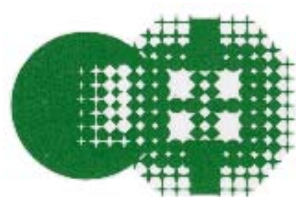


主动调查报告

政府对旅馆业的规管



香港申诉专员公署

目录

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.4
调查过程及范围	1.5 – 1.12
2 调查所得	
旅馆发牌制度	2.1 – 2.10
对付无牌旅馆的措施	2.11 – 2.18
公众对于现行规管制度的意见	2.19 – 2.23
经营旅馆违反地契条款的问题	2.24 – 2.26
3 当局的咨询文件	3.1
优化发牌制度	3.2
提升执法取缔无牌旅馆	3.3
4 本署的评论及建议	
本署的评论	4.1 – 4.10
建议	4.11 – 4.12
鸣谢	4.13

背景

1.1 在香港，旅馆业的规管是由民政事务总署（「民政总署」）辖下的牌照事务处（「牌照处」）负责。根据《旅馆业条例》，牌照处在处理旅馆牌照申请时，会就拟开设旅馆的处所之消防安全及楼宇结构进行审核；如有旅馆涉嫌违规或无牌经营，牌照处在取得足够证据时会提出检控。

1.2 本署不时接获市民投诉。他们指称，牌照处滥发旅馆牌照，未有考虑旅馆设在有民居的大厦可能会对大厦居民造成滋扰，甚至危险。部分投诉人更指称，在其大厦经营旅馆实违反大厦公契的规定，但牌照处却仍然发出牌照。

1.3 此外，亦有投诉人指摘牌照处执法不力，未能有效打击无牌经营的旅馆，以致无牌旅馆到处林立，其中可能涉及消防安全及楼宇结构问题。

1.4 二〇一三年十二月，北角五洲大厦发生火警，酿成一死二十多人受伤，当中包括入住该大厦内旅馆之旅客。事件揭露了，在该大厦内，除持牌旅馆外，亦有为数不少的无牌旅馆。因此，公众高度关注政府有否妥善规管旅馆业。

调查过程及范围

1.5 有见及此，本署于二〇一四年一月展开「主动调查审研」（即初步查讯），以评估有否需要作出正式「主动调查」，探究现行规管旅馆业的制度及程序之不足。

1.6 在「主动调查审研」阶段，本署研究了《旅馆业条例》、政府有关旅馆及其他行业的牌照申请的指引，以及相关的传媒报道。本署亦有直接向民政总署索取数据。

1.7 经审研上述数据后，本署认为有需要就以下两方面进行更深入的调查：

- (1) 现行的旅馆发牌制度是否足以保障入住者及公众的安全及权益；
- (2) 当局打击无牌旅馆的制度及措施是否有效。

1.8 申诉专员遂于二〇一四年六月五日根据《申诉专员条例》第7(1)(a)(ii)条对民政总署展开正式「主动调查」，以索取进一步资料。同月十二日，本署就是项主动调查发出新闻公报，并邀请各界人士就有关课题提供意见及资料。

1.9 鉴于据报有些旅馆除违反大厦公契外，亦涉嫌违反土地契约的土地用途规定，本署亦向负责执行地契条款的地政总署作出查询。

1.10 为深入了解有牌及无牌旅馆的营运情况，本署更派员到旅馆业特别蓬勃的地区（包括铜锣湾、北角、尖沙咀及旺角），进行实地视察。

1.11 七月四日，民政总署就《旅馆业条例》的检讨展开公众咨询。就其在咨询文件中所提出的建议，本署于同月十日与该署举行会议，交换意见。

1.12 七月二十五日，本署将调查报告的初稿全文及相关部分分别送交民政总署和地政总署，请两署置评。经考虑他们的意见后，本署于八月十四日完成这份报告。

2

调查所得

旅馆发牌制度

发牌制度的来由

2.1 一九八八年，尖沙咀重庆大厦一家旅馆发生火警，导致一名旅客死亡，事件引起公众广泛关注。事后，政府决定透过立法订立发牌制度，规管旅馆业。《旅馆业条例》于一九九一年六月成为法例。

