

第 8 章

民政事務總署

酒店及賓館的發牌

香港審計署

二零零六年十月二十三日

這項帳目審查是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一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。

《審計署署長第四十七號報告書》共有 11 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

酒店及賓館的發牌

目 錄

	段數
第 1 部分：引言	1.1
《旅館業條例》	1.2 – 1.3
牌照事務處	1.4 – 1.6
《審計署署長第二十二號報告書》	1.7 – 1.8
帳目審查	1.9 – 1.10
當局的整體回應	1.11
鳴謝	1.12
第 2 部分：審批牌照申請	2.1
審批牌照申請	2.2 – 2.7
審計署的意見	2.8 – 2.26
審計署的建議	2.27
當局的回應	2.28
第 3 部分：執行發牌規定	3.1
視察持牌場所	3.2 – 3.3
審計署的意見	3.4
審計署的建議	3.5
當局的回應	3.6
持有附加條件牌照的酒店和度假營	3.7 – 3.12
審計署的意見	3.13 – 3.20
審計署的建議	3.21
當局的回應	3.22
第 4 部分：對無牌場所的執法行動	4.1
找出懷疑無牌場所	4.2 – 4.3
審計署的意見	4.4 – 4.5
審計署的建議	4.6
當局的回應	4.7
對懷疑無牌場所的執法行動	4.8 – 4.9
執法組的工作量	4.10
審計署的意見	4.11 – 4.29
審計署的建議	4.30
當局的回應	4.31

	段數
第 5 部分：收回成本	5.1
發牌費用	5.2 – 5.3
釐定牌照收費	5.4 – 5.5
牌照收費檢討	5.6 – 5.11
<i>審計署的意見</i>	5.12 – 5.17
<i>審計署的建議</i>	5.18
當局的回應	5.19
第 6 部分：推廣持牌場所	6.1
推廣持牌場所的好處	6.2 – 6.3
持牌場所識別標誌	6.4
<i>審計署的意見</i>	6.5 – 6.7
<i>審計署的建議</i>	6.8
當局的回應	6.9
在互聯網推廣	6.10
<i>審計署的意見</i>	6.11
<i>審計署的建議</i>	6.12
當局的回應	6.13
第 7 部分：服務表現的管理	7.1
服務表現目標及指標	7.2
<i>審計署的意見</i>	7.3 – 7.5
<i>審計署的建議</i>	7.6
當局的回應	7.7 – 7.8

頁數

附錄

A：牌照事務處組織圖	42
B：牌照事務處內部管理目標	43
C：執法組對懷疑無牌場所的執法工作所作出的改善	44 – 45

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項帳目審查工作的背景，並概述其目的及範圍。

《旅館業條例》

1.2 一九八八年，政府成立工作小組，就賓館及同類住宿地方 (例如酒店) 發生火警或其他災患的問題進行研究。政府根據工作小組的建議，決定對這類住宿地方實施發牌制度。

1.3 《旅館業條例》(第 349 章) 在一九九一年五月制定，就旅館業提供一個法定發牌制度 (註 1)。發牌制度的目的如下：

- (a) 使政府得以就賓館及同類住宿地方備存詳盡的登記冊，並就其經營制訂必要的規定和準則；及
- (b) 確保這類場所符合現行消防安全、結構安全、健康及衛生方面的規定。

牌照事務處

1.4 《旅館業條例》指定民政事務局局長為旅館業監督。民政事務總署轄下的牌照事務處負責推行發牌制度，包括實施及執行《旅館業條例》。

1.5 牌照事務處由總主任 (本身為總屋宇測量師) 掌管。截至二零零六年六月三十日，牌照事務處編制下有 67 名職員，主要為屋宇署和消防處借調的人員。2005-06 年度，民政事務總署發牌工作的全年開支估計為 3,430 萬元。牌照事務處截至二零零六年六月三十日的組織圖載於附錄 A。

1.6 截至二零零六年六月三十日，根據《旅館業條例》獲發牌照的場所有 1 142 間，包括 151 間酒店、817 間賓館、136 間度假屋和 38 間度假營。

《審計署署長第二十二號報告書》

1.7 一九九四年，審計署曾審查酒店、賓館及會社發牌制度的實施情況，審查結果載於一九九四年三月的《審計署署長第二十二號報告書》。政府帳目委員會在一九九四年六月發表的報告中，除了別的以外還提出以下各點：

註 1：根據《旅館業條例》，旅館包括度假屋和度假營，但不包括符合以下情況的處所：在該處所內，所有住宿的提供基準均為就每次出租而言，最短出租期間為連續 28 天。

- (a) 對實施發牌制度進展緩慢表示關注，建議應對持有附加條件牌照的旅館 (見第3.7段) 加以必需的監察，以確保防火設施改善工程的進度令人滿意；及
- (b) 注意到發牌制度持續錄得虧損，建議民政事務局局長應制訂一套行動計劃，務求盡快達到政府收回發牌制度全部成本的財政目標。

1.8 政府帳目委員會提出的兩項事宜分別於第3部分 (附加條件牌照) 和第5部分 (收回成本) 詳細分析。

帳目審查

1.9 審計署最近進行帳目審查，探討牌照事務處推行旅館業發牌制度的節省程度、效率和效益。審查工作集中在以下範疇：

- (a) 審批牌照申請 (第2部分)；
- (b) 執行發牌規定 (第3部分)；
- (c) 對無牌場所的執法行動 (第4部分)；
- (d) 收回成本 (第5部分)；
- (e) 推廣持牌場所 (第6部分)；及
- (f) 服務表現的管理 (第7部分)。

1.10 審計署發現，有些地方可予改善，並就有關事宜提出多項建議。

當局的整體回應

1.11 民政事務總署署長並代表民政事務局局長認同牌照事務處的發牌工作有改善空間，並大致上同意審計署的所有建議。對於審計署在進行審查時所付出的努力，她表示衷心感謝。

