

# 主动调查报告摘要

---

民政事务总署（「HAD」）

个案编号：OMB/DI/354

政府对旅馆业的规管

（调查宣布日期：二〇一四年六月五日；完成日期：二〇一四年八月十四日；调查报告全文可登入本署网址 [www.ombudsman.hk](http://www.ombudsman.hk) 浏览）

背景

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」）按《旅馆业条例》执行。

2. 本署不时接获市民投诉。他们指称，牌照处滥发旅馆牌照，未有考虑旅馆设于多层住宅大厦内，可能会对大厦居民造成滋扰甚至危险。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。

3. 有见及此，申诉专员进行主动调查，以探究政府规管旅馆业的制度可有不足之处。

本署调查所得及评论

*旅馆发牌制度未能与时俱进*

4. 《旅馆业条例》的立法原意，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。该条例所订的发牌条件，并不包括须符合地契或大厦公契条款，亦无须顾及大厦居民的意见。

5. 本署认为，基于条例所限，民政总署当前在审批旅馆牌照申请时，不考虑地契或大厦公契条款，或大厦居民的意见，是依法办事；从行政角度而言，

---

---

不算失当。不过，近年旅馆数目不断增加，住在有旅馆的大厦之居民感到日常生活受到影响（例如：大厦维修费用增加），是可以理解的。大厦居民期望政府对旅馆业的规管不仅是保障安全，而且须顾及旅馆对他们日常生活的影响。因此，本署认为，民政总署早应就旅馆发牌制度进行检讨，提出改善方案甚或修例，以响应市民的要求。

### **对付无牌旅馆的措施成效不彰**

6. 牌照处近年已增添人手，加强巡查和调查，以对付如雨后春笋的无牌旅馆。然而，基于下列原因，检控无牌旅馆的比率一直严重偏低：

- (1) 根据律政司的意见，在现有法例下，当局不能单凭「间接证据」（例如处所的间格及布置）提出检控；
- (2) 遇上业主及旅馆经营者不合作时，牌照处人员难以进入处所调查；
- (3) 刑罚太轻；
- (4) 较少乔装搜证行动。

7. 本署认为，民政总署面对上述不理想的情况，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集有力证据），以提升执法成效。

### **民政总署的公众咨询**

8. 于本署公布展开主动调查后，民政总署因应社会各界对现行规管旅馆业的制度之关注，在二〇一四年七月就《旅馆业条例》的检讨展开公众咨询。该署在其咨询文件内提出了多项修订法例的建议，包括：

- (1) 授权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) 授权该署在发牌过程中进行地区咨询，以考虑居民的意见；
- (3) 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 / 经营者提出检控；

## 主动调查报告摘要

---

- (4) 授权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；
- (5) 提高无牌经营旅馆的最高刑罚至罚款 500,000 元及监禁三年，希望法庭将来会相应判处较高的刑罚。

### 建议

- 9. 本署大致上支持民政总署所提出的改善建议。此外，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；
  - (2) 考虑把必须符合地契条款纳入为发牌条件；

进一步优化牌照处调查无牌旅馆的做法，多采取成功检控比率较高的乔装顾客方式搜证，以提升执法成效