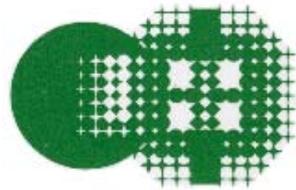


主動調查報告

政府對旅館業的規管



香港申訴專員公署

目錄

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.4
調查過程及範圍	1.5 – 1.12
2 調查所得	
旅館發牌制度	2.1 – 2.10
對付無牌旅館的措施	2.11 – 2.18
公眾對於現行規管制度的意見	2.19 – 2.23
經營旅館違反地契條款的問題	2.24 – 2.26
3 當局的諮詢文件	3.1
優化發牌制度	3.2
提升執法取締無牌旅館	3.3
4 本署的評論及建議	
本署的評論	4.1 – 4.10
建議	4.11 – 4.12
鳴謝	4.13

背景

1.1 在香港，旅館業的規管是由民政事務總署（「民政總署」）轄下的牌照事務處（「牌照處」）負責。根據《旅館業條例》，牌照處在處理旅館牌照申請時，會就擬開設旅館的處所之消防安全及樓宇結構進行審核；如有旅館涉嫌違規或無牌經營，牌照處在取得足夠證據時會提出檢控。

1.2 本署不時接獲市民投訴。他們指稱，牌照處濫發旅館牌照，未有考慮旅館設在有民居的大廈可能會對大廈居民造成滋擾，甚至危險。部分投訴人更指稱，在其大廈經營旅館實違反大廈公契的規定，但牌照處卻仍然發出牌照。

1.3 此外，亦有投訴人指摘牌照處執法不力，未能有效打擊無牌經營的旅館，以致無牌旅館到處林立，其中可能涉及消防安全及樓宇結構問題。

1.4 二〇一三年十二月，北角五洲大廈發生火警，釀成一死二十多人受傷，當中包括入住該大廈內旅館之旅客。事件揭露了，在該大廈內，除持牌旅館外，亦有為數不少的無牌旅館。因此，公眾高度關注政府有否妥善規管旅館業。

調查過程及範圍

1.5 有見及此，本署於二〇一四年一月展開「主動調查審研」（即初步查訊），以評估有否需要作出正式「主動調查」，探究現行規管旅館業的制度及程序之不足。

1.6 在「主動調查審研」階段，本署研究了《旅館業條例》、政府有關旅館及其他行業的牌照申請的指引，以及相關的傳媒報道。本署亦有直接向民政總署索取資料。

1.7 經審研上述資料後，本署認為有需要就以下兩方面進行更深入的調查：

- (1) 現行的旅館發牌制度是否足以保障入住者及公眾的安全及權益；
- (2) 當局打擊無牌旅館的制度及措施是否有效。

1.8 申訴專員遂於二〇一四年六月五日根據《申訴專員條例》第7(1)(a)(ii)條對民政總署展開正式「主動調查」，以索取進一步資料。同月十二日，本署就是項主動調查發出新聞公報，並邀請各界人士就有關課題提供意見及資料。

1.9 鑑於據報有些旅館除違反大廈公契外，亦涉嫌違反土地契約的土地用途規定，本署亦向負責執行地契條款的地政總署作出查詢。

1.10 為深入了解有牌及無牌旅館的營運情況，本署更派員到旅館業特別蓬勃的地區（包括銅鑼灣、北角、尖沙咀及旺角），進行實地視察。

1.11 七月四日，民政總署就《旅館業條例》的檢討展開公眾諮詢。就其在諮詢文件中所提出的建議，本署於同月十日與該署舉行會議，交換意見。

1.12 七月二十五日，本署將調查報告的初稿全文及相關部分分別送交民政總署和地政總署，請兩署置評。經考慮他們的意見後，本署於八月十四日完成這份報告。

2

調查所得

旅館發牌制度

發牌制度的來由

2.1 一九八八年，尖沙咀重慶大廈一家旅館發生火警，導致一名旅客死亡，事件引起公眾廣泛關注。事後，政府決定透過立法訂立發牌制度，規管旅館業。《旅館業條例》於一九九一年六月成為法例。