鳴謝

1.12 在帳目審查期間，牌照事務處人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：審批牌照申請

2.1 本部分探討牌照事務處轄下建築安全組、消防安全組和行政組審批牌照申請的工作。

審批牌照申請

2.2 審批新牌照申請的程序如下：

- (a) 申請人提交填妥的標準申請表及所需文件 (例如有關處所の間隔圖則)；
- (b) 建築安全組和消防安全組往有關處所進行初步視察，確定在樓宇安全和消防安全方面須改善的項目；
- (c) 牌照事務處向申請人發出改善項目通知書，告知申請人須在某個日期前完成改善工程；
- (d) 在收到申請人完成改善工程的報告後，建築安全組和消防安全組便進行符合規定視察，以確定所有須改善的項目是否已完成；及
- (e) 牌照事務處在確定申請人已符合所有規定，並收取指定的牌照費用後，向申請人發出牌照。

2.3 牌照事務處已就審批新牌照申請制訂內部管理目標 (見附錄B)，當中包括：

- (a) 收到申請後，應在 35 個工作天內發出改善項目通知書；及
- (b) 確定申請人符合所有規定後，應在 7 個工作天內發出牌照。

這些內部管理目標有助牌照事務處控制審批新牌照申請的時間。不過，發出新牌照總共所需的時間，主要取決於申請人需要多少時間才能完成為符合發牌規定而進行的所有改善工程。

2.4 審批牌照續期申請的程序如下：

- (a) 行政組在現有牌照到期前四個月，發信提醒持牌人提交牌照續期申請；
- (b) 在接獲申請人的牌照續期申請後，建築安全組和消防安全組往有關處所進行續期視察，以確定是否仍然符合發牌規定；
- (c) 如發現不符合規定的情況，牌照事務處便向持牌人發出警告信，要求持牌人在某個日期前糾正，並通知牌照事務處以作出跟進視察；及

(d) 如沒有發現不符合規定的情況，或所有不符合規定的情況已獲糾正，牌照事務處在收取指定的牌照費用後為牌照續期。

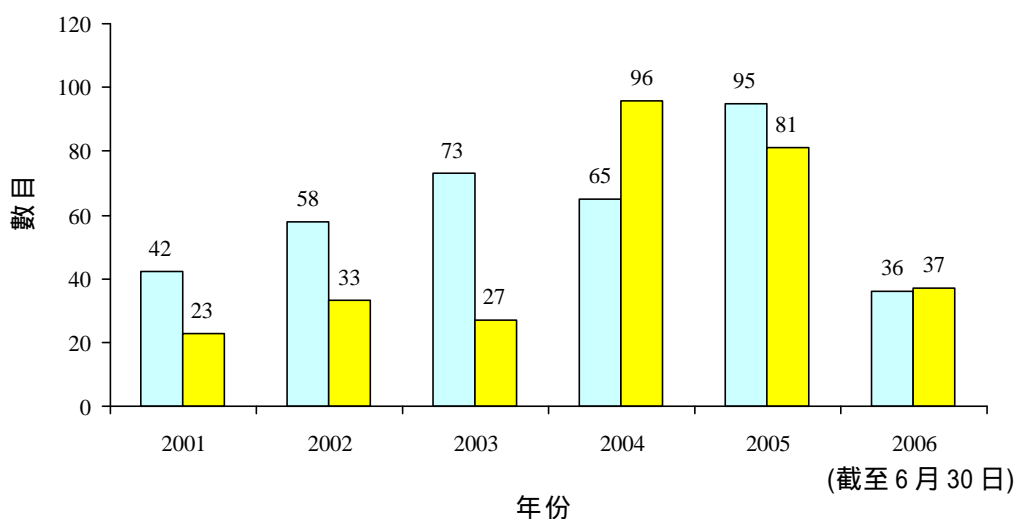
2.5 牌照事務處的一個內部管理目標訂明，在牌照到期前不少於三個月以前收到續期申請，而所需文件又在牌照到期前最少三個星期以前遞交，便應在牌照到期前為牌照續期(見附錄B)。根據牌照事務處，審批一項牌照續期申請預計需時兩至三個月完成。

2.6 自二零零一年十二月二十一日起，記錄良好的申請人(註2)可申請有效期超過一年的牌照(如有關處所是專作酒店/賓館用途的，牌照有效期可長達七年，至於其他處所，有效期可長達三年)。審批一年有效和多年有效牌照申請的程序大致相同。

2.7 圖一和圖二顯示，二零零一年至二零零六年(截至二零零六年六月三十日)期間完成審批的新牌照申請和牌照續期申請數目。

圖一

完成審批的新牌照申請
(二零零一年至二零零六年)



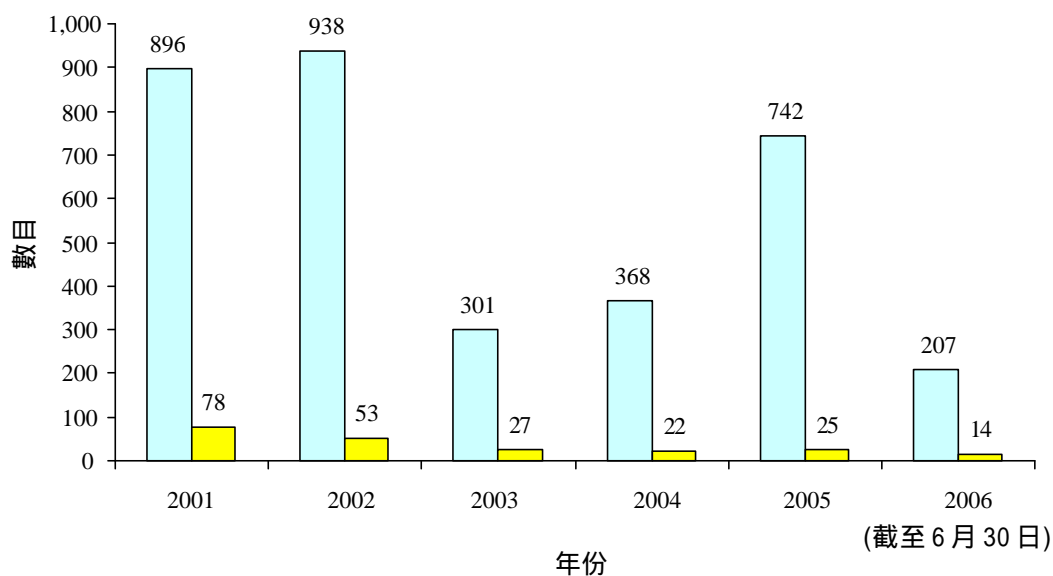
說明： □ 發出新牌照
□ 申請不獲批准 / 已撤回

資料來源：牌照事務處的記錄

註2：如申請人在過去12個月內一直管理酒店/賓館，其間沒有違反發牌條件，即屬記錄良好。

圖二

完成審批的牌照續期申請
(二零零一年至二零零六年)



