

第 6 章

民政事務局
民政事務總署

酒店和賓館的規管

香港審計署
二零一七年十月二十七日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十九號報告書》共有 9 章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

酒店和賓館的規管

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.16
審查工作	1.17 – 1.18
鳴謝	1.19
第 2 部分：規管持牌場所	2.1
辦理新牌照和續期牌照申請	2.2 – 2.14
審計署的建議	2.15
政府的回應	2.16
為不受保障個案的牌照續期	2.17 – 2.25
審計署的建議	2.26
政府的回應	2.27
確保牌照規定獲得遵從	2.28 – 2.33
審計署的建議	2.34
政府的回應	2.35
第 3 部分：打擊無牌場所	3.1
監察懷疑無牌場所	3.2 – 3.6
審計署的建議	3.7
政府的回應	3.8
調查懷疑無牌場所	3.9 – 3.16
審計署的建議	3.17
政府的回應	3.18
檢控無牌場所	3.19 – 3.25
審計署的建議	3.26
政府的回應	3.27

	段數
第 4 部分：其他行政和發牌事宜	4.1
收回成本	4.2 – 4.9
審計署的建議	4.10
政府的回應	4.11
牌照事務督察的個案量	4.12 – 4.18
審計署的建議	4.19
政府的回應	4.20
民宿	4.21 – 4.23
審計署的建議	4.24
政府的回應	4.25
附錄	頁數
A：牌照事務處組織圖 (2017 年 6 月 30 日)	43
B：《旅館業條例》下的一般牌照規定	44
C：修訂酒店和賓館牌照費用的嘗試 (按時序排列——2007 年 11 月至 2017 年 6 月)	45 – 47

酒店和賓館的規管

摘要

1. 《旅館業條例》(第 349 章) 下設有發牌制度，藉以規管酒店和賓館等收費提供住宿地方的處所。持牌處所的樓宇結構和消防安全，均須符合《建築物條例》(第 123 章) 和《消防條例》(第 95 章) 所訂明的標準。設立發牌制度的主要目的，是為了保障住客和公眾(例如鄰近處所的居民)，使他們免受樓宇安全和消防安全兩方面的風險。《旅館業條例》中的旅館業監督，由民政事務局局长擔任。在其授權下，民政事務總署(民政總署)轄下的牌照事務處負責執行《旅館業條例》下的工作(例如發牌和相關的執法任務)。該等工作佔牌照事務處工作量的相當部分。截至 2017 年 6 月 30 日，根據《旅館業條例》領牌的場所共有 2 024 個，當中包括 286 間持牌酒店(提供 77 724 個客房)和 1 738 間持牌賓館(提供 14 029 個客房)。牌照事務處編制下有 130 個全職職位和 58 個兼職職位，在 2017-18 年度的預計員工費用為 6,630 萬元。審計署最近就酒店和賓館的規管進行了審查。

規管持牌場所

2. **辦理新牌照和續期牌照申請** 牌照申請通常涉及數個階段，例如“初步視察”(牌照事務處視察有關處所，並指出須進行的改善工程)、“改善工程”(申請人進行所需的改善工程)、“跟進視察”(牌照事務處確定所需的改善工程均已完竣)等。每個申請的“完成發牌時間”為各階段需時的總和。審計署留意到：

- (a) **需要監察完成發牌時間** 新牌照申請的平均完成發牌時間頗長(例如在 2017 年為 469 個曆日)；
- (b) **需要加強工作表現管理** 牌照事務處就不同申請階段而制定的 9 項“目標時間”中，有 2 項屬已公布的服務承諾，其餘 7 項則僅屬內部目標。該 7 項內部目標大多未能達致，且牌照事務處未有公布該等目標，藉以改善透明度和問責性；也未有製備有關的管理資料，以供監察達標情況；及
- (c) **辦理時間因需多次提交資料而延長** 在“改善工程”和“跟進視察”兩個階段，申請人可能需要一段長時間，才能向牌照事務處提

摘要

交關於改善工程完竣的全部資料，以致完成發牌時間有所延長(第 2.2 至 2.6、2.8 及 2.10 段)。

3. **為不受保障個案的牌照續期** 根據《旅館業條例》第 9(1) 條，續期牌照申請可在現有牌照的有效期限屆滿日之前不少於 3 個月提交(此情況稱為“受保障個案”)。根據該條例第 9(5) 條，在牌照事務處就申請作出決定(例如批准或拒絕)前，受保障個案所涉及的現有牌照不論在何時屆滿，均會繼續有效。反之，在現有牌照的有效期限屆滿日之前 3 個月內提交的續期牌照申請(此情況稱為“不受保障個案”)，不會受到第 9(5) 條的保障。審計署留意到：

- (a) **續期牌照的完成發牌時間存在差異** 牌照事務處向來會優先辦理不受保障個案，因此完成發牌時間明顯較受保障個案的為短(在 2017 年，不受保障個案的有關時間為 90 個曆日，而受保障個案的則為 134 個曆日)；及
- (b) **需要就按時提交申請加強宣傳** 在現有牌照屆滿後才獲批的不受保障個案，仍佔相當比例(例如在 2017 年首 6 個月為 61%)。牌照事務處向來會提醒持牌人根據第 9(1) 條的規定，按時提交續期牌照申請。然而，不受保障個案仍然為數頗多(例如在 2016 年為 209 宗)，有關經營者或會在未具有效牌照的情況下經營(第 2.17 至 2.20、2.22 及 2.24 段)。

4. **需要確保牌照規定獲得遵從** 2016 年，就牌照有效期為 2 或 3 年的場所，牌照事務處的建築安全組對其中的 76 個進行年度視察，查看這些場所是否符合建築安全規定。此外，消防安全分組對牌照有效期為 2 或 3 年的所有場所均進行年度視察，所以也對這 76 個場所進行視察，查看這些場所是否符合消防安全規定。建築安全組和消防安全分組發現，共 12 個(16%)場所有違規情況。審計署留意到：(a) 牌照事務處在進行其他視察工作時，曾發現有較高百分比的場所存在違規情況(例如在 2016 年批准續期牌照申請時，533 個牌照有效期為 2 或 3 年的場所中，發現有 25% 存在違規情況)；及 (b) 年度視察有可予改善之處，例如建築安全組並非以風險為本的方式選擇進行視察的場所，而年度視察也並非以突擊方式進行。此外，牌照事務處沒有製備有關年度視察進度和結果的管理資料，以供管理層考慮(第 2.30 至 2.32 段)。

摘要

打擊無牌場所

5. **需要監察尚未完結懷疑個案日益增加的情況** 為找出懷疑無牌場所，牌照事務處的執法分組會從不同來源蒐集情報(例如市民的投訴)。該分組會就懷疑個案採取跟進行動，例如視察有關處所，以及在具備有關經營無牌場所的充分證據時提出檢控。儘管該分組已為完成跟進行動而努力，但處理中的懷疑個案(即尚未完結的個案)仍由2012年1月1日的644宗，倍增至2017年6月30日的1322宗，當中不少(270宗，即20%)已存在超過3年。審計署留意到，牌照事務處向來沒有就尚未完結的懷疑個案，製備並匯報有關個案數目和個案存在時間的資料，以供民政總署管理層考慮(第3.3至3.6段)。

6. **調查懷疑無牌場所** 審計署留意到下列事宜：

- (a) **難以為檢控蒐證** 截至2017年6月30日已存在超過3年的270宗懷疑個案中，有90宗(33%)曾進行檢控工作。然而，餘下的180宗(67%)則出現難以為檢控蒐證的情況；
- (b) **需要以有效措施進行調查** 部分無牌場所會透過網站作宣傳和供人預訂。審計署留意到在部分個案中，透過網站經營的無牌場所未有顯示其詳細地址，也不接待未經預約的住客。儘管牌照事務處有需要因應這種經營模式，在調查時採取額外措施(例如“放蛇”行動)以補不足，但該事務處通常沒有這樣做；及
- (c) **需要參考外國經驗** 在《旅館業條例》正進行檢討之時，外國不少城市已立法打擊經由互聯網非法提供住宿地方(第3.10、3.11、3.14及3.16段)。

7. **需要採取更有力的措施檢控無牌場所** 根據《旅館業條例》，凡任何人經營無牌場所，一經定罪可處罰款20萬元和監禁2年，並就罪行持續期間的每1天另處罰款2萬元。審計署留意到，部分無牌場所經營者已屢次犯案，被多次檢控也在所不計。至於處以監禁的個案中，被當場捕獲和檢控的通常是場所管理者，而不是幕後的經營者。因此，有需要向社會傳達明確訊息：經營無牌場所可能危害公眾安全和滋擾鄰舍，屬刑事罪行。審計署也留意到，現行《旅館業條例》中有關罪行持續的條文(即在罪行持續期間每天罰款2萬元)一直不獲援引(第3.19、3.20、3.22及3.24段)。

摘要

其他行政和發牌事宜

8. **需要更盡力收回成本** 《旅館業(費用)規例》(第349B章)訂明簽發新牌照和續期牌照的收費。政府的政策是各項政府收費一般應訂於足以收回提供物品或服務全部成本的水平。審計署留意到，在2016–17年度，仍未能就簽發酒店和賓館牌照收回成本。簽發新牌照的收回成本比率介乎32%至75%，而續期牌照則為40%至72%。自2007年11月進行上次修訂以來，民政總署曾5次嘗試修訂牌照費用，但全部收費建議均未能落實(第4.2、4.3及4.6至4.8段)。

9. **需要密切監察牌照事務督察的個案量** 每宗懷疑無牌場所個案，會交由1名負責人員(個案負責人)處理。個案負責人需要跟進手上的個案，並到有關處所視察。牌照事務處全部牌照事務督察，均獲委派為個案負責人，依次序承接新個案。牌照事務處表示，該分配機制可限制個別人員對個案分配工作的控制，符合防止貪污的原則和精神。截至2017年6月30日，就尚未完結的個案而言，24名牌照事務督察的總個案量為1 322宗。審計署留意到，不同牌照事務督察所負責的個案數目有頗大出入，介乎32宗(即平均個案量55宗的58%)至75宗(即平均個案量的136%)。一般而言，個案量較高的牌照事務督察，手上的長期尚未完結個案也較多。牌照事務督察如須負責大量個案，便可能造成無法及時和有效地處理手上個案的風險。此外，審計署留意到，牌照事務處向來沒有製備有關個案量的統計數字，以作為管理資料，或在定期舉行的管理層會議上加以討論(第4.12至4.17段)。

10. **需要全面檢討民宿的相關事宜** 在本港發展民宿的呼聲一直存在。2017年7月，民政總署向立法會民政事務委員會匯報修訂《旅館業條例》的進度時，表示發展民宿可能涉及土地用途、規劃、旅遊事務、環境和交通的考慮，屬不同決策局和部門的職權範圍。民政總署正與相關決策局和部門探討制訂一套適用於民宿牌照申請的指引，期望在樓宇和消防安全不受影響的同時，簡化牌照規定。審計署認為，民政總署在制訂有關民宿的擬議指引時，需要處理多項事宜，包括可能需要把民宿與其他類型的賓館加以劃分、諮詢相關持份者，以及考慮外國在規管民宿方面的經驗是否適用於香港(第4.21至4.23段)。

摘要

審計署的建議

11. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 更密切地監察完成發牌時間，以便在必要時盡快着手改善 (第 2.15(a) 段)；
- (b) 在顧及需要制訂恰當的目標時間並公布周知等因素後，從速改善民政總署在內部目標方面的工作表現管理 (第 2.15(b) 段)；
- (c) 更盡力協助申請人按規定提交有關改善工程完竣的資料 (第 2.15(d) 段)；
- (d) 研究受保障與不受保障兩類個案的完成發牌時間長期呈現重大差異的情況，並採取必要行動予以糾正 (第 2.26(a) 段)；
- (e) 加強牌照事務處的宣傳工作，鼓勵持牌人根據《旅館業條例》第 9(1) 條的規定按時提交申請 (第 2.26(b) 段)；
- (f) 就年度視察能否有效發現違反牌照規定的情況，加以監察 (第 2.34(a) 段)；
- (g) 在顧及需要採用以風險為本的方式，以及在視察中納入突擊元素和製備足夠的管理資料後，採取必要措施加強年度視察工作 (第 2.34(b) 段)；
- (h) 確保製備足夠的管理資料，以便監察尚未完結的懷疑個案 (第 3.7(a) 段)；
- (i) 探討有助調查懷疑無牌場所的進一步措施 (第 3.17(a) 段)；
- (j) 就適當的個案，留意可否援引現行《旅館業條例》下的罪行持續條文 (第 3.26 段)；
- (k) 採取措施，確保有關修訂酒店和賓館牌照費用的工作計劃能及時制訂，並監察工作計劃的落實情況 (第 4.10(a) 及 (c) 段)；
- (l) 更密切地監察牌照事務督察的個案量 (第 4.19(a) 段)；及
- (m) 在制訂有關民宿的擬議指引時，與相關決策局和部門合作，全面檢討民宿的相關事宜 (第 4.24 段)。