2.2 在草擬《旅館業條例》時，政府諮詢了持份者及當時的立法局。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過發牌制度，確保用作旅館的處所在**樓宇結構**和**消防安全**方面達到指定標準，以保障入住者及公眾安全；
- (2) 發牌條件並**沒有**規定旅館須符合**地契**或**大廈公契**的條款。如旅館違反地契或大廈公契，應由相關政府部門或大廈業主行使其法定權力，採取執行契約行動。

法例相關條文

2.3 《旅館業條例》第 8(3)條訂明，旅館業監督（即民政事務局局长；牌照處獲授權執行其有關職能）有權以其認為有以下情況為由，拒絕就有關旅館發出牌照：

- (a) 將會用作旅館的處所，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》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》所列的關於設計、結構、防火、健康、衛生及安全的規定；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。

2.4 《旅館業條例》第 8(4)條訂明，旅館業監督如拒絕發出牌照，必須向申請人發出書面命令，說明是根據上段哪一項理由拒絕發出牌照。

發牌不考慮的因素

2.5 民政總署表示，由於《旅館業條例》並無賦予該署權力，以該條例第 8(3)條以外的理由拒絕旅館牌照申請（**第 2.4 段**），故該署不會因為經營旅館違反地契或大廈公契條款，又或因為申請遭公眾反對而拒絕發牌。

2.6 該署並指出，大廈公契是大廈各業主、物業管理人和發展商所簽訂的私人契約，各方均可根據公契賦予的權力，向違反公契條文的一方採取適當的行動。不同的大廈公契內容也有所不同；大廈公契內有否對經營旅館施加限制的條款，涉及私人契約的詮釋問題，該署無權干預。

2.7 雖則如此，牌照處所發出的旅館牌照，並不會免除任何由政府所批出的地契、租約或任何其他牌照內所載的任何條件，亦不會影響或改變旅館所在樓宇的大廈公契或其他私人契約的條文。牌照處已清楚提醒持牌人：如在有關處所經營旅館違反相關契約內所載的條款及條件，後果自負。

發牌程序

2.8 在接獲牌照申請後，牌照處會派出由屋宇署及消防處借調該處的專業人員，進行實地視察及勘查樓宇結構及消防安全。牌照處或會要求申請人進行所須的改善工程。牌照處會參照《建築物條例》關於逃生途徑的規定，以及經屋宇署批准的圖則，在發牌條件中訂明該旅館可入住人數的最高限額，以確保預期佔用大廈的總人數不會因為該旅館的開設而超越核準圖則上所訂的最高數目。

2.9 在處理續牌申請時，牌照處同樣會派員實地視察，在確保有關處所仍然符合安全標準後，才會批准續牌。

統計數字

2.10 二〇一一至一三年期間，持牌旅館及新簽發牌照的數目如下：

	2011年	2012年	2013年
持牌旅館數目	1,400	1,493	1,600
新簽發牌照數目	64	125	145

對付無牌旅館的措施

巡查及調查

2.11 為加強打擊無牌旅館，牌照處執法分組於二〇一一年起由具執法經驗的消防處人員組成，並增加人手和聘用具執法經驗的前線人員。當發現涉嫌無牌經營旅館的活動或接獲舉報時，牌照處會派員巡查。經調查後，如有足夠證據證明有關處所涉及無牌經營旅館，便會提出檢控。此外，牌照處亦會重點加強巡查火警風險較高的大廈。

2.12 鑑於近年有無牌旅館為掩人耳目而只透過互聯網進行宣傳和交易，牌照處已成立專責網絡執法小隊，瀏覽互聯網網頁、討論區、博客專欄等，一方面搜尋懷疑無牌旅館的資訊和情報，另一方面呼籲旅客選擇入住持牌旅館。

