例草案建議加入新訂第 18A 條，訂明執法人員在獲得裁判官發出的手令下，可進入(如有需要可使用合理武力)和搜查(a)懷疑無牌酒店或賓館；或(b)懷疑違反牌照條件或觸犯《條例》下的罪行並拒絕執法人員根據第 18 條進入的持牌賓館。在加入擬議新訂第 18A 條處理上述情況後，現行第 18 條會由擬議新訂第 18 條取代，訂明公職人員無需令狀而可進入及視察的權力只限於持牌處所。

44. 法案委員會法律顧問要求政府當局澄清，是否有必要訂明執法人員根據擬議新訂第 18A 條發出的手令獲得授權時，如該手令並無指明時間，則可根據擬議新訂第 18A(5)(a)條，在任何合理的時間(而不是隨時)進入該處所。政府當局表示，執法人員獲手令授權進入和搜查任何處所時，須顧及所涉個案的所有相關情況(包括酒店及賓館提供住宿及 24 小時營業的業務性質)，公平合理地行使其權力。否則，有關決定會受到以司法覆核方式提出的法律挑戰。政府當局認為無需在條文中闡明"合理的時間"的規定。

45. 姚思榮議員和莫乃光議員建議，當局應制訂指引述明各類執法人員視察酒店/賓館時的責任和如何行使擬議新訂第 18 及 18A 條下的權力。政府當局回應時承諾會為執法人員提供有關指引。

有關封閉令的機制

46. 根據擬議新訂第 6A 部的擬議新訂第 20A 條，就同一處所於 16 個月內第二次就指明罪行(即擬議新訂第 5 條下經營無牌酒店或賓館的罪行，或擬議新訂第 5A 條下處所被用作無牌酒店或賓館時擁有人及租客即屬犯罪這項新罪行)被定罪時，監督可向法院或裁判官申請該處所的封閉令，指示該處所封閉 6 個月。

47. 部分委員(包括謝偉俊議員及楊岳橋議員)指出，為確保依循適當程序，受封閉令影響的酒店/賓館營運人，應獲告知他們享有法律權利，可就有關封閉令申請(特別是如該項申請是在第二次被法院定罪當日後任何時間提出)或法院作出的封閉令，向法院提出爭議。楊岳橋議員認為，條例草案應增訂條文，確保酒店/賓館營運人獲告知監督針對他們提出的封閉令申請及就其作出的封閉令。姚思榮議員詢問，住客如何得知法院已就某酒店/賓館作出封閉令。

48. 政府當局解釋，條例草案訂有條文，能使有利害關係的人及受影響人士可從在土地註冊處註冊的通知(按擬議新訂第 5B(1)條)和張貼於處所的通知(按擬議新訂第 20A(3)條)，得知有人就相關處所被裁定犯指明罪行等事宜，而監督因此有可能申請封閉令。擬議新訂第 20A(6)條規定，法院對被定罪的人作判處時無須理會封閉令是否作出。因此，如要申請封閉令，必須在被告人被定罪後及被判刑前在該法律程序中提出。封閉令作出後，按照擬議新訂第 20B(1)(a)條，封閉令的副本必須張貼於有關處所的當眼處，而按照擬議新訂第 20J(2)(b)條，該命令的副本必須在土地註冊處註冊。條例草案亦訂有條文，能使有利害關係的人及受影響人士可透過申請暫緩執行(根據擬議新訂第 20C 條)或撤銷(根據擬議新訂第 20E 條)封閉令，就法院作出的封閉令提出爭議；而有關申請須經法院聆訊判定。政府當局認為，上述有關封閉令的機制符合程序公義的要求，足以保障每個人得到公正和公開審訊的權利。

召集人可指明表格

49. 法案委員會法律顧問察悉，有別於現有表格(載於旅館業(上訴委員會)規例》(第 349 章，附屬法例 A)("第 349A 章")附表)屬第 349A 章一部分的做法，上訴委員團召集人可指明為施行第 349A 章所規定的事宜而須使用的表格。法案委員會法律顧問及姚思榮議員詢問賦予召集人權力指明表格，而不是藉附屬法例訂定該等表格的理據為何。政府當局回應時解釋，有關表格或會因應實際使用經驗不時修訂。藉附屬法例在第 349A 章指明表格不容許靈活適時地改善或修改表格。該等將由召集人指明的表格會於政府當局的網站上公布，以保持透明度。