摘要

政府的回應

12. 民政事務總署署長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 《旅館業條例》(第 349 章) 下設有發牌制度，藉以規管酒店和賓館等收費提供住宿地方的處所。持牌處所的樓宇結構和消防安全，均須符合《建築物條例》(第 123 章) 和《消防條例》(第 95 章) 所訂明的標準。設立發牌制度的主要目的，是為了保障住客和公眾(例如鄰近處所的居民)，使他們免受樓宇安全和消防安全兩方面的風險。

1.3 《旅館業條例》中的酒店和賓館，是指會為任何人士提供短期住宿地方的處所，而有關人士會就所提供的服務和設施繳付費用(註 1)。《旅館業(豁免)令》(第 349C 章) 則規定，《旅館業條例》不適用於若干處所，包括：

- (a) 就每次出租而言，出租期間為連續 28 天或以上而提供住宿地方的處所；及
- (b) 床位寓所、幼兒中心、會社、安老院和殘疾人士院舍。這些處所須受其他條例規管(註 2)。

發牌子酒店和賓館

1.4 《旅館業條例》中的旅館業監督，由民政事務局局长擔任。在其授權下，民政事務總署(民政總署)轄下的牌照事務處負責執行《旅館業條例》下的工作，包括發牌(見第 1.5 至 1.8 段)和相關的執法任務(見第 1.9 至 1.12 段)。

1.5 牌照申請人擬用作旅館或賓館的處所，必須經《建築物條例》訂明的建築事務監督批准可作居住或酒店／賓館用途，而這些處所也必須符合《建築物

註 1：根據《旅館業條例》，酒店和賓館指任何處所，其佔用人、東主或租客顯示在他可提供的住宿的範圍內，他會向到臨該處所的任何人士提供住宿的地方，而該人看似是有能力並願意為所提供的服務及設施繳付合理款項，並且是在宜於予以接待的狀況的。

註 2：與這些處所相關的條例包括《床位寓所條例》(第 447 章)、《幼兒服務條例》(第 243 章)、《會社(房產安全)條例》(第 376 章)、《安老院條例》(第 459 章)和《殘疾人士院舍條例》(第 613 章)。

引言

條例》和《消防條例》中有關樓宇結構、消防安全和衛生條件等方面的規定。牌照事務處會透過實地視察，確保有關處所合乎規定，並可能向申請人發信，列出須進行的改善工程。牌照事務處並會再次視察處所，確保須進行的改善工程均已完竣。只有在符合所有牌照規定的情況下，申請人方會獲發牌照。

1.6 每個牌照均有期限。牌照有效期介乎 1 至 7 年，按牌照事務處所訂立的準則而釐訂（例如並非專為旅館用途而建造的處所，牌照有效期為 1 至 3 年，而專為旅館用途而建造的處所則可以為 4 至 7 年）。為使持牌處所的業務得以持續無間，持牌人可在牌照有效期屆滿前不少於 3 個月申請續期。根據《旅館業條例》的規定，如在這種情況下提出申請，有關牌照會一直維持有效，直至牌照事務處就申請作出決定（例如批准或拒絕）為止（見第 2.17 段）。

1.7 截至 2017 年 6 月 30 日，根據《旅館業條例》領牌經營的場所有 2 024 個。這些場所會按所提供住宿地方的類別，獲發不同種類的牌照，當中包括“酒店”牌照（286 個場所）、“賓館（一般）”牌照（1 552 個場所）、“賓館（度假屋）”牌照（140 個場所）和“賓館（度假營）”牌照（46 個場所）。為行文簡潔起見，下文中領有“酒店”牌照的場所均稱為“持牌酒店”，而領有其他種類牌照的場所則稱為“持牌賓館”。圖一顯示在 2012 至 2017 年期間，持牌酒店和持牌賓館的數目。

圖一

持牌酒店和持牌賓館
(2012至2017年)

圖例：
■ 持牌賓館
■ 持牌酒店

資料來源：民政總署的記錄

附註：2012至2016年的數字，顯示截至相關年份12月31日的情況。2017年的數字則顯示截至2017年6月30日的情況。

1.8 截至2017年6月30日，這2 024個場所包括286間持牌酒店(提供77 724個客房)和1 738間持牌賓館(提供14 029個客房)。

打擊無牌場所

1.9 在無牌處所提供住宿地方，或會危害住客和公眾的生命財產。此外，經營無牌場所屬刑事罪行，一經定罪可被罰款20萬元和監禁2年。為打擊無牌場所，牌照事務處採取了多管齊下的方式，包括加強執法行動、提升阻遏作用和多作宣傳(見第1.10至1.12段)。

引言

1.10 牌照事務處會透過視察，跟進懷疑無牌場所(例如因市民投訴而曝光)的個案，並在證據充分時提出檢控。為加強打擊無牌賓館，牌照事務處近年增加了執法人手，並聘用了具執法經驗的前線人員。

1.11 為提升阻遏作用，如持牌人因經營其他無牌場所而被定罪，牌照事務處可吊銷其牌照，或拒絕為其牌照續期。此外，牌照事務處可把定罪個案的資料轉交有關方面(例如稅務局、差餉物業估價署、按揭銀行、業主、有關大廈的業主立案法團和管理處等)，以便各方根據其權責範圍採取必要的跟進行動(例如就逃稅提出檢控)。

1.12 在宣傳方面，牌照事務處已採取措施，提醒住客(例如訪港旅客)光顧持牌酒店和賓館。這些措施包括在電台、電視和互聯網播放政府宣傳聲帶和短片、張貼海報、懸掛橫額、派發宣傳單張，以及透過政府的官方網站發布有關訊息。此外，牌照事務處已把載列所有持牌場所的名單上載到其網站，方便住客和公眾參考。牌照事務處又推出了流動應用程式，以便搜尋持牌場所。

牌照事務處的組織架構和主要職務

1.13 牌照事務處設有3個組別，分別為“建築安全組”、“消防安全、執法及檢控組”和“娛樂牌照及行政組”，由一名總主任(總屋宇測量師)管轄。附錄A為牌照事務處截至2017年6月30日的組織圖，而表一則簡述牌照事務處在2012至2017年(截至2017年6月30日)期間，在執行《旅館業條例》方面的主要職務。

表一

牌照事務處在執行《旅館業條例》方面的主要職務
(2012 至 2017 年 6 月)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (截至 6 月)
	(數目)					
發牌予酒店和賓館						
接獲的新牌照申請	394	391	340	302	144	86
辦妥的申請	227	269	314	411	312	133
至年底仍在辦理 的申請	325	447	473	364	196	149
接獲的續期牌照 申請(註)	555	553	762	715	1 236	939
辦妥的申請	574	533	687	772	883	620
至年底仍在辦理 的申請	178	198	273	216	569	888
打擊無牌場所						
接獲的投訴和轉介	1 824	1 744	2 070	1 713	1 843	1 122
視察次數	6 791	9 889	13 153	13 188	13 574	7 237
檢控宗數	131	170	147	149	158	77

資料來源：民政總署的記錄

註：民政總署已就賓館(一般)牌照和賓館(度假屋)牌照的有效期限設限：(i) 在 2014 年 9 月 1 日至 2015 年 12 月 27 日期間簽發的牌照，有效期不得超過 24 個月；以及 (ii) 其後簽發的牌照則不得超過 12 個月。民政總署指出，設限旨在協助業界為日後的發牌制度作好準備(見第 1.15 段)，以及方便業界遵守在 2015 年 12 月 28 日推出的 3 項行政優化措施(即要求持牌人購買第三者風險保險、設立 24 小時有職員當值的接待櫃檯，並在宣傳物料／廣告中清楚指出獲發的牌照類別(見第 1.7 段))。鑑於業界普遍遵守這些行政優化措施，上述限制其後於 2017 年 3 月 1 日撤銷。2016 和 2017 兩年的續期牌照申請宗數大幅增加，原因是第 (i) 及 (ii) 兩類牌照的有效期限大多由 2016 年 9 月和 2016 年 12 月起屆滿。

1.14 執行《旅館業條例》下的工作，佔牌照事務處工作量的相當部分。除《旅館業條例》之外，牌照事務處也負責執行另外 6 項條例下的工作（註 3）。截至 2017 年 6 月 30 日，牌照事務處編制下有 130 個全職職位和 58 個兼職職位，人員包括借調自屋宇署的專業和技術人員、借調自消防處的紀律人員，以及非公務員合約僱員（例如牌照事務督察）。2017–18 年度，牌照事務處的預計員工費用為 6,630 萬元。

對發牌制度的擬議修訂

1.15 《旅館業條例》於 1991 年頒布。為改善發牌制度，政府在 2014 年 7 至 8 月進行公眾諮詢，收集市民對此事的意見。所探討的事項包括：

- (a) 賓館的營運或會對其所處樓宇的居民構成滋擾。然而，《旅館業條例》並無訂明在辦理牌照申請時，須考慮有關樓宇的公契（例如是否容許商業活動）或當地居民的意見。如要讓牌照事務處考慮公契和當地居民的意見，便需要修訂法例，就此作出明文規定；及
- (b) 為方便牌照事務處就無牌賓館的檢控蒐證，並提升罰則的阻遏作用，有需要修訂法例。

1.16 2015 年 3 月，政府把公眾諮詢的結果和立法建議告知立法會民政事務委員會。2017 年 7 月，政府把立法建議的進展告知該委員會。政府擬於 2018 年把修訂條例草案提交立法會。

註 3：牌照事務處執行的其餘 6 項條例為《遊戲機中心條例》（第 435 章）、《床位寓所條例》（第 447 章）、《會社（房產安全）條例》（第 376 章）、《賭博條例》（第 148 章）、《卡拉 OK 場所條例》（第 573 章）和《雜類牌照條例》（第 114 章）。

審查工作

1.17 2006 年，審計署完成了一項名為“酒店及賓館的發牌”的審查，其結果載於 2006 年 10 月發表的《審計署署長第四十七號報告書》第 8 章。2017 年 4 月，審計署就酒店和賓館的規管展開審查。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 規管持牌場所(第 2 部分)；
- (b) 打擊無牌場所(第 3 部分)；及
- (c) 其他行政和發牌事宜(第 4 部分)。

1.18 審計署已在上述範疇找出可予改善之處，並就相關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.19 在審查期間，民政總署人員提供協助並充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：規管持牌場所

2.1 本部分探討牌照事務處在規管持牌酒店和賓館方面的工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 辦理新牌照和續期牌照申請 (第 2.2 至 2.16 段)；
- (b) 為不受保障個案中的牌照續期 (第 2.17 至 2.27 段)；及
- (c) 確保牌照規定獲得遵從 (第 2.28 至 2.35 段)。

辦理新牌照和續期牌照申請

2.2 牌照事務處負責簽發《旅館業條例》下的酒店和賓館牌照。牌照申請人包括申請新牌照的準經營者，以及申請續期牌照的現經營者 (即現時的持牌人)。申請通常涉及 6 個階段：