說明：□ 發出續期牌照

□ 申請不獲批准 / 已撤回

資料來源：牌照事務處的記錄及審計署的分析

審計署的意見

完成審批牌照申請所需時間

2.8 表一顯示2005-06年度完成審批牌照申請所需的時間(即申請日期與申請獲批准 / 不獲批准 / 已撤回的日期, 兩者相距的時間)。

表一

審批牌照申請的所需時間
(2005-06 年度)

所需時間 (日數)	新牌照申請 (數目)	牌照續期申請 (數目)
0 至 60	40	231
61 至 90	7	191
91 至 120	4	149
121 至 180	26	56
181 至 360	76	23
361 至 540	29	1
541 至 720	3	—
721 至 930	1	—
總計	186	651

資料來源：牌照事務處的記錄及審計署的分析

2.9 表一顯示，在 2005-06 年度，在 90 日內完成審批的牌照申請為數頗多。不過，有些申請需時很久才能完成審批。舉例而言，在 186 項新牌照申請當中，33 項 (18%) 需時超過 360 日；在 651 項牌照續期申請當中，229 項 (35%) 需時超過 90 日才能完成審批工作。

2.10 由於申請人需要時間才能完成為符合發牌規定而進行的所有改善工程，因此，部分牌照申請需要長時間審批 (如表一所示)，不應完全歸咎於牌照事務處的工作表現。牌照事務處於二零零六年九月告知審計署，該處主要參照內部管理目標 (見附錄B)，監察審批牌照申請的工作表現。為此，牌照事務處每季須就達到內部管理目標的情況，向民政事務總署負責這方面工作的助理署長提交報告，並就各宗未能達標的個案解釋原因。

2.11 牌照事務處表示，二零零五年一月一日至二零零六年六月三十日期間，獲牌照事務處原則上不反對把處所用作酒店／賓館的 178 項新牌照申請 (不包括 59 項已撤回／不獲批准申請) 當中，有 169 項 (95%) 申請 (註 3)，該處達到在 35 個工作天內發出改善項目通知書的目標。同期，獲牌照事務處同意已完成所有要求的 118 項新牌照申請當中，除一項申請外，該處達到在七個工作天內發出牌照的目標。

牌照申請的審查樣本

2.12 審計署揀選了 40 項牌照申請 (下稱“樣本 A”)，以確定需要長時間審批牌照申請的原因，以及審批的程序是否有改善空間。樣本 A 包括：

- (a) 10 宗截至二零零六年三月三十一日已逾六個月時間仍未完成的新牌照申請個案；
- (b) 10 宗在 2005-06 年度需逾六個月才完成審批的新牌照申請個案；
- (c) 10 宗截至二零零六年三月三十一日已逾六個月時間仍未完成的牌照續期申請個案；及
- (d) 10 宗在 2005-06 年度需逾兩個月才完成審批的牌照續期申請個案。

2.13 樣本 A 的 20 項新牌照申請 (見上文第 2.12(a) 及 (b) 段) 當中，有 18 項申請，牌照事務處能夠達到在 35 個工作天內發出改善項目通知書的內部管理目標。至於其餘兩項申請，牌照事務處告知審計署，有關申請均涉及土地由非住宅用途更改為住宅用途，要在局級層面討論應如何處理，致使牌照事務處未能達到目標。關於樣本 A 的其他審查結果，載於第 2.14 至 2.26 段。

2.14 表二顯示，有關樣本 A 之中 17 項獲批申請，就完成改善工程所需時間所作的分析 (註 4)。

註 3：在 9 宗 (178 減 169) 未達標的個案當中，5 宗涉及處理過程延誤。至於其餘 4 宗，有 3 宗涉及位於同一幢樓宇的處所，牌照事務處懷疑有人把一項申請分為多項，以迴避部分額外的安全要求。餘下一宗個案也涉及同一幢樓宇部分現有持牌處所。因此，牌照事務處要較長時間覆核該 4 宗個案。

註 4：所需時間是指，有關新牌照申請的改善項目通知書 (見第 2.2(c) 段) 的發出日期，或有關牌照續期申請的警告信 (見第 2.4(c) 段) 的發出日期，與工程完成日期，兩者相距的時間。

表二

完成改善工程所需時間
(截至二零零六年六月三十日)

所需時間 (日數)	個案數目(註)		
	獲批的 新牌照申請	獲批的 牌照續期申請	總計
0 至 120	—	3	3
121 至 300	1	1	2
301 至 500	10	—	10
501 至 700	—	—	—
701 至 900	1	—	1
901 至 1 200	—	1	1
總計	12	5	17

資料來源：牌照事務處的記錄及審計署的分析

註：包括樣本 A 之中 17 項獲批申請。

完成所需改善工程

2.15 **需要確保完成所需改善工程** 審計署注意到，樣本 A 有四宗個案，雖然所需改善工程尚未完成，但牌照事務處依然批准續期申請。牌照事務處需要確保所需改善工程已經完成，才批准牌照續期。

2.16 **需要指明完工限期及監察進度** 樣本 A 有五宗個案，牌照事務處沒有以書面方式指明所需改善工程的完工限期。另外有五宗個案，牌照事務處長期(由 6 至 15 個月不等)沒有採取跟進行動。審計署認為，牌照事務處需要清楚指明改善工程的完工限期，以及密切監察工程進度。

2.17 **需要就特殊要求提供補充資料** 樣本 A 有 11 項新牌照申請，由於工程項目未能妥為完成，申請人須屢次改正，然後再由牌照事務處重複視察，致使改善工程需要長時間才能完成。這 11 宗個案當中，10 宗涉及特殊要求(例如