2.2 在草拟《旅馆业条例》时，政府咨询了持份者及当时的立法局。政府在向立法局呈交的文件表明：

- (1) 制定法例的主要目的是透过发牌制度，确保用作旅馆的处所在**楼宇结构**和**消防安全**方面达到指定标准，以保障入住者及公众安全；
- (2) 发牌条件并没有规定旅馆须符合**地契**或**大厦公契**的条款。如旅馆违反地契或大厦公契，应由相关政府部门或大厦业主行使其法定权力，采取执行契约行动。

法例相关条文

2.3 《旅馆业条例》第 8(3)条订明，旅馆业监督（即民政事务局局长；牌照处获授权执行其有关职能）有权以其认为有以下情况为由，拒绝就有关旅馆发出牌照：

- (a) 将会用作旅馆的处所，因为关乎 -
 - (i) 地点、出入方法、设计、建造、大小、设备或建筑物种类；或
 - (ii) 在《消防条例》下对生命及财产的保障的理由，不适合用作旅馆；
- (b) 该等处所不符合《建筑物条例》所列的关于设计、结构、防火、健康、卫生及安全的规定；或

(c) 旅馆的经营、开设、管理及其他方式的控制，将不会在获发牌照的人的持续亲自监督下进行。

2.4 《旅馆业条例》第 8(4)条订明，旅馆业监督如拒绝发出牌照，必须向申请人发出书面命令，说明是根据上段哪一项理由拒绝发出牌照。

发牌不考虑的因素

2.5 民政总署表示，由于《旅馆业条例》并无赋予该署权力，以该条例第 8(3)条以外的理由拒绝旅馆牌照申请（**第 2.4 段**），故该署不会因为经营旅馆违反地契或大厦公契条款，又或因为申请遭公众反对而拒绝发牌。

2.6 该署并指出，大厦公契是大厦各业主、物业管理人和发展商所签订的私人契约，各方均可根据公契赋予的权力，向违反公契条文的一方采取适当的行动。不同的大厦公契内容也有所不同；大厦公契内有否对经营旅馆施加限制的条款，涉及私人契约的诠释问题，该署无权干预。

2.7 虽则如此，牌照处所发出的旅馆牌照，并不会免除任何由政府所批出的地契、租约或任何其他牌照内所载的任何条件，亦不会影响或改变旅馆所在楼宇的大厦公契或其他私人契约的条文。牌照处已清楚提醒持牌人：如在有关处所经营旅馆违反相关契约内所载的条款及条件，后果自负。

发牌程序

2.8 在接获牌照申请后，牌照处会派出由屋宇署及消防处借调该处的专业人员，进行实地视察及勘查楼宇结构及消防安全。牌照处或会要求申请人进行所须的改善工程。牌照处会参照《建筑物条例》关于逃生途径的规定，以及经屋宇署批准的图则，在发牌条件中订明该旅馆可入住人数的最高限额，以确保预期占用大厦的总人数不会因为该旅馆的开设而超越核准图则上所订的最高数目。

2.9 在处理续牌申请时，牌照处同样会派员实地视察，在确保有关处所仍然符合安全标准后，才会批准续牌。

统计数字

2.10 二〇一一至一三年期间，持牌旅馆及新签发牌照的数目如下

:

	2011年	2012年	2013年
持牌旅馆数目	1,400	1,493	1,600
新签发牌照数目	64	125	145

对付无牌旅馆的措施

巡查及调查

2.11 为加强打击无牌旅馆，牌照处执法分组于二〇一一年起由具执法经验的消防处人员组成，并增加人手和聘用具执法经验的前线人员。当发现涉嫌无牌经营旅馆的活动或接获举报时，牌照处会派员巡查。经调查后，如有足够证据证明有关处所涉及无牌经营旅馆，便会提出检控。此外，牌照处亦会重点加强巡查火警风险较高的大厦。

2.12 鉴于近年有无牌旅馆为掩人耳目而只透过互联网进行宣传 and 交易，牌照处已成立专责网络执法小队，浏览互联网网页、讨论区、博客专栏等，一方面搜寻怀疑无牌旅馆的信息和情报，另一方面呼吁旅客选择入住持牌旅馆。