- (a) **認收申請** 在接獲申請後，牌照事務處會進行初步審核 (例如查核是否已收齊所需文件)，並向申請人發出“認收通知書”；
- (b) **初步視察** 牌照事務處會視察有關處所，並擬備視察報告。牌照事務處也可能向申請人發信，訂明須進行的改善工程 (即就新牌照申請訂明所需工程的“改善工程項目表”，以及就續期牌照申請訂明所需工程的“糾正工程項目表”)。附錄 B 載述《旅館業條例》下的一般牌照規定；
- (c) **改善工程** 申請人進行所需改善工程，並向牌照事務處提交“完工報告表”和其他相關資料 (例如顯示工程完竣的照片，以及所採用物料的生產商測試報告和證明書)，以供查核；
- (d) **跟進視察** 牌照事務處會查核申請人提交的完工報告表和資料，並視察有關處所，確保所需改善工程均已完竣。牌照事務處會製備“符合規定報告”，作為支持批准申請的憑據；
- (e) **批准申請** 牌照事務處批准符合牌照規定的申請，並擬備牌照和向申請人發出“領取牌照通知書”，知會對方領取牌照。不符規定的申請會被拒絕；及
- (f) **領取牌照** 申請人繳交牌照費後，從牌照事務處取得牌照。

牌照事務處一直使用名為“牌照申請進度系統”的電腦系統，以記錄個別申請在不同階段的辦理時間和進度。

2.3 在6個階段中，牌照事務處已就主要由其負責的4個(即“認收申請”、“初步視察”、“跟進視察”和“批准申請”)制定目標辦理時間(即目標時間)。至於主要由申請人負責的其餘2個階段(即“改善工程”和“領取牌照”)，則未有制訂目標時間。表二顯示牌照事務處為4個階段制定的9項目標時間，其中2項屬已公布的服務承諾(即有關新牌照申請的“認收申請”和“初步視察”)，其餘7項則僅屬內部目標。

表二

牌照申請的各個階段和目標時間

階段	以工作天計算的目標時間		
	新牌照申請	涉及 糾正工程的 續期牌照申請	不涉 糾正工程的 續期牌照申請
認收申請	4* (100%)	5 (100%)	
初步視察	22* (100%)	49 (94%)	39 (67%)
改善工程(註1)	不適用		
跟進視察	20 (78%)	30 (96%)	不適用
批准申請	8 (38%)	14 (38%)	
領取牌照(註2)	不適用		

資料來源：民政總署的記錄

註1：牌照事務處未有就“改善工程”制訂目標時間，並表示在期限內進行有關工程屬申請人的責任。在正常情況下，牌照事務處會容許新牌照申請人在6個月(賓館)或12個月(酒店)內完成改善工程，並可能批准延長有關期限。

註2：牌照事務處未有就“領取牌照”制訂目標時間。在正常情況下，牌照事務處會建議申請人在領取牌照通知書發出當日起計14天內繳交牌費和領取牌照。

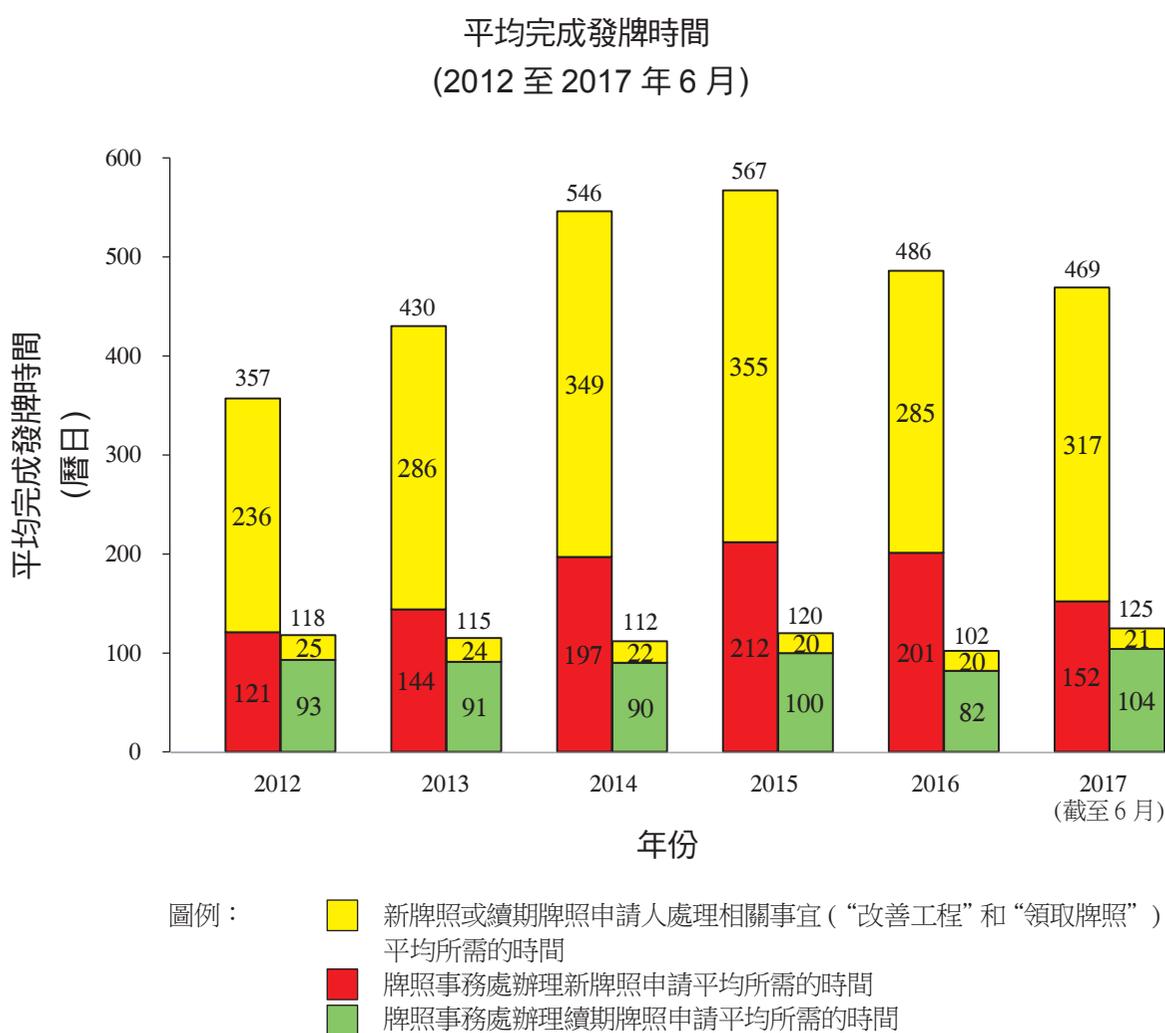
附註：1. 加上星號的2項目標時間屬牌照事務處服務承諾的一部分。沒有星號的7項目標時間則僅屬牌照事務處的內部目標。

2. 括號內數字為2017年(截至2017年6月30日)達致目標時間個案的百分比。

需要監察完成發牌時間

2.4 完成發牌時間是指由牌照事務處接獲申請起，至發出牌照為止所需的時間(以曆日計算)，即牌照申請各階段需時的總和。圖二顯示，在2012至2017年(截至2017年6月30日)期間，涉及新牌照申請的平均完成發牌時間由2012年的357天，增至2015年的567天，增幅為59%；之後則縮短至2017年的469天，減幅為17%。至於續期牌照申請，平均完成發牌時間則由2012年的118天，微升至2017年的125天，增幅為6%。

圖二



資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

附註：大部分續期牌照申請是在牌照有效期屆滿日之前3個月或以上接獲。民政總署表示，為有效運用資源，牌照事務處會在接獲申請後一段時間，即在牌照有效期快將屆滿時才辦理這些申請。在計算牌照事務處的平均辦理時間時，這些續期牌照申請會視作在牌照有效期屆滿日之前3個月接獲。

2.5 新牌照申請的平均完成發牌時間超逾 1 年(例如在 2017 年為 469 天)，情況未如理想。完成發牌時間有任何延長趨勢(例如在 2012 至 2015 年期間)，同樣值得關注。牌照事務處表示正透過多項措施，密切注視新牌照申請的完成發牌時間。這些措施包括每星期監察完工報告表的處理進度、為監察完成發牌時間而舉行內部會議，以及為此與民政總署管理層舉行月會。然而，審計署留意到，牌照事務處的內部目標大多未能達致(見第 2.6 至 2.7 段)，而且民政總署就內部目標和完成發牌時間而進行的工作表現管理，均有可予改善之處(見第 2.8 至 2.14 段)。

未能達致內部目標

2.6 民政總署表示，2 項服務承諾(見第 2.3 段表二)是牌照事務處就工作表現而向市民公布的承諾，該事務處會為此投放較多人力物力，務求予以履行。至於 7 項內部目標(見第 2.3 段表二)，則供牌照事務處在編排工作時作內部參考之用。審計署留意到，儘管在 2017 年(截至 2017 年 6 月 30 日)，2 項服務承諾(即有關就新牌照申請進行“認收申請”和“初步視察”)均得以履行，但 7 項內部目標大致上則不然，情況如下：

- (a) 1 項內部目標(即有關就續期牌照申請進行“認收申請”)的達標率為 100%；
- (b) 2 項內部目標(即有關就涉及糾正工程的續期牌照申請進行“初步視察”和“跟進視察”)的達標率分別為 94% 和 96%(稍低於 100%)；及
- (c) 其餘 4 項內部目標的達標率介乎 38% 至 78%。

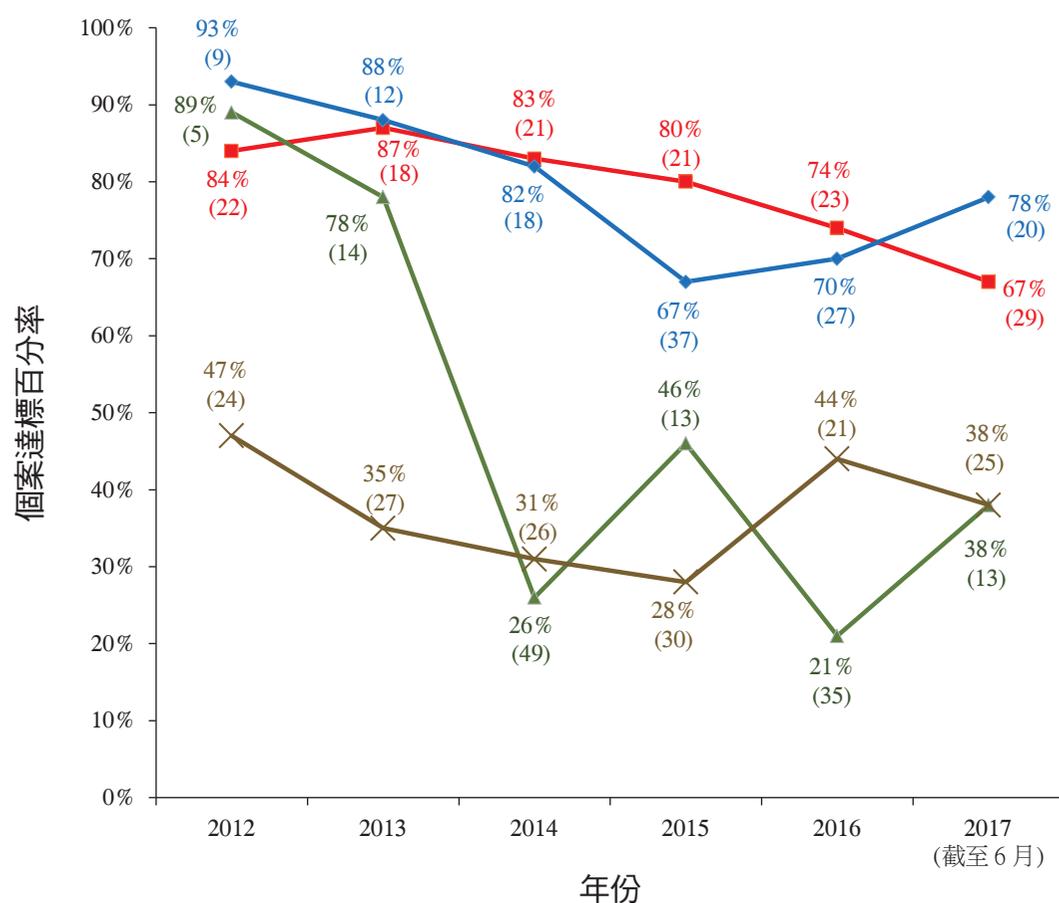
2.7 有關第 2.6(c) 段提及的 4 項內部目標，圖三顯示，在 2012 至 2017 年(截至 2017 年 6 月 30 日)期間，達標百分率普遍下跌，闡述如下：

