

# 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。