拆除實心牆或高架地台)。審計署認為，牌照事務處需要考慮方法，就改善工程的要求(尤其是特殊要求)，向申請人提供補充資料，以便申請人遵從這些要求。

覆檢遲遲未完成的個案

2.18 根據牌照事務處的既定程序，審查委員會(由牌照事務處總主任擔任主席)每月舉行會議，覆檢自申請日起計12個月內尚未完成的新牌照申請。審計署注意到，樣本A有一項新牌照申請符合以上準則，但沒有提交審查委員會。牌照事務處需要確保覆檢申請的規定獲得遵守。

2.19 審計署注意到，樣本A有10項牌照續期申請，經過逾12個月的時間仍未完成，其中兩項申請最終由申請人撤回，一項申請遭牌照事務處拒絕。審計署認為，牌照事務處需要考慮就遲遲未完成的牌照續期申請，引入與新牌照申請類似的覆檢規定(見第2.18段)。

需要遵守牌照續期的申請限期

2.20 根據《旅館業條例》第9(1)條，申請人須在指定限期前(即現有牌照有效期屆滿前三個月以前)，提交牌照續期申請。根據《旅館業條例》第9(5)條，在旅館業監督對根據第9(1)條提出的申請作出決定前，有關牌照繼續有效。

2.21 根據牌照事務處的既定程序，該處應在牌照有效期屆滿前四個月發出首封催辦信，提醒持牌人留意提交續期申請的限期。不過，審計署注意到，催辦信中沒有提及假如沒有準時提交續期申請的後果。樣本A有14宗逾期提交的個案(即不在指定限期前提交的申請)，但牌照事務處依然處理續期申請。

2.22 民政事務總署署長曾要求律政司，就一項賓館牌照的續期申請提供意見，該牌照的有效期在二零零四年八月三十一日屆滿，而續期申請則在之前四日，即在二零零四年八月二十七日才提交。律政司在二零零六年三月回應時表示：

- (a) 《旅館業條例》第9(1)條訂明，須在牌照有效期屆滿前三個月以前，提交牌照續期申請；
- (b) 由於該續期申請並非根據第9(1)條的規定在指定限期前提出，有關牌照不再根據第9(5)條而繼續有效(見第2.20段)；

- (c) 旅館業監督把該續期申請視為按照第 9(1) 條提出的申請，並把有關牌照視作由二零零四年九月一日起繼續有效。旅館業監督這樣做是在其權力範圍以外行事；及
- (d) 有關賓館由二零零四年九月一日起一直無牌經營 (註 5)。

2.23 審計署認為，牌照事務處需要採取行動，確保申請人在指定限期前提交牌照續期申請。鑑於律政司的意見，牌照事務處需要就以下事宜徵詢進一步的法律意見：

- (a) 旅館業監督是否有權批准不在指定限期前提交的牌照續期申請；及
- (b) 有關這類續期申請的牌照是否繼續有效，直至旅館業監督對申請作出決定為止。

2.24 審計署注意到，2005–06 年度獲批的 634 項牌照續期申請當中，在限期之後提交的佔 349 項 (55%)。審計署認為，牌照事務處需要按照進一步的法律意見，處理因這類牌照續期是否有效而引致的事宜。

遵守發牌規定

2.25 審計署注意到，樣本 A 有 15 項牌照續期申請，申請人在牌照有效期內沒有遵守發牌規定，而且在頗長時間後才重新符合發牌規定 (例如把公共走火通道恢復至原來的情況)。截至二零零六年六月三十日，只有 6 個申請人成功續牌。平均而言，續期牌照在有關牌照到期後超過 6 個月後才發出。

2.26 審計署認為，牌照事務處需要確定持牌人在牌照有效期內是否遵守發牌規定。牌照事務處可能需要在牌照有效期內進行更多視察 (另見第 3.2 段)。

審計署的建議

2.27 審計署建議民政事務總署署長應：

完成所需改善工程

- (a) 提醒牌照事務處人員確保在所需改善工程完成後，才批准牌照續期；

註 5：牌照事務處在二零零六年九月要求律政司提供進一步意見。有關的賓館牌照還未續期。

- (b) 以書面方式向申請人指明完成所需改善工程的限期；
- (c) 採取措施 (例如定期實地巡視)，密切監察改善工程的進度；
- (d) 考慮如何就改善工程的要求，向申請人提供補充資料，以便申請人遵從這些要求 (例如：在清單上列出要求、詳細說明特殊要求，以及安排牌照事務處人員在現場簡介)；

覆檢遲遲未完成的個案

- (e) 確保覆檢申請的規定獲得遵守，把所有遲遲未完成的新牌照申請，提交審查委員會覆檢；
- (f) 考慮把遲遲未完成的牌照續期申請，提交審查委員會覆檢；

需要遵守牌照續期的申請限期

- (g) 採取行動，確保申請人按照《旅館業條例》第9(1)條的規定，在指定限期前提交牌照續期申請；
- (h) 就以下事宜徵詢進一步的法律意見：

旅館業監督是否有權批准不在指定限期前提交的牌照續期申請；及

有關這類續期申請的牌照是否繼續有效，直至旅館業監督對申請作出決定為止；

- (i) 按照進一步的法律意見：

採取所需行動，就不在指定限期前提交的續期申請，處理因續期是否有效而引致的事宜；及

告知持牌人有關不在指定限期前提交續期申請的後果；及

遵守發牌規定

- (j) 採取所需措施，以確定持牌人在牌照有效期內是否遵守發牌規定。這些措施可包括例如在牌照有效期內進行更多視察。

當局的回應

2.28 民政事務總署署長大致上同意審計署的建議，認同民政事務總署的發牌工作有改善空間，並會在考慮審計署的建議後作出改善。她表示民政事務總署已即時實施下述改善措施：