- (a) **就不涉糾正工程的續期牌照申請進行初步視察** 達標率由 2012 年的 84% 跌至 2017 年的 67%；
- (b) **就新牌照申請進行跟進視察** 達標率由 2012 年的 93% 跌至 2017 年的 78%；
- (c) **批准新牌照申請** 達標率由 2012 年的 89% 跌至 2017 年的 38%；及

(d) 批准續期牌照申請 達標率由2012年的47%跌至2017年的38%。

圖三

4項內部目標的達標情況
(2012至2017年6月)



- 圖例：
- 就不涉糾正工程的續期牌照申請進行初步視察 (目標時間為39個工作天)
 - ◆ 就新牌照申請進行跟進視察 (目標時間為20個工作天)
 - ▲ 批准新牌照申請 (目標時間為8個工作天)
 - ✕ 批准續期牌照申請 (目標時間為14個工作天)

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

附註：括號內的數字為平均辦理時間，以工作天計算。

需要加強工作表現管理

2.8 牌照事務處就內部目標而進行的工作表現管理未如理想。審計署留意到：

- (a) **未能達致部分內部目標** 部分內部目標訂明的時間，與實際辦理時間呈現巨大落差。舉例而言，在 2017 年(截至 2017 年 6 月)：
 - (i) 批准新牌照申請的平均辦理時間為 13 個工作天，較 8 個工作天的目標(見第 2.7 段圖三)超出 63%；及
 - (ii) 批准續期牌照申請的平均辦理時間為 25 個工作天，較 14 個工作天的目標(見第 2.7 段圖三)超出 79%。

民政總署需要確定呈現落差的原因，並採取改善措施；

- (b) **並無公布內部目標** 雖然 2 項服務承諾(見第 2.3 段)已於公眾領域(例如牌照事務處網站)公布，但 7 項內部目標則不然。在公布更多目標，藉以改善透明度和問責性這方面，有可予改善之處；
- (c) **沒有製備管理資料** 牌照申請進度系統(見第 2.2 段)會每月就已公布的 2 項服務承諾製備管理資料，以便民政總署加以監察。然而，可供民政總署定期監察 7 項內部目標的達標情況的類似管理資料，卻付諸闕如；及
- (d) **未有及時更新電腦系統內的數據** 根據既定程序，在辦理牌照申請時，牌照事務處須在完成每項程序後 4 天內，更新牌照申請進度系統內的數據。然而，這項規定未獲恪守(例如在 2016 年，僅有 88% 的更新工作在 4 天內進行)。

2017 年 9 月，民政總署告知審計署，該署已於 2017 年 7 月着手檢討內部目標是否訂得恰當，冀能公布更多目標時間。

2.9 審計署認為，民政總署應在考慮載於第 2.8 段的審計署意見後(有關意見包括需要制訂恰當的目標時間並公布周知，藉以提升透明度和公眾問責性)，從速改善其在內部目標方面的工作表現管理。此外，民政總署也需要採取措施，確保目標時間的達標情況令人滿意。

辦理時間因需多次提交資料而延長

2.10 審計署留意到，在“改善工程”和“跟進視察”兩個階段(見第2.2(c)和(d)段)，申請人未必會適時提交有關改善工程完竣的全部資料(即完工報告表和證明文件)。此外，提交全部資料的過程可以相當費時，導致完成發牌時間有所延長。個案一是其中一例。

個案一

提供有關改善工程的資料
(2015年6月至2017年3月)

1. 2015年6月，牌照事務處接獲一宗新牌照申請，涉及一間有6個房間的賓館。在2015年7月完成初步視察後，牌照事務處在2015年8月向申請人發出改善工程項目表，訂明須在6個月內(即2016年2月前)完成的改善工程。
2. 2016年2月，申請人提交完工報告表，但由於欠缺若干文件(例如須按小型工程監管制度提交屋宇署的報告表／文件副本——見第2.13段)，報告表不獲牌照事務處接納。所欠的部分文件及後於2016年4月提交。
3. 2016年5月，申請人提交另一份完工報告表，而該報告表再次由於欠缺若干文件(見上文第2段)，不獲牌照事務處接納。所欠的部分文件及後於2016年6月和7月提交。牌照事務處隨後進行跟進視察，發現改善工程未有妥善完成。
4. 在上述5次提交報告表／文件後，申請人在2016年7月至2017年2月期間再11次提交報告表／文件。最終，牌照事務處在2017年2月認為改善工程已妥為完竣，並於2017年3月批出牌照。

個案一(續)

5. 申請人自 2016 年 2 月首次提交完工報告表，至改善工程於 2017 年 2 月妥為完竣的 13 個月內，曾 16 次提交報告表／文件。在提交過程中，往往出現文件(例如在小型工程監管制度下須提交屋宇署的報告表／文件副本)欠缺、不齊全、資料矛盾或不獲接受的情況。

審計署的意見

6. 申請人因未能提交完整資料而需多次提交報告表／文件，延誤了牌照事務處批准和發出牌照的進度。

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

2.11 審計署留意到，就新牌照申請提交文件的平均次數，在 2012 至 2017 年(截至 2017 年 6 月 30 日)期間分別為 2.2、2.1、2.3、2.7、2.8 和 3.2 次，次數正在增加。在續期牌照申請方面，同期的平均提交文件次數則為 1 或 1.1 次。

2.12 為協助申請人進行改善工程和提交有關工程完竣的資料，牌照事務處實施了數項措施，例如：

- (a) 由 2011 年起，把《根據〈旅館業條例〉申請牌照的一般指引》上載到牌照事務處網站；該指引載述申請牌照的一般規定和手續；
- (b) 由 2013 年 9 月起，牌照事務處會與申請人及其代理(例如顧問和承建商)開會，以檢視改善工程項目表或任何開列尚未符合的規定的清單；
- (c) 由 2015 年 7 月起，把負責人員的電郵地址上載到牌照申請進度系統(申請人可進入該系統)，以便申請人參考；及
- (d) 由 2017 年 8 月起(當時正進行這項審查工作)，把所有牌照條件和規定上載到牌照事務處網站。

規管持牌場所

2.13 牌照事務處因應牌照申請人在進行改善工程和提交有關改善工程完竣的資料時的常犯錯誤，在其網站公布了一套答問資料。然而，審計署留意到該套答問資料自 2009 年 6 月問世以來，一直不曾更新。舉例而言，《建築物條例》下的小型工程監管制度(註 4)於 2010 年 12 月推行後，牌照申請人須向牌照事務處提交根據該制度擬備的報告表／文件副本。由於牌照事務處並未因應這項規定而更新其答問資料，申請人或會因此而沒有向牌照事務處提交這些報告表／文件。

2.14 審計署認為，民政總署需要更盡力協助申請人按規定提交有關改善工程完竣的資料。

審計署的建議

2.15 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 更密切地監察完成發牌時間，以便在必要時盡快着手改善；
- (b) 在顧及需要制訂恰當的目標時間並公布周知等因素後，從速改善民政總署在內部目標方面的工作表現管理(見第 2.8 段)；
- (c) 採取措施，確保達致內部目標時間的情況令人滿意；及
- (d) 更盡力協助申請人按規定提交有關改善工程完竣的資料。

政府的回應

2.16 民政事務總署署長同意審計署的建議，並表示民政總署會：

- (a) 更密切地監察完成發牌時間，以便從速加以改善；
- (b) 加強民政總署在內部目標方面的工作表現管理，並就這些目標是否訂得恰當加以適當檢討，冀能公布合理的目標時間；及
- (c) 更盡力協助申請人按已上載到牌照事務處網站的相關指引，提交所需的資料。

註 4：小型工程監管制度旨在方便樓宇業主和佔用人循簡化規定，合法、安全地進行小規模建築工程。

為不受保障個案的牌照續期

2.17 根據《旅館業條例》第 9(1) 條，持牌人可在現有牌照的有效期屆滿日之前不少於 3 個月提交續期牌照申請(下文中這類個案稱為“受保障個案”)。又根據該條例第 9(5) 條，在牌照事務處就申請作出決定(例如批准或拒絕)前，受保障個案所涉及的現有牌照不論在何時屆滿，均會繼續有效。此舉可保障申請人無須承受任何源於完成發牌時間的不便，即倘若續期牌照申請未能及時獲批，酒店／賓館也無須面對停業的風險。申請一旦獲批，有關牌照會被視為在原來有效期屆滿日的翌日獲得續期。

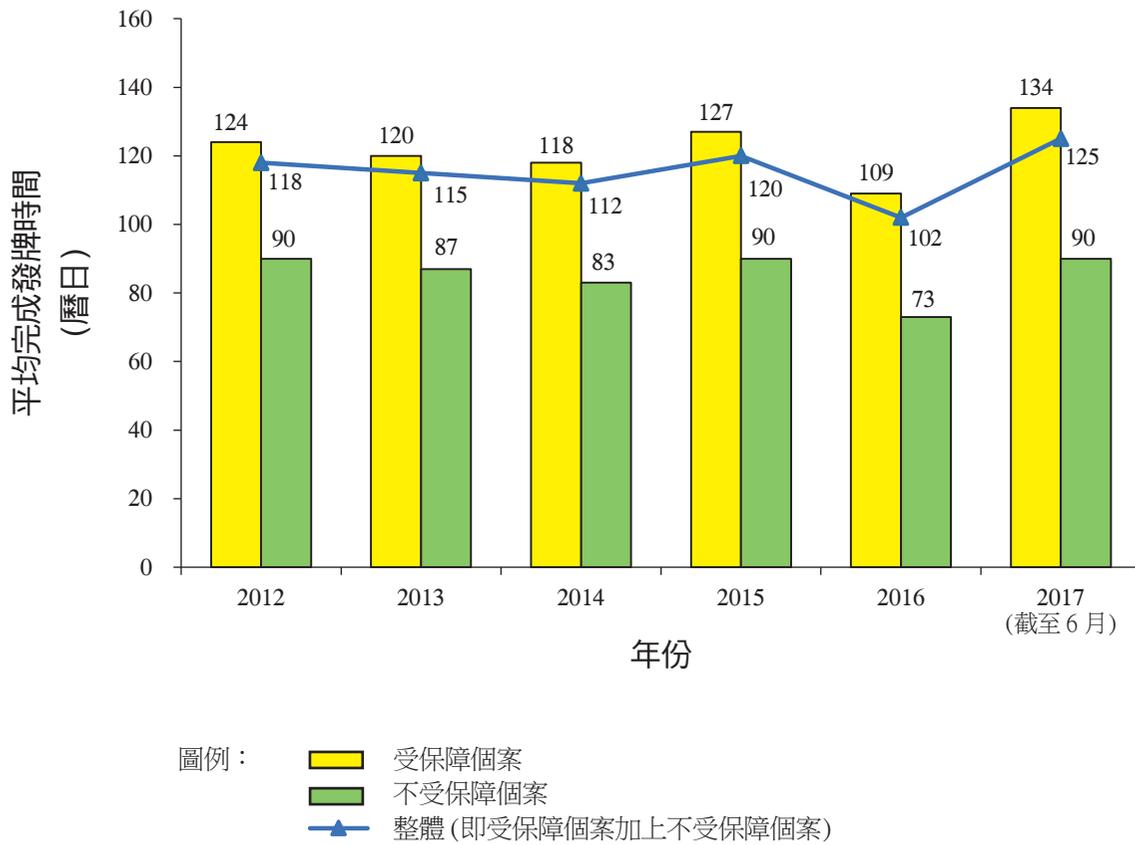
2.18 在現有牌照的有效期屆滿日之前 3 個月內提交的續期牌照申請(下文中這類個案稱為“不受保障個案”——即並非根據第 9(1) 條提交的申請)，不會受到第 9(5) 條的保障。因此，如申請未能及時獲批，現有牌照便會在有效期屆滿日失效。在 2012 至 2017 年(截至 2017 年 6 月)期間，不受保障個案的比率介乎 14%(2013 年的 79 宗)至 20%(2012 年的 110 宗)。

續期牌照的完成發牌時間存在差異

2.19 圖四顯示，在 2012 至 2017 年(截至 2017 年 6 月 30 日)期間，續期牌照申請的不受保障個案的平均完成發牌時間，顯然較受保障個案的為短。2017 年，不受保障個案的完成發牌時間平均為 90 個曆日，較受保障個案的 134 個曆日短 33%。