2.13 民政总署表示，牌照处人员若经多次尝试仍未能进入涉嫌经营无牌旅馆的处所视察，便会发信要求业主及旅馆经营者合作，安排该处人员进入该处所进行调查。

刑罚及统计数字

2.14 无牌经营旅馆属刑事罪行，一经定罪，最高可被罚款 200,000 元及监禁两年，并可在罪行持续期间每天另加罚款 20,000 元。

2.15 二〇一一至一三年期间，对无牌经营旅馆的执法行动的资料如下：

		2011 年	2012 年	2013 年
(1)	有关无牌旅馆的投诉数目	696	1,418	1,225
(2)	巡查无牌旅馆的次数	3,125	6,791	9,889
(3)	对无牌旅馆的检控宗数	53	128	171
(4)	定罪宗数	39	110	161
(5)	最高罚款	20,000 元	50,000 元	20,000 元
(6)	最长监禁刑期	三个月	两个月	两个月

2.16 对于检控数字虽有增长但仍属偏低（第 2.15 段第(3)项），民政总署解释：无牌经营旅馆属刑事罪行，可被判监禁及留有案底，故法庭对证据的要求十分严谨，裁定罪成的举证准则是要求无合理疑点。因此，牌照处必须确证有关处所提供收费的短期住宿，才能提出检控。虽然该处人员在巡查中往往发现到「间接证据」(circumstantial evidence)，例如处所被分间成多间房间、由旅客所提供以日租方式租住的收据，但曾入住的旅客往往拒绝提供证人口供或不愿意回港出庭担任证人。律政司的意见指，单凭上述「间接证据」并不足以确证当日有人在该处所无牌经营旅馆，因此不建议提出检控。

2.17 该署补充，在二〇一一至一三年期间，被裁定无牌经营旅馆罪成的所有个案（第 2.15 段第(4)项），牌照处的执法人员均是透过以乔装顾客方式成功搜证以作出检控。

本署实地视察所得

2.18 根据本署职员实地视察所见（第 1.10 段），持牌旅馆经营者涉嫌在大厦内其他单位开设无牌旅馆（俗称「影子宾馆」）的情况颇为普遍。本署职员目睹持牌旅馆的当值职员肆无忌惮地引领旅客参观该些「影子宾馆」。该些单位被分间成多间房间，而通往各房间的唯一走廊颇为狭窄。根据牌照处网页所载的持牌旅馆名单，该些其他单位并非持牌旅馆。

公众对于现行规管制度的意见

2.19 从「主动调查」期间所收集到的公众意见（第 1.8 段），以及报章的相关报道，本署留意到，大厦居民和旅馆经营者所持的意

见主要如下。

大厦居民 / 业主立案法团的意见

2.20 居于有单位被用作旅馆的大厦之居民认为，近年愈来愈多单位被改建成旅馆，对他们的日常生活造成影响，例如：

- 垃圾数量增加，影响环境卫生，各业主并须负担额外清洁费用；
- 大厦居民与旅馆顾客经常因升降机的使用问题发生争执；
- 升降机负荷过度以致须经常维修，维修费用却由全部业主分担；
- 水电供应，以及排污渠的负荷亦受影响；
- 大厦经常有陌生人出入，容易引致治安问题。

2.21 对于民政总署表示大厦业主可自行透过法律行动处理经营旅馆违反大厦公契的问题（**第 2.6 及 2.7 段**），居民认为该署的说法不负责任。他们批评政府明知在某些大厦经营旅馆可能违反公契条款，但仍一方面发牌，另一方面却要业主承担诉讼费用，等同政府制造矛盾，然后将问题抛给市民处理。