- (a) 由二零零四年三月起，牌照事務處發給新牌照申請人的改善項目通知書，已經說明申請人須在四個月內完成所需工程。不過，期望一間五星級酒店在四個月內完成所有工程或會不切實際。因此，牌照事務處會修改改善項目通知書，要求酒店在一年內完成全部所需工程，而其他處所(例如賓館及度假屋)則須在四個月內完成全部所需工程。牌照事務處會在通知書發出日期起計的四個月後視察各處所(酒店和非酒店)，監察工程進度。對於須在四個月內完成工程的處所，牌照事務處會考慮在四個月後容許申請人延長期限，但有關處所的改善工程必須進度良好。假如工程進度並不理想，牌照事務處會考慮拒絕有關申請。這對須在一年內完成工程的酒店也同樣適用。牌照事務處必須滿意工程進度，才會批准延長期限；
- (b) 為了密切監察未完成的個案，牌照事務處會確保所有由申請日期起計未能在12個月內完成的新牌照申請，均會交由審查委員會覆檢(主席為牌照事務處總主任)。由二零零五年十一月起，審查委員會每月向民政事務總署負責這方面工作的助理署長提交報告。為了進一步加強民政事務總署的監察職能，未能在訂明時限完成工程的個案均須呈交有關的助理署長，在每月與牌照事務處舉行的會議上討論。同樣，未能達到內部管理目標的申請也須呈報有關的助理署長，在每月與牌照事務處舉行的會議上商討；
- (c) 為了方便申請人符合規定，除了實地向申請人講解外，並會在每次視察後向申請人發出跟進信件，列明各項要求。牌照事務處人員已接獲指示，務必採取一致的方法，按照相同的技術要求處理所有申請。此外，牌照事務處的信件上載有負責個案人員的電話號碼，申請人可直接與負責人員澄清問題；
- (d) 為了進一步改善策劃和監察工作，牌照事務處現正發展一套電腦系統，以監察所有新牌照申請和牌照續期申請的進度。該電腦系統會參照執法組使用中的執法管理資料系統；
- (e) 根據《旅館業條例》第9(1)條，申請人須在現有牌照有效期屆滿前三個月以前，提交牌照續期申請。牌照事務處現正尋求法律意見，了解該處是否有權批准不在指定限期前提交的牌照續期申請，以及這類續期申請的牌照是否繼續有效直至牌照事務處就申請作出決定為止。為了提醒申請人準時提交牌照續期申請，民政事務總署會徵詢律政司意見，修訂首次簽發牌照時發出的批准

書，以及修訂在牌照有效期屆滿前四個月寄給持牌人的催辦信，加入不根據《旅館業條例》第 9(1) 條提出續期申請的後果；

- (f) 為了改善對持牌人在牌照有效期內持續遵守發牌規定的監察工作 (見第 2.26 段)，牌照事務處的消防安全組不但每年最少視察一次，以確保所有消防安全的發牌規定獲得遵守，以及取得最新的安全和保養證明書 (見第 3.2 段)，如發現不符合規定的情況持續，還會進行更多視察並採取跟進行動；及
- (g) 就牌照續期申請進行視察時，如發現不符合規定的情況，牌照事務處 (建築安全組和消防安全組) 會在持牌人糾正所有不符合規定的情況，以及使牌照事務處滿意並為牌照續期後，在牌照有效期內視察有關處所，核查遵守發牌規定的情況，以加強監察工作。

第3部分：執行發牌規定

3.1 本部分探討牌照事務處在執行旅館業發牌規定方面的工作。

視察持牌場所

3.2 牌照事務處消防安全組每年視察各間持牌處所，確保所需的消防裝置得到妥善保養。牌照事務處建築安全組每年也前往持一年有效牌照的處所進行牌照續期視察，並前往約 20% 持多年有效牌照的處所進行符合規定視察。

3.3 獲發有效期逾三年牌照 (例如獲發四至七年有效牌照的酒店) 的持牌人須聘請認可人士，每年向牌照事務處遞交證明書，證明處所沒有重大改動、持牌人沒有違反發牌條件，以及有關處所安全。

審計署的意見

3.4 審計署揀選了九宗個案 (註 6) 進行審查，以確定牌照事務處對持有多年有效牌照的場所的執法程序是否有改善空間。審計署注意到：

- (a) 九宗個案當中的五宗，建築安全組按計劃應已進行視察，但檔案中沒有建築安全組的視察記錄；及
- (b) 至於其餘四宗具備建築安全組視察記錄的個案：
 - (i) 有三宗個案沒有使用標準的視察清單，報告各項樓宇安全和消防安全視察結果；及
 - (ii) 有一宗個案並無按牌照事務處的計劃依時進行視察。

審計署的建議

3.5 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 制定監察程序，加強管制對多年有效牌照場所進行的視察；及
- (b) 規定牌照事務處人員在視察多年有效牌照場所方面，使用標準視察清單報告視察結果，以及按照已計劃的視察時間表進行視察。

註 6：審計署的樣本包括：(a) 從按計劃應已進行視察的持有兩年期或三年期牌照場所當中，隨機選出三間場所；以及 (b) 全部六間按計劃應已進行視察的持有七年期牌照場所。

當局的回應

3.6 民政事務總署署長大致上同意審計署的建議。她表示就第 3.4(a) 段所述的五宗個案而言，雖然牌照事務處建築安全組並無進行視察，但消防安全組每年都視察這些處所。

持有附加條件牌照的酒店和度假營

持有附加條件牌照的酒店

3.7 自一九九三年九月一日開始，酒店必須根據《旅館業條例》領取牌照。那些未能完全符合發牌規定的酒店，自一九九三年九月開始，獲發附有工程時間表的牌照。工程時間表訂明酒店經營者必須在指定限期內完成樓宇安全和消防安全改善工程。這些牌照一般稱為附加條件牌照，而持有附加條件牌照的酒店稱為附加條件牌照酒店。

完成改善工程的安排

3.8 民政事務局局長原先把附加條件牌照酒店的改善工程的預計完工日期定為二零零零年。在一九九八年六月與酒店經營者磋商後，民政事務局局長同意把預計完工日期押後至二零零二年八月。