圖四

續期牌照的平均完成發牌時間
(2012 至 2017 年 6 月)



資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

2.20 審計署留意到，不受保障個案和受保障個案的申請，均須通過相同的辦理階段(見第 2.2 段)。多年來，不受保障個案所需的完成發牌時間短得多，主因是牌照事務處向來會優先加快辦理這類個案。牌照事務處表示，此舉乃考慮到申請一旦未能在牌照有效期屆滿日之前獲批，可能對相關持牌人帶來的後果(見第 2.23 段)。

2.21 審計署儘管得知牌照事務處這種行事方式背後的理據(見第 2.20 段)，但認為民政總署需要研究受保障與不受保障兩類個案的完成發牌時間長期呈現重大差異的情況(見第 2.19 段圖四)，並採取必要行動予以糾正。

需要就按時提交申請加強宣傳

2.22 審計署留意到，儘管牌照事務處會優先辦理不受保障個案，但在這類案中，在現有牌照屆滿後才獲批的個案仍佔相當比例。表三顯示，在 2012 至 2017 年（截至 2017 年 6 月 30 日）期間，有關比例介乎 2016 年的 11% 至 2017 年的 61%。

表三

不受保障的續期牌照申請個案的批准情況
(2012 至 2017 年 6 月)

批准情況	申請獲批的不受保障個案數目					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (截至 6 月)
在牌照屆滿日 之前獲批	58 (53%)	52 (69%)	77 (70%)	98 (70%)	159 (89%)	52 (39%)
在牌照屆滿日 之後獲批	52 (47%)	23 (31%)	33 (30%)	43 (30%)	19 (11%)	81 (61%)
總計	110 (100%)	75 (100%)	110 (100%)	141 (100%)	178 (100%)	133 (100%)

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

2.23 就不受保障個案而言，在現有牌照屆滿後才批准申請，對酒店／賓館經營者和牌照事務處均沒有好處。首先，有關的申請不受《旅館業條例》第 9(5) 條保障（見第 2.18 段）。現有牌照在屆滿後即告失效，有關的酒店／賓館頓時不再是持牌場所，需要停業至申請獲批為止。此外，按照牌照事務處的做法，所有在現有牌照屆滿後申請仍未獲批的不受保障個案，均會內部轉介到事務處轄下的執法分組，以打擊經營無牌場所的情況（見第 3.3 段）。跟進大量這類個案，會加重牌照事務處的工作量。

2.24 為提醒持牌人根據《旅館業條例》第 9(1) 條的規定提交續期牌照申請，牌照事務處向來會在牌照有效期的最後 4 個月，向持牌人發出催辦信（包括跟

規管持牌場所

進催辦信) 並向其致電。牌照辦事處也曾提醒業界有關遲交申請所涉及的停業風險。然而，沒有根據第 9(1) 條的規定按時提交申請的不受保障個案為數不少(在 2012 至 2016 年期間，宗數介乎 2013 年的 79 宗至 2016 年的 209 宗)，可見牌照事務處的做法不太奏效。這些個案的經營者，或會在未具有效牌照的情況下經營業務。況且在部分個案中，持牌人多次沒有根據第 9(1) 條的規定按時提交申請。審計署留意到，在情況嚴重的一個個案，持牌人在 2008 至 2017 年期間提交的 9 宗申請中，有 8 宗沒有按時提交。

2.25 審計署認為，民政總署需要加強牌照事務處的宣傳工作，鼓勵持牌人根據《旅館業條例》第 9(1) 條的規定按時提交申請。

審計署的建議

2.26 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 研究受保障與不受保障兩類個案的完成發牌時間長期呈現重大差異的情況，並採取必要行動予以糾正；及
- (b) 加強牌照事務處的宣傳工作，鼓勵持牌人根據《旅館業條例》第 9(1) 條的規定按時提交申請。

政府的回應

2.27 民政事務總署署長同意審計署的建議，並表示民政總署會適當檢討現行措施，鼓勵持牌人根據《旅館業條例》第 9(1) 條的規定按時提交申請。

確保牌照規定獲得遵從

2.28 根據《旅館業條例》，牌照的有效期可長達 84 個月 (7 年)。按牌照事務處的慣常做法，在遵從牌照規定方面往績良好的持牌人，可獲發有效期為 2 或 3 年的牌照，或有效期為 4 至 7 年的牌照如有關場所是專為酒店／賓館用途而興建。

2.29 截至2017年6月30日，獲發牌照的場所有2 024個，當中1 269個(63%)的牌照有效期為1年，696個(34%)為2或3年，以及59個(3%)為4至7年(註5)。牌照事務處設有機制，就各類牌照監察持牌人有否遵從牌照規定：

- (a) **有效期為1年的牌照** 如牌照的有效期為1年，牌照事務處會在辦理續期牌照申請時，查核提出申請的場所是否符合牌照規定；
- (b) **有效期為2或3年的牌照** 如牌照的有效期為2或3年，牌照事務處的建築安全組和消防安全分組會在牌照有效期內進行年度視察，辦法如下：
 - (i) **建築安全組** 每年隨機選出20%場所進行年度視察，以查核這些場所是否符合樓宇安全規定；及
 - (ii) **消防安全分組** 對所有場所進行年度視察，以查核這些場所是否符合消防安全規定；及
- (c) **有效期為4至7年的牌照** 消防安全分組會進行年度視察，建築安全組則不然。在消防安全分組對所有這類場所進行年度視察的同時，牌照事務處會要求所有這類持牌人每年提交認可人士證明書，證明場所符合牌照規定(註6)。

需要確保牌照規定獲得遵從

2.30 2016年，在牌照有效期為2或3年的場所中，建築安全組選出76個進行年度視察(見第2.29(b)(i)段)。消防安全分組對所有這類場所均進行年度視察(見第2.29(b)(ii)段)，所以也對這76個場所進行視察。建築安全組和消防安全分組發現，共12個(16%)場所有違規情況(註7)。

2.31 審計署留意到，牌照事務處在進行其他視察工作時，曾發現有更高百分比的場所存在違規情況。例如：

註5：該2 024個持牌場所包括286間酒店，當中25間的牌照有效期為1年，202間的牌照有效期為2或3年，而59間的牌照有效期為4至7年。

註6：認可人士指載列在《建築物條例》下備存的認可人士登記冊的建築師、工程師或測量師。認可人士證明書須證明有關場所不曾作出重大改動、一直按牌照規定經營，而且已妥為進行有關樓宇安全和消防安全的保養工作。

註7：持牌人事後已採取跟進行動，糾正違規情況。

規管持牌場所

- (a) 2013 年，在某商住兩用樓宇發生火警後，牌照事務處視察了位於該樓宇但未受波及的 5 間持牌賓館，發現在 5 間賓館中，3 間 (60%) 有違規情況 (例如增加床位、在走廊增設貯物櫃和遮蓋煙霧探測器等)；及
- (b) 2016 年，牌照事務處批准 876 個場所的續期牌照申請，當中 533 個場所的牌照有效期為 2 或 3 年。在該 533 個場所中，133 個 (25%) 有違反樓宇或消防安全規定。相較於建築安全組和消防安全分組在年度視察時發現有 16% 場所違規 (見第 2.30 段)，25% 是個較高的數字。

2.32 有關此事，審計署留意到年度視察有下列可予改善之處：

- (a) **並非以風險為本** 建築安全組以隨機方式選出 20% 場所進行年度視察。倘採用以風險為本的方式選擇場所 (例如考慮各場所在符合規定方面的往績)，藉年度視察找出違規情況的效用將有所改善；
- (b) **不含突擊檢查元素** 進行年度視察前，牌照事務處會先與有關場所作好安排。然而，在 2013 年臨時進行的突擊視察 (見第 2.31(a) 段) 顯示，有相當高百分比的場所存在違規情況；及
- (c) **管理資料不足** 牌照事務處向來沒有製備有關年度視察的管理資料，以供牌照事務處主管人員或民政總署管理層考慮。定期製備資料 (例如年度視察的進度和結果)，可讓管理層在決定如何加強視察工作時有所根據。

2.33 審計署認為，民政總署需要監察年度視察能否有效發現違反牌照規定的情況，並採取必要措施，加強年度視察工作。

審計署的建議

2.34 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 就年度視察能否有效發現違反牌照規定的情況，加以監察；
- (b) 在顧及需要採用以風險為本的方式，以及在視察中納入突擊元素和製備足夠的管理資料後，採取必要措施加強年度視察工作。

政府的回應

2.35 民政事務總署署長同意審計署的建議，並表示民政總署會：

- (a) 改良牌照申請進度系統，加強對視察工作的監察；及
- (b) 檢討選取持牌處所進行年度視察的方法，以便在適當情況下採用以風險為本的方式和納入突擊元素。

第 3 部分：打擊無牌場所

3.1 本部分探討牌照事務處打擊無牌場所的工作。審查工作集中於下列範疇：

- (a) 監察懷疑無牌場所 (第 3.2 至 3.8 段)；
- (b) 調查懷疑無牌場所 (第 3.9 至 3.18 段)；及
- (c) 檢控無牌場所 (第 3.19 至 3.27 段)。

監察懷疑無牌場所

3.2 經營無牌場所是刑事罪行 (見第 1.9 段)。打擊無牌場所的工作，由牌照事務處的執法分組 (見附錄 A) 負責 (註 8)。

3.3 為找出懷疑無牌場所，執法分組會從不同來源蒐集情報，例如市民的投訴、其他部門 (例如屋宇署、消防處、香港警務處和入境事務處等) 的轉介、內部轉介 (例如轉介自建築安全組的不受保障個案 —— 見第 2.23 段)，以及執法分組自行蒐集的情報 (例如在所選取的大廈進行監視行動和瀏覽網站)。經考慮蒐集到的情報後，執法分組會開立新個案或更新個案資料：

- (a) 對於不曾受查的處所，執法分組會開立新的懷疑無牌場所個案 (下文稱為“懷疑個案”)；及
- (b) 對於曾經受查或現正受查的處所，執法分組會重啟之前的“懷疑個案”，為重啟或調查中的“懷疑個案”更新資料，並跟進已更新資料的“懷疑個案”。

執法分組會就懷疑個案採取一系列跟進行動，例如視察有關處所、蒐集經營無牌場所的證據，以及在證據充分時提出檢控。

3.4 完成跟進行動後，即沒有發現無牌場所，或所發現的無牌場所已經結業 (例如就個案提出檢控後)，執法分組會為有關懷疑個案結案。仍在跟進的懷疑個案稱為“尚未完結”的個案 (包括檢控工作正在進行的個案)。在 2012 年 1 月

註 8：截至 2017 年 6 月 30 日，執法分組有 75 名人員，包括 8 名紀律人員、32 名非公務員人員 (例如高級牌照事務督察和牌照事務督察) 和 35 名兼職人員 (即牌照事務助理)。

至 2017 年 6 月期間，尚未完結的懷疑個案由 2012 年 1 月 1 日的 644 宗，倍增至 2017 年 6 月 30 日的 1 322 宗 (見表四)。

表四
懷疑個案的宗數
(2012 至 2017 年 6 月)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (截至 6 月)
截至 1 月 1 日的尚未完結個案 (a)	644	1 163	1 086	1 223	1 170	1 249
開立或重啟的個案 (b)	1 008	958	1 166	891	1 135 (註)	751 (註)
完結的個案 (c)	489	1 035	1 029	944	1 056	678
截至 12 月 31 日的尚未完結個案 (d)=(a)+(b)-(c)	1 163	1 086	1 223	1 170	1 249	1 322 (截至 6 月 30 日)

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註：個案宗數增加，部分原因是某個由持牌賓館組成的協會在 2016 年 7 月提出一宗涉及數百間懷疑無牌賓館的投訴。經考慮源自該宗投訴的資料後，執法分組在 2016 和 2017 兩年，分別開立或重啟 176 和 144 宗懷疑個案。

附註：就部分個案而言，牌照事務處並不知悉有關懷疑無牌場所的詳細地址 (例如投訴人並未提供)。這些個案包括針對某些大廈、某些大廈若干樓層或某些網站 (見第 3.11 段個案三) 的投訴。截至 2017 年 6 月 30 日，在 1 322 宗尚未完結的個案中，有 111 宗屬於這類。