2.22 总括而言，大厦居民认为民政总署在审批旅馆牌照申请时应考虑经营旅馆会否违反大厦公契，并应就每宗申请咨询居民。

旅馆经营者的意见

2.23 另一方面，旅馆经营者认为现行的发牌制度已足够保障入住持牌旅馆的旅客和大厦居民的安全，政府只须着力打击无牌旅馆便可。至于大厦公契和居民的意见，旅馆经营者认为不应纳入为发牌条件：旅馆与其他于有民居的大厦内经营之行业，例如咖啡店、发廊和补习社并无分别，对大厦居民或多或少都会带来影响。政府若只针对旅馆业加设额外发牌关卡，是对旅馆经营者不公。

经营旅馆违反地契条款的问题

2.24 就在某类处所经营旅馆会否违反地契条款的土地用途限制之问题，地政总署告知本署，若地契订明土地只可作「私人住宅用途」或「工业用途」，在有关处所经营旅馆一般来说可视为违反地

契条款。

2.25 地政总署并指出，若收到因经营旅馆而违反地契条款的投诉 / 转介个案，该署会作出调查。若确定有违反地契条款的情况，在按需要征询法律意见后，该署会采取适当的执行地契条款行动。该署可先对违规者发出警告信，并把警告信登记于土地注册处；若警告无效，该署可考虑收回有关处所。

2.26 根据地政总署所提供的资料，在二〇一一至一三年期间，该署共接获 12 宗相关的投诉 / 转介个案。该署经调查后确定全部均没有违反地契条款。

3

当局的咨询文件

3.1 在本署公布展开是项主动调查后，民政总署因应社会各界对现行规管旅馆业的制度之关注，于二〇一四年七月四日就《旅馆业条例》的检讨展开公众咨询（第 1.11 段）。在其咨询文件，该署提出了多项改善建议，主要分两方面：

- (1) 优化发牌制度；
- (2) 提升执法取缔无牌旅馆。

优化发牌制度

3.2 在发牌制度方面，民政总署提出了包括以下两项修订《旅馆业条例》的建议：

- (1) 容许该署在审批旅馆牌照申请时可基于大厦公契条文明确禁止经营旅馆而拒绝发牌 / 续牌或撤销牌照；
- (2) 容许该署在发牌过程中进行地区咨询，以考虑居民的意见。

提升执法取缔无牌旅馆

3.3 在取缔无牌旅馆方面，民政总署提出了包括以下三项修订《旅馆业条例》的建议：

- (1) 在条例加入可采纳「间接证据」的「推定」条文，以降低牌照处的举证门坎，令该处可较易对无牌旅馆的拥有人和经营者提出检控；
- (2) 订定条文让牌照处可向法庭申请令状，以便该处职员进入，以及在有需要时可强行进入怀疑无牌旅馆视察；
- (3) 提高无牌经营旅馆的最高刑罚至罚款 500,000 元及监

禁 3 年，希望法庭会相应判处较现时为高的刑罚。

4

本署的评论及建议

本署的评论

4.1 基于第 2 章所述的调查所得，本署对于现行的旅馆发牌制度及对付无牌旅馆的措施有以下评论。

旅馆发牌制度

4.2 鉴于《旅馆业条例》的立法原意（**第 2.2 段**），以及该条例相关条文的内容（**第 2.3 及 2.4 段**），本署认为，民政总署目前在审批旅馆牌照申请时，只按条例所赋予的权力考虑楼宇结构及消防安全等因素，而不考虑地契或大厦公契的条款，在这个层面来说，是依法办事；而从行政角度而言，不算失当。

4.3 不过，近年旅馆数目因应旅客的需求不断增加，住在有旅馆的大厦之居民感到日常生活受到影响（**第 2.20 段**），是可以理解的。居民期望政府对旅馆业的规管，显然已不单限于安全层面，而是同时关乎他们的日常生活。现行发牌制度没有顾及的大厦公契及居民意见，是当局必须正视的问题。本署认为，民政总署作为专责规管旅馆业的部门，早应就上述问题积极进行检讨，提出改善方案甚或修例，以响应市民的要求。

4.4 民政总署终于就《旅馆业条例》的检讨展开了公众咨询，并在咨询文件中建议在审批旅馆牌照申请时可考虑大厦公契内明确的限制性条文（**第 3.2(1)段**）（「建议(1)」）及居民的意见（**第 3.2(2)段**）（「建议(2)」）。