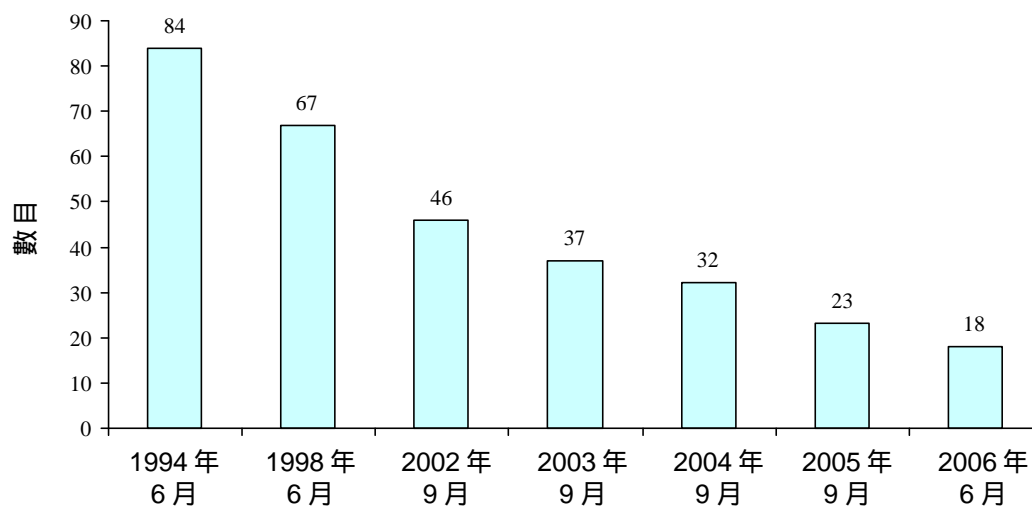
3.9 二零零二年八月，民政事務總署署長告知民政事務局局長，有 46 間附加條件牌照酒店尚未完成改善工程。民政事務總署署長表示，這些酒店未完成的工程項目大部分涉及通風系統的消防安全規定。同月，民政事務局局長再次與酒店經營者磋商後，批准該 46 間附加條件牌照酒店續牌一年（即至二零零三年九月屆滿）。

3.10 為促使工程早日完成，牌照事務處逐一與附加條件牌照酒店聯絡，商定工程計劃，定下完工日期。各附加條件牌照酒店必須嚴格遵守工程計劃。為了監察工程進度，牌照事務處規定酒店經營者每兩個月提交工程計劃，以及每季提交進度報告。這項規定已在附加條件牌照內註明，以供遵守。

3.11 隨着所需的改善工程完成，附加條件牌照酒店由一九九四年六月的 84 間減少至二零零六年六月的 18 間。詳情載於圖三。

圖三

持有附加條件牌照的酒店



資料來源：牌照事務處的記錄

持有附加條件牌照的度假營

3.12 截至二零零六年六月，有兩間度假營持有附加條件牌照，並須在牌照訂明的預計完工日期前完成各項有關樓宇安全和消防安全的改善工程。

審計署的意見

3.13 截至二零零六年六月，有 18 間酒店和 2 間度假營仍然持有附加條件牌照。為了確定工作程序是否有改善空間，審計署揀選了五間附加條件牌照酒店和兩間度假營（下稱酒店 A 至 E 和度假營 X 及 Y）進行研究。審查結果載於第 3.14 至 3.19 段。

需要訂明切合實際的改善工程完工日期

3.14 牌照事務處表示，持有附加條件牌照的酒店和度假營的改善工程複雜程度不一，完成工程所需時間也各不相同。所以，牌照事務處會逐一與附加條件牌照的持有人聯絡，商定工程計劃的完工日期。不過，審計署注意到，審計署研究的所有酒店和度假營，在附加條件牌照訂明的預計完工日期，並非商定的工程計劃所示的預計完工日期。牌照事務處的做法，是把預計完工日期定為牌照有效期屆滿日期。假如所需工程未能在牌照有效期屆滿日期前完成，牌照事務處會把預計完工日期定為牌照下次有效期屆滿日期，並為附加條件牌照續期一年。

3.15 審計署認為，牌照事務處需要諮詢附加條件牌照持有人，以評估完成所需改善工程的時間，確保牌照訂明的預計完工日期切合實際情況。

需要密切監察未完成工程的進度

3.16 正如第 3.10 段所述，附加條件牌照酒店須每兩個月向牌照事務處提交工程計劃，以及每季提交進度報告。自二零零三年九月起，牌照事務處每季向民政事務總署高級管理層提交有關附加條件牌照酒店的進度報告，以便在每月的例會上討論。

3.17 不過，審計署注意到，附加條件牌照酒店沒有定期提交工程計劃和進度報告(往往遲遲未提交)，而且格式不同，所載的工程資料各異。審計署認為，牌照事務處需要確保附加條件牌照持有人按照商定的時間(見第 3.16 段)，以標準格式提交工程計劃和進度報告。

工程延誤的跟進行動

3.18 審計署注意到，牌照事務處在敦促盡快完成所需的改善工程時，主要行動是發出警告信。表三顯示，就二零零二年九月至二零零六年六月期間所發警告信所作的分析。

表三

向七名附加條件牌照持有人發出警告信
(二零零二年九月至二零零六年六月)

附加條件牌照持有人(註)	發出警告信 (數目)
酒店 A	1
酒店 B	2
酒店 C	1
酒店 D	4
酒店 E	1
度假營 X	3
度假營 Y	—

資料來源：牌照事務處的記錄

註：包括審計署選作審查的七間場所(見第 3.13 段)。

3.19 審計署認為，除了發出警告信外，牌照事務處需要採取更加主動積極和嚴厲的措施，包括《旅館業條例》訂明的執法措施 (例如檢控行動)，確保附加條件牌照持有人盡快完成改善工程。

最新發展

3.20 根據截至二零零六年六月的工程計劃，在 18 間附加條件牌照酒店當中，預計 16 間在二零零六年年底完成所需工程，並取得正式牌照。其餘兩間附加條件牌照酒店會在二零零七年年中完成工程。至於兩間持有附加條件牌照的度假營，則計劃於二零零六年年底完成工程。

審計署的建議

3.21 為確保持有附加條件牌照的餘下20間場所盡快符合全部發牌規定，審計署建議民政事務總署署長應：

需要訂明切合實際的改善工程完工日期

- (a) 徵詢附加條件牌照持有人的意見，檢討牌照訂明的改善工程的預計完工日期，確保切合實際情況；

需要密切監察未完成工程的進度

- (b) 採取措施，密切監察未完成工程的進度，包括要求附加條件牌照持有人按照商定時間，以標準格式提交工程計劃和進度報告；及

對工程延誤採取跟進行動

- (c) 假如發現問題，及時採取更加積極主動的補救措施，包括：
 - (i) 與附加條件牌照持有人就符合發牌規定遇到的困難商討解決辦法；及
 - (ii) 除了發出警告信外，考慮採取《旅館業條例》所訂明的其他執法措施 (例如檢控行動)。