2.13 民政總署表示，牌照處人員若經多次嘗試仍未能進入涉嫌經營無牌旅館的處所視察，便會發信要求業主及旅館經營者合作，安排該處人員進入該處所進行調查。

刑罰及統計數字

2.14 無牌經營旅館屬刑事罪行，一經定罪，最高可被罰款 200,000 元及監禁兩年，並可在罪行持續期間每天另加罰款 20,000 元。

2.15 二〇一一至一三年期間，對無牌經營旅館的執法行動的資料如下：

		2011年	2012年	2013年
(1)	有關無牌旅館的投訴數目	696	1,418	1,225
(2)	巡查無牌旅館的次數	3,125	6,791	9,889
(3)	對無牌旅館的檢控宗數	53	128	171
(4)	定罪宗數	39	110	161
(5)	最高罰款	20,000元	50,000元	20,000元
(6)	最長監禁刑期	三個月	兩個月	兩個月

2.16 對於檢控數字雖有增長但仍屬偏低（**第 2.15 段第(3)項**），民政總署解釋：無牌經營旅館屬刑事罪行，可被判監禁及留有案底，故法庭對證據的要求十分嚴謹，裁定罪成的舉證準則是要求無合理疑點。因此，牌照處必須確證有關處所提供收費的短期住宿，才能提出檢控。雖然該處人員在巡查中往往發現到「間接證據」（*circumstantial evidence*），例如處所被分間成多間房間、由旅客所提供以日租方式租住的收據，但曾入住的旅客往往拒絕提供證人口供或不願意回港出庭擔任證人。律政司的意見指，單憑上述「間接證據」並不足以確證當日有人在該處所無牌經營旅館，因此不建議提出檢控。

2.17 該署補充，在二〇一一至一三年期間，被裁定無牌經營旅館罪成的所有個案（**第 2.15 段第(4)項**），牌照處的執法人員均是透過以喬裝顧客方式成功蒐證以作出檢控。

本署實地視察所得

2.18 根據本署職員實地視察所見（**第 1.10 段**），持牌旅館經營者涉嫌在大廈內其他單位開設無牌旅館（俗稱「影子賓館」）的情況頗為普遍。本署職員目睹持牌旅館的當值職員肆無忌憚地引領旅客參觀該些「影子賓館」。該些單位被分間成多間房間，而通往各房間的唯一走廊頗為狹窄。根據牌照處網頁所載的持牌旅館名單，該些其他單位並非持牌旅館。

公眾對於現行規管制度的意見

2.19 從「主動調查」期間所收集到的公眾意見（**第 1.8 段**），以及報章的相關報道，本署留意到，大廈居民和旅館經營者所持的意見主要如下。

大廈居民／業主立案法團的意見

2.20 居於有單位被用作旅館的大廈之居民認為，近年愈來愈多單位被改建成旅館，對他們的日常生活造成影響，例如：

- 垃圾數量增加，影響環境衛生，各業主並須負擔額外清潔費用；
- 大廈居民與旅館顧客經常因升降機的使用問題發生爭執；
- 升降機負荷過度以致須經常維修，維修費用卻由全部業主分擔；
- 水電供應，以及排污渠的負荷亦受影響；
- 大廈經常有陌生人出入，容易引致治安問題。

2.21 對於民政總署表示大廈業主可自行透過法律行動處理經營旅館違反大廈公契的問題（**第 2.6 及 2.7 段**），居民認為該署的說法不負責任。他們批評政府明知在某些大廈經營旅館可能違反公契條款，但仍一方面發牌，另一方面卻要業主承擔訴訟費用，等同政府製造矛盾，然後將問題拋給市民處理。

2.22 總括而言，大廈居民認為民政總署在審批旅館牌照申請時應考慮經營旅館會否違反大廈公契，並應就每宗申請諮詢居民。

旅館經營者的意見

2.23 另一方面，旅館經營者認為現行的發牌制度已足夠保障入住持牌旅館的旅客和大廈居民的安全，政府只須着力打擊無牌旅館便可。至於大廈公契和居民的意見，旅館經營者認為不應納入為發牌條件：旅館與其他於有民居的大廈內經營之行業，例如咖啡店、髮廊和補習社並無分別，對大廈居民或多或少都會帶來影響。政府若只針對旅館業加設額外發牌關卡，是對旅館經營者不公。