需要監察尚未完結懷疑個案日益增加的情況

3.5 儘管執法分組為完成有關懷疑個案的跟進行動而作出努力 (例如在 2016 年為 1 056 宗個案結案——見第 3.4 段表四)，但截至 2017 年 6 月 30 日，尚未完結的個案仍有 1 322 宗，當中不少 (270 宗，即 20%) 已經存在超過 3 年 (見表五)。上述情況會導致一項風險，就是這些尚未完結的個案所涉及的無牌場所，部分已經運作多時。

表五

尚未完結的懷疑個案
案齡分析
(2017年6月30日)

開立／重啟個案 距今的時間	個案宗數	百分比
≤1年	662	50%
>1年而≤2年	231	18%
>2年而≤3年	159	12%
>3年而≤4年	109	8%
>4年而≤5年	73	5%
>5年	88	7%
	(註1)	
總計	1 322	100%

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註1：案齡最長的一個個案開立於2002年6月，事隔15年尚未完結。

註2：在該270宗個案中，有90宗(33%)曾進行檢控工作。

3.6 牌照事務處會定期向民政總署管理層匯報其打擊無牌場所的工作。所匯報的資料包括根據《旅館業條例》所提出的檢控和定罪數字等。然而，牌照事務處向來沒有就尚未完結的懷疑個案(見第3.4段表四)，製備並匯報有關個案數目和個案存在時間(見第3.5段表五)的資料，以供民政總署管理層考慮。這些管理資料有助監察長期尚未完結的懷疑個案，以及在必要時就加緊跟進懷疑個案作出有所根據的決定。

審計署的建議

3.7 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 確保製備足夠的管理資料，以便監察尚未完結的懷疑個案；及
- (b) 密切監察尚未完結的懷疑個案宗數(尤其是長期尚未完結的個案)，務求及時採取措施，加緊跟進這些個案。

政府的回應

3.8 民政事務總署署長同意審計署的建議，並表示民政總署一直借助執法管理資料系統，監察尚未完結的個案，並會加強這方面的工作。

調查懷疑無牌場所

3.9 在調查懷疑個案時，執法分組會進行視察，蒐集經營無牌場所的證據。有關工作闡述如下：

- (a) 進行初步視察，藉以蒐集經營無牌場所的環境證據，例如有關場所是否有賓館招牌、宣傳海報、場所管理人和住客等；及
- (b) 倘環境證據顯示有經營無牌場所的情況，便進行進一步視察，為檢控蒐證。這類視察工作通常包括“放蛇”行動(即由執法分組人員喬裝成住客，光顧有關無牌場所)。

難以為檢控蒐證

3.10 正如第 3.5 段表五所示，截至 2017 年 6 月 30 日，長期尚未完結(超過 3 年)的懷疑個案有 270 宗，當中有 90 宗(33%)曾進行檢控工作。至於餘下的 180 宗(67%)，則出現難以為檢控蒐證的情況。個案二便是一例。

個案二

難以為某長期尚未完結的懷疑個案
蒐集檢控證據
(2012 年 1 月至 2017 年 6 月)

1. 2012 年 1 月，有市民向民政總署提出一宗無牌場所非法經營的投訴。有關場所位於一個多層大廈單位。執法分組為此開立懷疑個案。
2. 截至 2017 年 6 月 30 日，逾 5 年來，執法分組接獲再多 9 宗關於該場所非法經營的投訴，並 66 次前往該場所視察和採取“放蛇”行動，當中：
 - (a) 有 58 次負責視察的人員無法進入該場所，原因是無人應門；及
 - (b) 有 8 次負責視察的人員得以進入該場所，並發現：
 - (i) 該場所有 3 個房間，並有來自例如內地、台灣、馬來西亞、新加坡等地的住客；及
 - (ii) 在 2017 年 1 月進行的某次行動中，有住客承認是透過網站 A 租住該處數天 (見第 3.11 段)。
3. 該場所並不接待未經預約的住客，也沒有管理人。此外，該場所並沒有展示任何招牌或宣傳海報。截至 2017 年 6 月 30 日，有關個案已經開立逾 5 年，但仍未蒐集到足以提出檢控的證據。

審計署的意見

4. 牌照事務處無法就此宗經營無牌場所個案，蒐集到足以提出檢控的證據。牌照事務處需要為不接待未經預約住客的懷疑無牌場所，採取進一步措施，以助調查。

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

需要以有效措施進行調查

3.11 網站 A(見第 3.10 段個案二) 和其他類似網站通常被稱為網上平台，為酒店、賓館、民宿(註9) 等多種臨時住宿地方提供服務。經營者(包括民居屋主) 可透過這些網站提供住宿的地方，並與住客完成交易。牌照事務處在調查時，有需要因應這種經營模式採取額外措施(例如“放蛇”行動) 以補不足。然而，牌照事務處通常沒有進行“放蛇”行動(個案三便是一例)。

個案三

**沒有進行“放蛇”行動
(2017 年 1 至 6 月)**

1. 2017 年 1 月，執法分組因接獲一宗投訴而開立懷疑個案。有關投訴涉及某個透過網站 A 經營的無牌場所，並附有該場所在網站 A 的網頁，但沒有提供場所的詳細地址。
2. 由開立個案至 2017 年 6 月 30 日期間，執法分組人員曾 5 次瀏覽該場所在網站 A 的網頁，但未能找到該場所的詳細地址。執法分組人員也 3 次發送訊息(經網站 A) 予該場所的經營者，查詢有關該場所的事宜(例如是否有房間出租)，但經營者未有回應。
3. 基於運作上的考慮，執法分組並沒有安排人員透過網站 A 進行“放蛇”行動(即喬裝成住客光顧該場所)。截至 2017 年 6 月 30 日，即個案開立後 5 個月，調查工作仍無進展。

審計署的意見

4. 在瀏覽網站 A 時，審計署留意到該場所的經營者除上述單位外，也提供另外 40 個出租單位。牌照事務處並沒有有效措施，以調查透過網站 A 經營的懷疑無牌場所。

資料來源：民政總署的記錄和互聯網上的資料

註 9： 民宿指外來住客在當地市民居所留宿。

打擊無牌場所

3.12 對於網站 A，審計署更留意到：

- (a) 市民就透過網站 A 經營的無牌場所而提出的投訴 (例如第 3.11 段個案三)，宗數由 2015 年的 11 宗增至 2016 年的 35 宗，至 2017 年 (截至 2017 年 6 月 30 日) 進一步增至 65 宗；及
- (b) 牌照事務處表示，截至 2017 年 6 月 30 日，在已被檢控的無牌場所中，有 6 個被發現是透過網站 A 經營。該 6 個無牌場所涉及的 9 宗檢控，佔自 2012 年以來共 832 宗檢控的 1%。

根據審計署瀏覽網站 A 時所見，在 2017 年 7 月，在該網站登載的本港出租單位共有 8 000 個。2017 年 9 月，民政總署在回覆審計署的查詢時表示，牌照事務處自 2012 年 7 月起，一直呼籲網上平台只在其網站登載持牌場所的資料，並協助宣傳《旅館業條例》下的牌照規定。

3.13 網上平台的應用日趨普及，因而導致一項風險，就是會有更多無牌場所透過這些平台經營。審計署認為，民政總署需要探討進一步措施，以助調查透過網上平台經營的懷疑無牌場所。此外，該署也需要更努力呼籲網上平台經營者只在其網站登載持牌場所的資料。

需要參考外國經驗

3.14 《旅館業條例》現正進行檢討 (見第 1.15 段)。部分擬議的法例修訂旨在讓牌照事務處更有力地執法，該等修訂如下：

- (a) 倘有環境或其他證據足以顯示任何處所被用作無牌場所，該處所的業主、租戶或佔用人 (不包括住客) 會被檢控。根據現行法例，只有經營、開設、管理或控制有關場所的人士，才會遭到檢控；及
- (b) 牌照事務處可向法庭申請搜查令，以便執法人員進入 (或在必要時強行進入) 懷疑無牌場所。

3.15 然而，上述修訂或未能完全克服調查時遇到的某些困難。舉例而言，對於透過網上平台經營的無牌場所：

- (a) 儘管對業主、租戶或佔用人 (見第 3.14(a) 段) 提出的檢控可以是基於環境證據，但這類證據 (例如招牌、宣傳海報和場所管理人) 未必存在 (見第 3.10 段個案二)；及

- (b) 不少懷疑無牌個案所涉及的場所，均難以確定其詳細地址(見第3.11段個案三)。如要牌照事務處申請搜查令(見第3.14(b)段)，以便為這些個案蒐證，可能並不可行。

3.16 有關此事，審計署留意到外國不少城市已立法打擊經由互聯網非法提供住宿地方。審計署認為，在探討打擊無牌場所的進一步措施時，民政總署或可參考外國經驗。

審計署的建議

3.17 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 探討有助調查懷疑無牌場所的進一步措施；
- (b) 更努力呼籲網上平台經營者只在其網站登載持牌酒店和賓館的資料；及
- (c) 在探討打擊無牌場所的進一步措施時，適當地參考外國經驗。

政府的回應

3.18 民政事務總署署長同意審計署的建議，並表示民政總署會：

- (a) 適當地參考外國經驗，探討有助調查和打擊懷疑無牌場所的進一步措施；及
- (b) 加強宣傳，包括呼籲網上平台經營者只在其網站登載持牌酒店和賓館的資料。

檢控無牌場所

3.19 根據《旅館業條例》，凡任何人經營無牌場所，一經定罪可處罰款20萬元和監禁2年，並可就罪行持續期間的每1天另處罰款2萬元。

打擊無牌場所

屢次違例的經營者

3.20 在 2012 至 2017 年(截至 2017 年 6 月 30 日)期間，牌照事務處就 467 個無牌場所提出 832 宗檢控，當中 779 宗罪名成立。表六顯示該 832 宗檢控在 467 個無牌場所的分布情況。

表六

就無牌場所提出的檢控宗數
(2012 至 2017 年 6 月)

每個場所的 檢控宗數 (a)	場所數目 (b)	總檢控宗數 (c)=(a) × (b)
1	295	295
2	90	180
3	36	108
4	14	56
5	17	85
6	4	24
7	7	49
8	2	16
9	1	9
10	1	10
總計	467	832

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

3.21 就源於 832 宗檢控的 779 宗定罪個案(見第 3.20 段)，審計署在分析有關懲處後留意到：

- (a) 有 727 宗定罪個案處以罰款，金額介乎 100 元至 6 萬元。最普遍的罰款額為 8,000 元(231 次)；及

- (b) 有 79 宗定罪個案處以監禁，刑期介乎 1 天至 4 個月。最普遍的刑期為 2 個月 (23 次)。

3.22 審計署留意到，在處以罰款的個案中，如相關經營者毫無悔意，或會把罰款視為經營成本的一部分，因此被多次檢控也在所不計。至於在處以監禁的個案中，被當場捕獲和檢控的通常是場所管理者，而不是幕後的經營者(即擁有業務的人士)。個案四便是一例。

個案四

某無牌場所涉及多次檢控 (2006 年 5 月至 2017 年 6 月)

1. 2006 年 5 月，牌照事務處接獲一宗無牌經營賓館的投訴。牌照事務處採取了慣常的執法行動(例如視察和“放蛇”行動)。截至 2017 年 6 月 30 日，逾 10 年來，牌照事務處就該無牌賓館提出 14 次檢控。檢控和所處懲罰詳情如下：

- (a) 共 7 名干犯者被檢控和定罪，他們各曾被定罪 1 至 6 次；
- (b) 有 13 宗定罪處以罰款，罰款額介乎 2,000 元至 2 萬元(有關犯人曾 3 次被定罪，而在第三次被定罪時遭處以該罰款額)；及
- (c) 有 4 宗定罪處以監禁，涉及同一名犯人第三至第六次被定罪。有關刑期分別為 1 個月(緩刑)、3 個月(緩刑)、2 星期和 2 個月(再加上當時執行的 3 個月緩刑)。