4.5 本署支持建议(1)，因为此举可免却在旅馆牌照发出后大厦业主须自行向旅馆经营者提出诉讼的麻烦及费用（**第 2.21 段**）。

4.6 至于建议(2)，本署认为原则上亦值得支持。然而，本署亦理解业界忧虑加添发牌条件对其行业的影响，故本署认为日后落实此建议的细节需要斟酌：例如对于已完全符合法例要求（包括在修例后可能会增添须符合大厦公契甚至地契条款（**第 4.7 段**）的规定）之旅馆牌照申请，民政总署在进行地区咨询以收集及考虑居民对该些申请的意见时，须审慎行事，就如何衡量居民所提出的反对意见是否理据充分，应制订一套具体和合理的准则，以确保该些申请获

得公平公正的审批。

4.7 民政总署没有在咨询文件建议该署可基于地契限制土地用途的条款拒绝发牌 / 续牌或撤销牌照。该署表示，因鲜有违反地契条款的个案，故无须作出如此建议。虽然地政总署的数据显示在二〇一一至一三年两年间没有一宗个案被确证违反地契条款（**第 2.26 段**），但难保他日会有违反地契条款的个案出现。故此，本署认为，当局应认真考虑藉此修订《旅馆业条例》的契机防患于未然，及早制止违反地契条款的情况出现。

4.8 本署了解，地政总署须处理涉及多方面的土地行政工作，部分个案颇为复杂。因此，该署采取执行地契条款行动，可能需时颇长。若民政总署能于审批旅馆牌照申请时及早咨询地政总署，以堵截违反地契条款的情况，大厦居民日后便无须就该些违规情况向地政总署作出投诉，更无须等候地政总署采取执行地契条款行动。

对付无牌旅馆的措施

4.9 尽管牌照处于过去数年已加强人手，增添巡查和调查，以对付如雨后春笋的无牌旅馆（**第 2.11 及 2.12 段**），但从一直严重偏低的检控率可见（**第 2.15 段第(3)项**），该处的执法行动实为事倍功半。主要原因如下：

- (1) 目前当局不能单凭「间接证据」提出检控（**第 2.16 段**）；
- (2) 遇上业主及旅馆经营者不合作时，牌照处便难以进入处所调查（**第 2.13 段**）；
- (3) 刑罚太低（**第 2.14 及 2.15 段**）；
- (4) 有增加乔装搜证行动的需要（**第 2.17 段**）。

4.10 本署认为，民政总署有见上述不理想的情况，早应谋求改变执法策略（例如调拨资源，增加以乔装顾客方式搜证），以提升执法成效。事实上，在过往，本署于调查投诉个案时，已有提示该署须采取新的策略，以对付无牌旅馆层出不穷的伎俩。该署在最近发出的咨询文件针对性地提出了多项改善建议，包括加设可采纳「间接证据」的「推定条文」、可向法庭申请进入处所令状，以及提高刑罚（**第 3.3 段**）。相信该些建议将有助提升该署的执法成效。既然民政总署亦承认乔装调查所取得的证据可获法庭接纳（**第 2.17 段**），本署认为，牌照处须进一步增加乔装调查行动的次数及力度，

以搜集有力证据。

建议

4.11 综合上文所述，本署大致上支持民政总署在咨询文件所提出的改善建议。不过，申诉专员敦促该署：

- (1) 若决定在发牌过程中进行地区咨询，须就如何衡量居民反对意见的理据，制订具体和合理的评审准则（第 4.6 段）；
- (2) 考虑将必须符合地契条款纳入为发牌条件（第 4.7 及 4.8 段）。

4.12 本署关注，民政总署所建议的法例修订需时。因此，申诉专员亦敦促民政总署在此过渡时期：

- (3) 进一步优化牌照处调查无牌旅馆的做法，多以成功检控比率较高的乔装顾客方式搜证，以提升执法成效（第 4.10 段）。

鸣谢

4.13 本署进行调查期间，获民政总署通力合作，而地政总署亦有提供协助。申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署

档案：OMB/DI/354

二〇一四年八月