經營旅館違反地契條款的問題

2.24 就在某類處所經營旅館會否違反地契條款的土地用途限制之問題，地政總署告知本署，若地契訂明土地只可作「私人住宅用途」或「工業用途」，在有關處所經營旅館一般來說可視作違反地契條款。

2.25 地政總署並指出，若收到因經營旅館而違反地契條款的投訴／轉介個案，該署會作出調查。若確定有違反地契條款的情況，在按需要徵詢法律意見後，該署會採取適當的執行地契條款行動。該署可先對違規者發出警告信，並把警告信登記於土地註冊處；若警告無效，該署可考慮收回有關處所。

2.26 根據地政總署所提供的資料，在二〇一一至一三年期間，該署共接獲 12 宗相關的投訴／轉介個案。該署經調查後確定全部均沒有違反地契條款。

3

當局的諮詢文件

3.1 在本署公布展開是項主動調查後，民政總署因應社會各界對現行規管旅館業的制度之關注，於二〇一四年七月四日就《旅館業條例》的檢討展開公眾諮詢（**第 1.11 段**）。在其諮詢文件，該署提出了多項改善建議，主要分兩方面：

- (1) 優化發牌制度；
- (2) 提升執法取締無牌旅館。

優化發牌制度

3.2 在發牌制度方面，民政總署提出了包括以下兩項修訂《旅館業條例》的建議：

- (1) 容許該署在審批旅館牌照申請時可基於大廈公契條文明確禁止經營旅館而拒絕發牌／續牌或撤銷牌照；
- (2) 容許該署在發牌過程中進行地區諮詢，以考慮居民的意見。

提升執法取締無牌旅館

3.3 在取締無牌旅館方面，民政總署提出了包括以下三項修訂《旅館業條例》的建議：

- (1) 在條例加入可採納「間接證據」的「推定」條文，以降低牌照處的舉證門檻，令該處可較易對無牌旅館的擁有人和經營者提出檢控；
- (2) 訂定條文讓牌照處可向法庭申請令狀，以便該處職員進入，以及在有需要時可強行進入懷疑無牌旅館視察；

- (3) 提高無牌經營旅館的最高刑罰至罰款 500,000 元及監禁 3 年，希望法庭會相應判處較現時為高的刑罰。

4

本署的評論及建議

本署的評論

4.1 基於第 2 章所述的調查所得，本署對於現行的旅館發牌制度及對付無牌旅館的措施有以下評論。

旅館發牌制度

4.2 鑑於《旅館業條例》的立法原意（**第 2.2 段**），以及該條例相關條文的內容（**第 2.3 及 2.4 段**），本署認為，民政總署目前在審批旅館牌照申請時，只按條例所賦予的權力考慮樓宇結構及消防安全等因素，而不考慮地契或大廈公契的條款，在這個層面來說，是依法辦事；而從行政角度而言，不算失當。

4.3 不過，近年旅館數目因應旅客的需求不斷增加，住在有旅館的大廈之居民感到日常生活受到影響（**第 2.20 段**），是可以理解的。居民期望政府對旅館業的規管，顯然已不單限於安全層面，而是同時關乎他們的日常生活。現行發牌制度沒有顧及的大廈公契及居民意見，是當局必須正視的問題。本署認為，民政總署作為專責規管旅館業的部門，早應就上述問題積極進行檢討，提出改善方案甚或修例，以回應市民的訴求。

4.4 民政總署終於就《旅館業條例》的檢討展開了公眾諮詢，並在諮詢文件中建議在審批旅館牌照申請時可考慮大廈公契內明確的限制性條文（**第 3.2(1)段**）（「建議(1)」）及居民的意見（**第 3.2(2)段**）（「建議(2)」）。