當局的回應

3.22 民政事務總署署長大致上同意審計署的建議。她表示：

- (a) 在 18 間仍然持有附加條件牌照的酒店當中，有 4 間經視察後已證實通風系統符合規定，在辦妥所有文件手續後，便可不再列於附加條件牌照酒店名單上。至於兩間持有附加條件牌照的度假營，

一間已完成改善工程，在辦妥所有文件手續後，可不再列於名單上。另一間的完工日期為二零零六年年底；

- (b) 民政事務總署注意到，附加條件牌照酒店的改善工程以往略有延誤。為了敦促這些旅館的經營者從速完成所需的改善工程，牌照事務處在二零零四年一月至二零零六年六月期間，總共對餘下的14間附加條件牌照酒店(不包括上文(a)段所述可於短期內從名單剔除的四間酒店)進行了220次視察，共發出21個警告；
- (c) 為方便監察工作，牌照事務處規定所有附加條件牌照酒店每季就工程計劃提交進度報告(見第3.10段)。牌照事務處會確保進度報告嚴格按照商定的時間，以規定格式提交；
- (d) 牌照事務處會繼續與附加條件牌照持有人定期討論，就符合發牌規定的困難商討解決辦法，並確保所需改善工程的完工日期切合實際情況。牌照事務處已於二零零六年九月初發信邀請附加條件牌照酒店參加聯絡會議，讓有關各方在會議上交流意見，並就遇到的問題尋求可行的解決辦法；
- (e) 為了協助附加條件牌照持有人盡快按計劃完成工程，取得正式牌照，牌照事務處與消防處通風系統課已達成協議，即時實施一系列新措施，包括在消防處通風系統課設立“個案負責人員”制度，由一名個案負責人員視察所有附加條件牌照酒店；
- (f) 以往，附加條件牌照持有人在完成通風系統的改善工程後，須直接向消防處通風系統課報告，以便進行視察。為了改善溝通和監察工作，由即時起，牌照事務處消防安全組會成為唯一的聯絡點，附加條件牌照持有人所有信件須寄交牌照事務處處理；及
- (g) 除了向附加條件牌照酒店發出警告信外，牌照事務處還會考慮採取《旅館業條例》所訂明的更積極進取的措施。

第4部分：對無牌場所的執法行動

4.1 本部分探討牌照事務處對無牌旅館（下稱“無牌場所”）採取的執法行動。

找出懷疑無牌場所

4.2 牌照事務處執法組負責對無牌場所採取執法行動。執法組循以下途徑取得懷疑為無牌場所的資料：

- (a) *市民的投訴* 包括口頭投訴（例如致電或親身投訴）和書面投訴（例如電子郵件或信件）；
- (b) *其他政府部門的轉介* 包括屋宇署和消防處視察時發現的可疑個案；
- (c) *建築安全組的轉介* 倘若：(i) 牌照申請不獲批准或撤回、(ii) 牌照沒有續期，以及 (iii) 持牌場所停業，建築安全組會把可疑個案轉介執法組處理；及
- (d) *執法組找出的個案* 包括實地視察和查閱報章廣告所找出的個案，以及以往檢控無牌場所的個案。

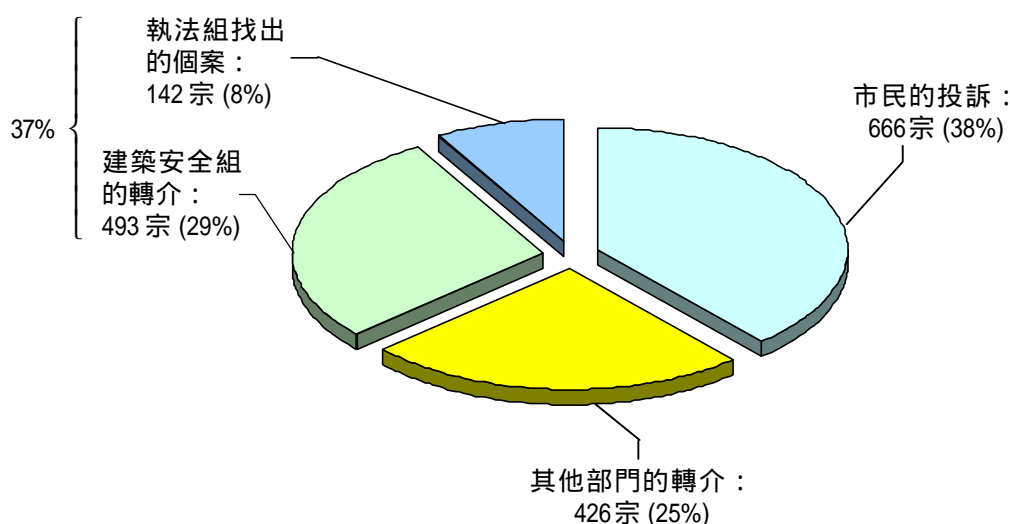
4.3 如值得就個案採取進一步行動，執法組便開立檔案及編配檔案號碼，由屋宇測量師負責個案及採取所需執法行動。

審計署的意見

4.4 圖四顯示，審計署就二零零一年一月至二零零六年六月期間的懷疑無牌場所個案，按來源所作的分析。分析顯示，牌照事務處（即執法組和建築安全組）找出的可疑個案佔全部可疑個案數目的37%。

圖四

1 727 宗懷疑無牌場所個案的來源
(二零零一年一月至二零零六年六月)



資料來源：牌照事務處的記錄及審計署的分析

4.5 個人遊計劃(註7)在二零零三年七月推出以來，內地旅客對賓館的需求日益增加，牌照事務處已着手推廣持牌賓館，以及對無牌賓館採取更多執法行動(例如警告信和檢控 見第4.10段表四)。審計署認為，牌照事務處需要繼續加強執法組在以下方面的工作，找出懷疑無牌場所，以採取執法行動：