政府當局須採取的跟進行動

50. 政府當局作出下列承諾：

(a) 考慮制訂一個簡單的機制以利便酒店/賓館管理人員查明酒店/賓館是否持有牌照，並在酒店/賓館顯眼位置張貼告示，列明管理無牌酒店/賓館可能帶來的法律後果(上文第 25 段)；

(b) 向酒店/賓館營運人解釋，無須所有持牌人每年向監督呈交認可人士證明書的理據(上文第 29 段)及有關牌照有效期的安排(上文第 31 段)；

(c) 以行政指引方式訂明：

(i) 酒店/賓館管理人員須注意的事項(上文第 25 段)；

(ii) 發出有效期超逾 36 個月的牌照的準則(上文第 31 段)；

(iii) 在確定某人是否經營、開設、管理或以其他方式控制酒店或賓館的適當人選時可考慮的其他相關因素，以及會如何考慮該等因素(上文第 37 段)；

(iv) 諮詢小組應如何就牌照申請進行地區諮詢(上文第 40 段)；及

(v) 各類執法人員視察酒店/賓館時的責任和如何行使擬議新訂第 18 及 18A 條下的權力(上文第 45 段)；及

(d) 在條例草案進行二讀辯論時闡述行政指引的擬定用途(上文第 38 段)。

恢復條例草案的二讀辯論

51. 法案委員會不會就條例草案提出任何修正案，亦不反對在日後的立法會會議上恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢意見

52. 謹請議員察悉法案委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部 2
2020 年 5 月 7 日

附錄 I

《2018 年旅館業(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席	姚思榮議員, BBS
副主席	張國鈞議員, JP
委員	涂謹申議員 謝偉俊議員, JP 莫乃光議員, JP 郭偉强議員, JP 楊岳橋議員 邵家輝議員, JP 鄭泳舜議員, MH, JP 謝偉銓議員, BBS (合共：10 位委員)
秘書	徐偉誠先生(至 2018 年 12 月 9 日) 詹詠儀女士(自 2018 年 12 月 10 日起)
法律顧問	鄭喬丰女士

《2018年旅館業(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會口頭陳述意見的團體/個別人士名單

1. 香港酒店業主聯會
2. 香港旅館業協會
3. 美麗都大廈業主立案法團第十一屆管理委員會
4. 九龍法團聯席會
5. 趙蔚琳小姐
6. 李小唐先生
7. TWH-Tai Wan Hotel Ltd
8. 林悅民先生
9. 陳珍英女士
10. 大華旅館集團
11. 美麗都大廈業主立案法團
12. 何木子小姐
13. 陳昱先生
14. 香港旅遊業賓館聯會有限公司
15. 香港酒店業協會
16. 自由黨香港島南區支部
17. 獅子山學會
18. 劉延銘先生
19. 香港旅舍業商會
20. 順景華庭業主立案法團
21. 九龍城區議會議員鄭利明博士
22. 反對無牌旅館大聯盟
23. 長沙灣及荔枝角大廈業主組織聯會
24. 自由黨青年團
25. Booking.com
26. 滙秀企業有限公司
27. 陳俊彥先生
28. 灣仔區議會議員伍婉婷小姐
29. 朱美美女士
30. Airbnb
31. 蔡貴添先生
32. 陳贊輝先生
33. 合拍公關公司
34. Yoshiaki KUBOTA 先生

35. 歐德美女士
36. 五洲大廈業主立案法團
37. Foreign Guest Houses Investor Concern Group
38. 離島區議會議員傅曉琳小姐

<u>只向法案委員會提交意見書的團體/個別人士名單</u>

1. Mr LI Ying-cho
2. 九龍城區區議會議員吳寶強先生
3. 袁冠昇先生
4. 錦華樓業主立案法團
5. 合和酒店管理有限公司
6. Mr LEUNG Hong-sing
7. Mr Aaron LEE
8. 陳家裕先生
9. 公民黨
10. 張麗瓊
11. 黃美梅
12. 葉輝
13. 王賢
14. 陳同
15. 葉大鈞
16. 呂強