4.5 本署支持建議(1)，因為此舉可免卻在旅館牌照發出後大廈業主須自行向旅館經營者提出訴訟的麻煩及費用（**第 2.21 段**）。

4.6 至於建議(2)，本署認為原則上亦值得支持。然而，本署亦理解業界憂慮加添發牌條件對其行業的影響，故本署認為日後落實此建議的細節需要斟酌：例如對於已完全符合法例要求（包括在修

例後可能會增添須符合大廈公契甚至地契條款(第 4.7 段)的規定)之旅館牌照申請,民政總署在進行地區諮詢以收集及考慮居民對該些申請的意見時,須審慎行事,就如何衡量居民所提出的反對意見是否理據充分,應制訂一套具體和合理的準則,以確保該些申請獲得公平公正的審批。

4.7 民政總署沒有在諮詢文件建議該署可基於地契限制土地用途的條款拒絕發牌/續牌或撤銷牌照。該署表示,因鮮有違反地契條款的個案,故無須作出如此建議。雖然地政總署的資料顯示在二〇一一至一三年兩年間沒有一宗個案被確證違反地契條款(第 2.26 段),但難保他日會有違反地契條款的個案出現。故此,本署認為,當局應認真考慮藉此修訂《旅館業條例》的契機防患於未然,及早制止違反地契條款的情況出現。

4.8 本署了解,地政總署須處理涉及多方面的土地行政工作,部分個案頗為複雜。因此,該署採取執行地契條款行動,可能需時頗長。若民政總署能於審批旅館牌照申請時及早諮詢地政總署,以堵截違反地契條款的情況,大廈居民日後便無須就該些違規情況向地政總署作出投訴,更無須等候地政總署採取執行地契條款行動。

對付無牌旅館的措施

4.9 儘管牌照處於過去數年已加強人手,增添巡查和調查,以對付如雨後春筍的無牌旅館(第 2.11 及 2.12 段),但從一直嚴重偏低的檢控率可見(第 2.15 段第(3)項),該處的執法行動實為事倍功半。主要原因如下:

- (1) 目前當局不能單憑「間接證據」提出檢控(第 2.16 段);
- (2) 遇上業主及旅館經營者不合作時,牌照處便難以進入處所調查(第 2.13 段);
- (3) 刑罰太低(第 2.14 及 2.15 段);
- (4) 有增加喬裝蒐證行動的需要(第 2.17 段)。

4.10 本署認為,民政總署有見上述不理想的情況,早應謀求改變執法策略(例如調撥資源,增加以喬裝顧客方式搜證),以提升執

法成效。事實上，在過往，本署於調查投訴個案時，已有提示該署須採取新的策略，以對付無牌旅館層出不窮的伎倆。該署在最近發出的諮詢文件針對性地提出了多項改善建議，包括加設可採納「間接證據」的「推定條文」、可向法庭申請進入處所令狀，以及提高刑罰（**第 3.3 段**）。相信該些建議將有助提升該署的執法成效。既然民政總署亦承認喬裝調查所取得的證據可獲法庭接納（**第 2.17 段**），本署認為，牌照處須進一步增加喬裝調查行動的次數及力度，以蒐集有力證據。

建議

4.11 綜合上文所述，本署大致上支持民政總署在諮詢文件所提出的改善建議。不過，申訴專員敦促該署：

- (1) 若決定在發牌過程中進行地區諮詢，須就如何衡量居民反對意見的理據，制訂具體和合理的評審準則（**第 4.6 段**）；
- (2) 考慮將必須符合地契條款納入為發牌條件（**第 4.7 及 4.8 段**）。

4.12 本署關注，民政總署所建議的法例修訂需時。因此，申訴專員亦敦促民政總署在此過渡時期：

- (3) 進一步優化牌照處調查無牌旅館的做法，多以成功檢控比率較高的喬裝顧客方式搜證，以提升執法成效（**第 4.10 段**）。

鳴謝

4.13 本署進行調查期間，獲民政總署通力合作，而地政總署亦有提供協助。申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/354

二〇一四年八月