2. 2017 年 2 月，該個案隨相關無牌賓館裝修和停業而完結。

審計署的意見

3. 該無牌賓館的經營者屢次犯法。牌照事務處需要採取更強而有力的措施(見第 3.23 至 3.25 段)，藉以向大眾傳達明確訊息：經營無牌場所可能危害公眾安全和滋擾鄰舍，屬刑事罪行。

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

打擊無牌場所

需要採取更有力的措施檢控無牌場所

3.23 《旅館業條例》現正進行檢討(見第 1.15 段)。部分擬議的法例修訂旨在加強阻遏經營無牌場所，該等修訂如下：

- (a) 最高罰款額由 20 萬元增至 50 萬元，而最高刑期則由 2 年增至 3 年；
及
- (b) 牌照事務處在無牌場所第二次被定罪後，可就有關處所向法庭申請為期 6 個月的封閉令。

3.24 有關此事，須留意根據現行《旅館業條例》第 5 條，凡任何人經營無牌場所，一經定罪可就罪行持續期間的每 1 天另處罰款 2 萬元(見第 3.19 段)。然而，這項有關罪行持續的條文一直不獲援引。

3.25 審計署認為，民政總署需要就適當的個案，留意可否援引現行《旅館業條例》下的罪行持續條文，以及日後其他相關的罪行條文(例如發出封閉令——見第 3.23(b) 段)。

審計署的建議

3.26 審計署建議民政事務總署署長應就適當的個案，留意可否援引現行《旅館業條例》下的罪行持續條文，以及日後相關的其他罪行條文(例如發出封閉令)。

政府的回應

3.27 民政事務總署署長同意審計署的建議。

第 4 部分：其他行政和發牌事宜

4.1 本部分探討關於規管持牌酒店和賓館的其他行政和發牌事宜。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 收回成本 (第 4.2 至 4.11 段)；
- (b) 牌照事務督察的個案量 (第 4.12 至 4.20 段)；及
- (c) 民宿 (第 4.21 至 4.25 段)。

收回成本

4.2 根據《財務通告第 6/2016 號》“各項收費”，政府的政策是各項政府收費一般應訂於足以收回提供物品或服務全部成本的水平。各項收費一般應每年度檢討一次，如有必要，則加以調整。

4.3 《旅館業(費用)規例》(第 349B 章)訂明簽發新牌照和續期牌照的收費。根據該規例，須繳付的費用是根據牌照有效期的長短和持牌場所的房間數目而釐訂。現時，簽發新牌照的費用介乎 4,570 元 (適用於 1 至 3 個客房，而有效期為 1 年的牌照) 至 107,100 元 (適用於超過 500 個客房，而有效期為 7 年的牌照)，續期牌照的費用則介乎 2,650 元至 63,150 元。在 2016–17 年度，所收到的費用合共為 390 萬元。

2006 年的審查工作

4.4 2006 年，審計署就酒店和賓館的發牌事宜進行審查。該項審查工作顯示：

- (a) 截至 2006 年 6 月，發牌時收回全部成本的目標尚未達到；
- (b) 就不獲批准／已撤回的牌照申請而言，雖然大量處理工作已經作出，但牌照事務處在計算成本時，沒有包括這類工作的成本；及

其他行政和發牌事宜

- (c) 持牌人可申請把其牌照轉讓予另一人。根據《有關簽署公文及雜項服務的費用公告》(第 2M 章)(註 10)的附表，牌照事務處可就這類轉讓徵收費用，數額為 140 元。該 140 元收費或許不能收回全部成本(註 11)。

4.5 2006 年 9 月，民政事務總署署長在回應上述審查結果時告知審計署：

- (a) 現正就《旅館業(費用)規例》訂明的牌照費用進行檢討，以及按照財經事務及庫務局的指引擬備收費建議，以收回全部成本(註 12)；及
- (b) 牌照事務處會檢討應否收回不獲批准／已撤回的牌照申請的成本。該處也會考慮調整牌照轉讓費用的可行性。兩項建議均須在修訂《旅館業條例》下的《旅館業(費用)規例》後，方能實施。

有關審計結果和民政事務總署署長的回應，均載於 2006 年 10 月發表的《審計署署長第四十七號報告書》第 8 章。

需要更盡力收回成本

4.6 審計署留意到，在 2016-17 年度，仍未能就簽發酒店和賓館牌照收回成本。根據民政總署按 2016-17 年度價格水平而進行的成本檢討，以目前牌照費用計算(見第 4.3 段)，簽發新牌照的收回成本比率介乎 32% 至 75%，而續期牌照則為 40% 至 72%。

4.7 民政總署曾多次嘗試修訂酒店和賓館牌照費用，有關工作按時序載於附錄 C。根據該時序表，上次修訂牌照費用是在 2007 年 11 月，此後多年來，修訂牌照費用一事無大進展。值得注意的是：

註 10：《旅館業(費用)規例》並沒有就牌照轉讓訂明任何費用。根據《公共財政條例》(第 2 章)，凡任何條例規定或授權由公職人員在任何文件上作任何移轉，則獲得公職人員辦理上述事項，須繳付法例訂明的費用，如法例並無訂明，則須繳付《有關簽署公文及雜項服務的費用公告》附表所述的費用。

註 11：在處理牌照轉讓申請時，牌照事務處會進行若干額外工作，例如審核有關申請是否合乎規定，以及在涉及多年期牌照時，確定承讓人是否具備良好往績。

註 12：收費建議隨後獲定案。在完成所需程序後，新收費於 2007 年 11 月 1 日生效。

- (a) **新牌照和續期牌照** 現時的牌照費用乃於 2007 年 11 月生效(見附錄 C 第 1 項)，沿用至今已約 10 年時間。自 2007 年 11 月以來，民政總署曾 5 次嘗試修訂牌照費用，涉及 5 份收費建議(見附錄 C 第 2、4、6、8 及 11 項)。然而，全部建議均未能落實；
- (b) **不獲批准／已撤回的申請** 倘申請不成功，牌照事務處不會發出牌照，因此不會收取牌照費用(見第 4.4(b) 段)。為了收回處理不獲批准／已撤回申請的成本，民政總署擬把新牌照的費用分為申請費和牌照費兩部分(見附錄 C 第 2 項)。民政總署表示，新收費結構所涉及的立法程序較為複雜；及
- (c) **牌照轉讓** 《旅館業(費用)規例》並沒有就牌照轉讓訂明任何費用(見第 4.4(c) 段註 10)。民政總署擬就這類轉讓引入一項新收費(見附錄 C 第 2 項)。民政總署表示，新收費所涉及的立法程序較為複雜。現時，牌照事務處就牌照轉讓所收取的費用為 155 元，即《有關簽署公文及雜項服務的費用公告》附表所訂明的水平(見第 4.4(c) 段註 10)。

4.8 在上述 5 次嘗試中，時間倉促(見附錄 C 第 7、10、13 及 16 項)是未能落實收費建議的主要原因。審計署認為，要及時修訂牌照費用，妥善的籌劃工作至為重要。此外，成本在十多年來一直未能收回，情況殊不理想。

4.9 有關此事，審計署留意到民政總署先後於 2016 年 11 月、2017 年 3 月和 6 月把以下事項告知財經事務及庫務局：

- (a) 修訂牌照費用一事，宜在《旅館業條例》的修訂完成後才進行；及
- (b) 待《旅館業條例》的修訂工作取得一定進展後，便會就修訂牌照費用一事制訂工作計劃。

審計署認為，民政總署需要採取措施確保有關修訂牌照費用的工作計劃能及時制訂，並顧及到需要收回不同的成本(即簽發和轉讓牌照的成本，以及處理不獲批准／已撤回的申請的成本)。民政總署也需要監察工作計劃的落實情況，確保收回成本的目標得以達致。

審計署的建議

4.10 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 採取措施，確保有關修訂酒店和賓館牌照費用的工作計劃能及時制訂；
- (b) 在制訂工作計劃時，顧及到需要就簽發和轉讓牌照，以及處理不獲批准／已撤回的申請，收回成本；及
- (c) 監察工作計劃的落實情況，確保收回成本的目標得以達致。

政府的回應

4.11 民政事務總署署長同意審計署的建議，並表示民政總署會考慮修訂《旅館業條例》的進度，在適當時間為修訂牌照費用制訂工作計劃。

牌照事務督察的個案量

4.12 調查無牌場所的工作，由牌照事務處的執法分組負責。每宗懷疑無牌場所個案(例如經市民投訴而發現)，會交由一名負責人員(個案負責人)處理。個案負責人需要跟進手上個案，並到有關處所視察。

4.13 截至 2017 年 6 月 30 日，牌照事務處有 24 名牌照事務督察(均為非公務員合約僱員)，全部獲委派為個案負責人，並受執法分組的督導人員(註 13)監督。牌照事務督察轄下有 35 名牌照事務助理(均為兼職人員)，協助處理視察等職務。

4.14 當懷疑無牌場所首次被發現，執法分組會為該個案開立新檔案。各牌照事務督察會輪流承接新檔案(註 14)。牌照事務處表示，該分配機制：

註 13：截至 2017 年 6 月 30 日，督導人員包括 2 名助理消防區長、6 名高級消防隊長和 6 名高級牌照事務督察。

註 14：民政總署表示，如懷疑無牌場所的運作涉及不同地點(例如同一大廈的不同單位)，則會開立一個檔案系列，當中每個檔案對應一個懷疑地點。新檔案會逐一分配予牌照事務督察，而檔案系列則會被視作單一檔案，整個加以分配。牌照事務督察會輪流承接新檔案／新檔案系列。

- (a) 旨在確保公平分配工作，並促使牌照事務督察局負責任，有效率地辦妥獲分配的個案；及
- (b) 可限制個別人員對個案分配工作的控制，符合防止貪污的原則和精神。

需要密切監察個案量

4.15 截至 2017 年 6 月 30 日，就尚未完結的個案而言，24 名牌照事務督察的總個案量為 1 322 宗 (註 15)，平均每人 55 宗。表七顯示，不同牌照事務督察所負責的個案數目有頗大出入，介乎 32 宗 (即平均個案量 55 宗的 58%) 至 75 宗 (即平均個案量 55 宗的 136%)。

表七

牌照事務督察的個案量
(2017 年 6 月 30 日)

個案量 (尚未完結 個案宗數)	個案量為此 宗數的牌照 事務督察人數	平均每名 牌照事務督察的 尚未完結 個案宗數	平均每名 牌照事務督察的 長期尚未完結 個案宗數 (註)
32 至 40	6	36	6
41 至 50	3	48	10
51 至 60	6	55	9
61 至 70	5	67	13
71 至 75	4	73	22
整體	24	55	11

資料來源：審計署對民政總署記錄的分析

註：長期尚未完結個案指已處理超過 3 年的個案。

註 15：尚未完結的個案指仍在跟進 (例如正進行調查或檢控工作) 的個案。牌照事務督察也須負責跟進其他法例下的尚未完結個案 (見第 1.14 段註 3)。《旅館業條例》所涉及的個案量，佔牌照事務督察個案量的大部分 (約 90%)。

其他行政和發牌事宜

4.16 24 名牌照事務督察的個案量大為不同，情況並不理想。牌照事務督察如須負責大量個案，便可能造成無法及時和有效地處理懷疑無牌場所個案的風險。事實上，由表七可見，個案量較高的牌照事務督察，手上的長期尚未完結個案通常較多。

4.17 審計署留意到，牌照事務處向來沒有製備有關個案量的統計數字，以作為管理資料，或在定期舉行的管理層會議上討論有關數字。在回覆審計署的查詢時，民政總署在 2017 年 9 月告知審計署，如個案量超出牌照事務督察的應付能力，有關的督導人員(即高級牌照事務督察)會檢討情況，並指派其他牌照事務督察提供適當協助。有需要時，高級牌照事務督察也會親身進行視察。

4.18 審計署認為，民政總署需要更密切地監察牌照事務督察的個案量，並在必要時及早採取措施，糾正個案量欠妥的情況(例如在個案量過高或過低時盡快重新分配，以及提高個別牌照事務督察的工作效率等)。

審計署的建議

4.19 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 更密切地監察牌照事務督察的個案量；及
- (b) 在必要時及早採取措施，糾正個案量欠妥的情況。

