

主動調查報告摘要

民政事務總署 (「HAD」)

個案編號：OMB/DI/354

政府對旅館業的規管

(調查宣布日期：二〇一四年六月五日；完成日期：二〇一四年八月十四日；調查報告全文可登入本署網址 www.ombudsman.hk 瀏覽)

背景

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」)按《旅館業條例》執行。

2. 本署不時接獲市民投訴。他們指稱，牌照處濫發旅館牌照，未有考慮旅館設於多層住宅大廈內，可能會對大廈居民造成滋擾甚至危險。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。

3. 有見及此，申訴專員進行主動調查，以探究政府規管旅館業的制度可有不足之處。

本署調查所得及評論

旅館發牌制度未能與時並進

4. 《旅館業條例》的立法原意，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。該條例所訂的發牌條件，並不包括須符合地契或大廈公契條款，亦無須顧及大廈居民的意見。

5. 本署認為，基於條例所限，民政總署當前在審批旅館牌照申請時，不考

慮地契或大廈公契條款，或大廈居民的意見，是依法辦事；從行政角度而言，不算失當。不過，近年旅館數目不斷增加，住在有旅館的大廈之居民感到日常生活受到影響（例如：大廈維修費用增加），是可以理解的。大廈居民期望政府對旅館業的規管不僅是保障安全，而且須顧及旅館對他們日常生活的影響。因此，本署認為，民政總署早應就旅館發牌制度進行檢討，提出改善方案甚或修例，以回應市民的訴求。

對付無牌旅館的措施成效不彰

6. 牌照處近年已增添人手，加強巡查和調查，以對付如雨後春筍的無牌旅館。然而，基於下列原因，檢控無牌旅館的比率一直嚴重偏低：

- (1) 根據律政司的意見，在現有的法例下，當局不能單憑「間接證據」（例如處所的間格及佈置）提出檢控；
- (2) 遇上業主及旅館經營者不合作時，牌照處人員難以進入處所調查；
- (3) 刑罰太輕；
- (4) 較少喬裝蒐證行動。

7. 本署認為，民政總署面對上述不理想的情況，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蒐集有力證據），以提升執法成效。

民政總署的公眾諮詢

8. 於本署公布展開主動調查後，民政總署因應社會各界對現行規管旅館業的制度之關注，在二〇一四年七月就《旅館業條例》的檢討展開公眾諮詢。該署在其諮詢文件內提出了多項修訂法例的建議，包括：

- (1) 授權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) 授權該署在發牌過程中進行地區諮詢，以考慮居民的意見；
- (3) 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／經營者提出檢

主動調查報告摘要

控；

- (4) 授權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；
- (5) 提高無牌經營旅館的最高刑罰至罰款 500,000 元及監禁三年，希望法庭將來會相應判處較高的刑罰。

建議

- 9. 本署大致上支持民政總署所提出的改善建議。此外，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；
 - (2) 考慮把必須符合地契條款納入為發牌條件；

進一步優化牌照處調查無牌旅館的做法，多採取成功檢控比率較高的喬裝顧客方式蒐證，以提升執法成效