政府的回應

4.20 民政事務總署署長同意審計署的建議。

民宿

4.21 在本港發展民宿的呼聲一直存在。從旅遊業角度而言，發展多元化的旅客住宿設施，有助吸引更多不同類別的旅客訪港。

需要全面檢討民宿的相關事宜

4.22 2017年7月，民政總署向立法會民政事務委員會匯報修訂《旅館業條例》的進度時，在會議文件中提供下列有關民宿的資料：

- (a) 發展民宿可能涉及土地用途、規劃、旅遊事務、環境和交通的考慮，屬不同決策局和部門的職權範圍；
- (b) 正如其他地方，“民宿”在香港也有需求與供應。一些旅客有意尋找這種獨特的住宿體驗，而一些住宅單位的業主有意把單位租予旅客作短期住宿的地方；
- (c) 如民宿涉及收費提供短期住宿的地方，必須根據《旅館業條例》領取牌照。有關此事，須留意牌照事務處有向設於新界豁免管制屋宇（註16）內的度假屋（賓館的一種）發出“賓館（度假屋）牌照”。度假屋在樓宇和消防安全方面須符合的規定，大致上較適用於一般賓館的為寬鬆；及
- (d) 民政總署正與相關決策局和部門探討制訂一套適用於民宿牌照申請的指引，期望在樓宇和消防安全不受影響的同時，簡化牌照規定。

4.23 審計署認為，民政總署在制訂有關民宿的擬議指引時，需要處理下列事宜：

- (a) 需要把民宿與其他類型的賓館加以劃分。牌照事務處並需要清楚界定在什麼情況下簽發民宿牌照，在什麼情況下簽發賓館（一般）牌照或賓館（度假屋）牌照。由於民政總署有意把民宿的牌照規定訂得較為簡單、寬鬆（見第4.22(d)段），此事因而變得尤為重要；
- (b) 需要符合日後頒布的擬議法例修訂，即牌照事務處在辦理牌照申請時，會考慮有關大廈的公契（例如是否容許進行商業活動），以及當地居民的意見；及
- (c) 需要諮詢相關持份者，並考慮外國在規管民宿方面的經驗是否適用於香港。

註16：新界豁免管制屋宇一般指在《建築物條例（新界適用）條例》（第121章）下獲豁免《建築物條例》及其附屬條例下若干規定（包括在展開工程前須徵得屋宇署批准和同意），而且是位於新界的村屋。

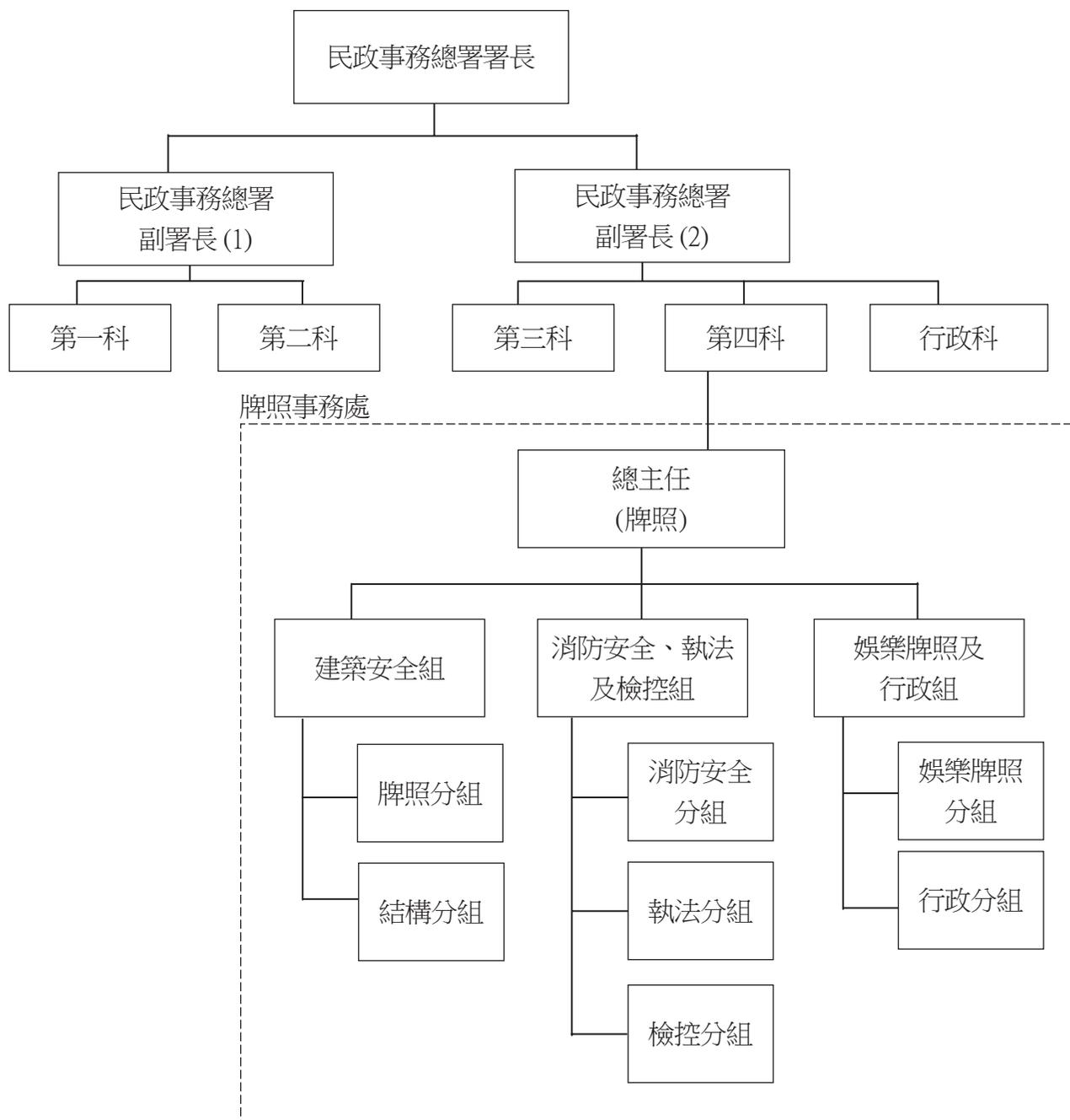
審計署的建議

4.24 審計署建議民政事務總署署長應在制訂有關民宿的擬議指引時，與相關決策局和部門合作，全面檢討民宿的相關事宜，包括審計署在第 4.23 段提出的各點。

政府的回應

4.25 民政事務總署署長同意審計署的建議，並表示民政總署會探討可否把審計署的建議付諸實行。

牌照事務處
組織圖
(2017 年 6 月 30 日)



資料來源：民政總署的記錄

《旅館業條例》下的 一般牌照規定

1. 樓宇安全和衛生規定

有關處所必須 ——

- (a) 符合下列屋宇署發出的守則所載的規定：
 - (i) 《提供火警逃生途徑守則》；
 - (ii) 《耐火結構守則》；及
 - (iii) 《消防和救援進出途徑守則》；
- (b) 遵守小型工程監管制度法例規定；
- (c) 沒有違例建築物；及
- (d) 設有：
 - (i) 適當的照明和通風設備；及
 - (ii) 足夠的衛生設備，即水廁、洗手盆、浴缸及／或淋浴設備，以及適當的供水和排水系統。

2. 消防安全規定

有關處所必須符合 ——

- (a) 消防處發出《最低限度之消防裝置及設備守則與裝置及設備之檢查、測試及保養守則》的規定；
- (b) 《建築物(通風系統)規例》(第 123J 章)的規定；
- (c) 《電力(線路)規例》(第 406E 章)和其他固定電力裝置工程守則的規定；及
- (d) 《氣體安全條例》(第 51 章)有關氣體工程的用途和裝設的規定。

資料來源：民政總署的記錄

修訂酒店和賓館牌照費用的嘗試
(按時序排列——2007 年 11 月至 2017 年 6 月)

項目	日期	重要事項
1	2007 年 11 月 1 日	新牌照費用生效。
首次嘗試		
2	2008 年 9 月 10 日	民政總署就修訂牌照費用一事，向民政事務局提交收費建議(按 2008-09 年度價格水平釐訂)。 有關建議包括引入新收費結構(即把新牌照的費用分為申請費和牌照費兩部分——見第 4.7(b) 段)，以及牌照轉讓費(見第 4.7(c) 段)。
3	2009 年 4 月 16 日	民政總署撤回收費建議，原因是政府把影響民生的收費加以凍結(該項措施於 2008 年 7 月推出)，並把凍結期延長至 2010 年 3 月。
第二次嘗試		
4	2010 年 7 月 9 日	民政總署就修訂牌照費用一事，向民政事務局提交收費建議(按 2010-11 年度價格水平釐訂)。
5	2010 年 10 月 7 日	民政事務局就 2010 年 7 月的收費建議給予政策上的支持。 然而，民政總署並沒有實行該建議，原因是該署計劃把酒店、賓館，以及會社和床位寓所的牌照費用一併予以修訂。
第三次嘗試		
6	2011 年 5 月 12 日	民政總署就修訂酒店和賓館牌照費用一事，向民政事務局提交收費建議(按 2011-12 年度價格水平釐訂)，同時就會社和床位寓所提交收費建議。
7	2012 年 5 月 4 日	民政事務局尚未就 2011 年 5 月的收費建議給予政策上的支持。

附錄 C
(續)
(參閱第 4.7 及 4.8 段)

項目	日期	重要事項
		民政總署向民政事務局提議 (及後獲民政事務局支持) 撤回收費建議，理由如下： (a) 2011-12 財政年度已成過去；及 (b) 牌照事務處正在重組，牌照的辦理程序和成本會受影響。
第四次嘗試		
8	2013 年 4 月 23 日	民政總署就修訂牌照費用一事，向民政事務局提交收費建議 (按 2013-14 年度價格水平釐訂)。
9	2013 年 10 月 2 日	民政事務局就 2013 年 4 月的收費建議給予政策上的支持。
10	2013 年 10 月 25 日	民政總署告知財經事務及庫務局和民政事務局，由於民政事務局在 2013 年 10 月才給予政策上的支持： (a) 會押後引入新收費結構和牌照轉讓費，原因是所需的法例修訂較為複雜，且此事會被納入《旅館業條例》的檢討中 (見第 1.15 段)；及 (b) 修訂現行費用所需的修例工作會由 2014 年 3 月押後至 2014 年 7 月，但仍在 2013-14 立法年度內。
第五次嘗試		
11	2013 年 11 月 6 日	民政總署就修訂牌照費用一事，向民政事務局和財經事務及庫務局提交收費建議 (按 2014-15 年度價格水平釐訂，但建議內容並不包括新收費結構和牌照轉讓費)。 民政總署向民政事務局尋求政策上的支持，同時向財經事務及庫務局徵求批准。
12	2013 年 12 月 12 日	民政事務局就 2013 年 11 月的收費建議給予政策上的支持。

附錄 C
(續)
(參閱第 4.7 及 4.8 段)

項目	日期	重要事項
13	2013 年 12 月 20 日	民政總署向民政事務局和財經事務及庫務局建議，把修訂現行費用所需的條例工作由 2013-14 押後至 2014-15 立法年度，以便有更多時間諮詢業界。
14	2014 年 4 月至 2014 年 11 月	財經事務及庫務局就 2013 年 11 月的收費建議提出查詢。
15	2014 年 11 月 17 日	財經事務及庫務局批准 2013 年 11 月的收費建議。
16	2014 年 12 月 16 日	民政總署知會財經事務及庫務局和民政事務局稱，該署會撤回收費建議，原因如下： (a) 進行所需立法程序的時間極為緊迫；及 (b) 《旅館業條例》正在檢討(見第 1.15 段)，牌照的辦理程序和成本會受影響。
近日發展		
17	2015 年 7 月 15 日	民政總署在回應民政事務局的查詢時解釋，在考慮過業界對《旅館業條例》擬議修訂的反應後，該署決定不把新收費結構和新的牌照費用納入《旅館業條例》的檢討(見第 10 項)，但會把有關事宜押後至檢討後處理。
18	直至 2017 年 6 月 30 日	儘管民政總署有就牌照費用(按 2016-17 和 2017-18 年度價格水平釐訂)進行檢討，但沒有向民政事務局提交收費建議。

資料來源：民政總署的記錄