- (a) **需要採取更積極主動的做法** 審計署認為，執法組需要設立制度，積極主動地找出無牌場所，以採取執法行動。在策劃任務時，該制度應顧及季節因素(例如長假期)和地域因素(例如接近旅遊熱點)；
- (b) **需要進行更多實地視察行動** 實地視察是找出無牌場所的有效方法，尤其是在這類場所林立的地區。牌照事務處告知審計署，執法組已經常採取實地視察行動，例如：執法組在二零零六年三月和四月，在旺角進行了兩次實地視察行動，找出六間懷疑無牌場所。審計署認為，執法組需要考慮增加實地視察行動的次數，以及擴大這類行動的覆蓋範圍；及

註7：個人遊計劃讓內地旅客可以個人身分來港旅遊。截至二零零六年五月，個人遊計劃已涵蓋內地44個城市，可參與計劃的內地居民達2.2億人。

- (c) *需要擴大媒界搜尋的範圍* 目前，執法組主要參考一份本地中文報章刊登的賓館廣告，從中搜尋懷疑無牌場所。審計署認為，執法組需要擴大媒界搜尋的範圍。現今互聯網上的旅館資料俯拾即是，包括在香港為遊客提供住宿地方的詳細資料。例如：在二零零六年八月，審計署從一個網站下載了油尖旺區 283 間賓館的資料，當中 34 間 (12%) 在牌照事務處持牌旅館資料庫並無記錄。審計署認為，執法組需要多利用互聯網，搜尋懷疑無牌場所。

審計署的建議

4.6 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 在執法組設立制度，積極主動地找出無牌場所；
- (b) 增加執法組實地視察行動的次數，以及擴大視察行動的覆蓋範圍；及
- (c) 擴大在媒界搜尋旅館資料的範圍 (包括多利用互聯網)，以找出懷疑無牌場所。

當局的回應

4.7 民政事務總署署長大致上同意審計署的建議，包括使實地視察行動更加頻密和擴大視察行動的覆蓋範圍。她表示：

- (a) 牌照事務處執法組近年已進行多次執法行動，包括與香港警務處聯手在各區大規模打擊無牌賓館、按計劃查察部分黑點，以及實地視察以找出新的目標處所。每次行動突擊搜查的目標處所數目，由數十至數百間不等；
- (b) 執法組訂定視察度假屋的細節時，已考慮季節因素，暑假期間較多在星期六晚上視察，並時常在重要假期 (例如“黃金周”) 前進行大規模行動；
- (c) 為了方便舉報懷疑無牌場所，市民現可用特設的表格舉報無牌處所。牌照事務處已向各區議會派發舉報表格，邀請區議員向該處舉報懷疑無牌處所；及
- (d) 目前，牌照事務處一名人員專責每天搜尋報章刊登的賓館廣告。該名人員即時起定期在互聯網上搜尋懷疑無牌處所。

對懷疑無牌場所的執法行動

4.8 為了協助監察對懷疑無牌場所採取的執法行動的進展情況，牌照事務處在二零零三年制定了“為打擊懷疑無牌營業而進行的監視視察和檢控視察程序指引”。在開立懷疑無牌場所檔案後，執法組即採取以下的執法行動：

- (a) **初步視察** 通常由兩名牌照事務督察組成小組，對有關處所進行一次或多次初步視察(也稱為監視視察)，以確定該場所無牌營業的表面證據是否存在。假如有這樣的證據而經營者以前沒有受到警告，執法組即向經營者發出警告信，着令停業，如要繼續營業則須申請牌照。假如經營者以前曾受到警告，執法組並不發出警告信，而是展開深入視察；
- (b) **深入視察** 假如無牌場所受到警告後仍然繼續營業，通常由三名牌照事務督察組成的小組便進行深入視察(也稱為檢控視察)，搜集檢控證據；及
- (c) **檢控行動** 執法組擬備調查報告，送交律政司。在接獲律政司意見認為所得證據充分，執法組便申請傳票，根據《旅館業條例》提出檢控。

4.9 執法組利用電腦系統，即執法管理資料系統，管理和處理懷疑無牌場所個案。就每宗個案，電腦系統記錄無牌場所的資料(例如場所的名稱和地址)、所採取的執法行動，以及個案的最新情況(即個案是否處於初步視察、深入視察或檢控階段)。

執法組的工作量

4.10 表四載列執法組二零零一年至二零零六年 (截至二零零六年六月三十日) 期間的工作量。

表四

執法組採取的行動
(二零零一年至二零零六年)

年份	懷疑無牌 場所新個案 (數目)	初步和 深入視察 (數目)	警告信 (數目)	檢控個案 (數目)
2001	118	227	47	—
2002	194	454	60	—
2003	501	753	61	2
2004	324	1 509	85	24
2005	383	1 102	100	14
2006 (截至 6 月 30 日)	207	807	60	16
總計	1 727	4 852	413	56

資料來源：牌照事務處的記錄

審計署的意見

完成對懷疑無牌場所採取行動所需時間

4.11 表五顯示，在二零零一年至二零零六年(截至六月三十日)期間，完成對懷疑無牌場所採取行動，平均需時 268日(註 8)。表六顯示，就 343 宗個案(1 842 宗的 19%)而言，每宗個案需時 500 日以上。

表五

完成對懷疑無牌場所採取行動平均所需時間
(二零零一年至二零零六年)

年份	平均所需時間 (日數)
2001	391
2002	389
2003	497
2004	253
2005	261
2006 (截至 6 月 30 日)	171
整體情況	268

資料來源：牌照事務處的記錄及審計署的分析

註 8：完成一宗個案所需的時間，是由收到個案的日期起計，直至執法行動停止(見第 4.8 段)，完成個案的日期為止。

表六

完成對懷疑無牌場所採取行動所需時間
(二零零一年至二零零六年)

所需時間 (日數)	個案數目 (註)	百分率
0 至 30	738	40%
31 至 60	5	1%
61 至 100	112	6%
101 至 300	415	22%
301 至 500	229	12%
超過 500	343	19%
總計	1 842	100%

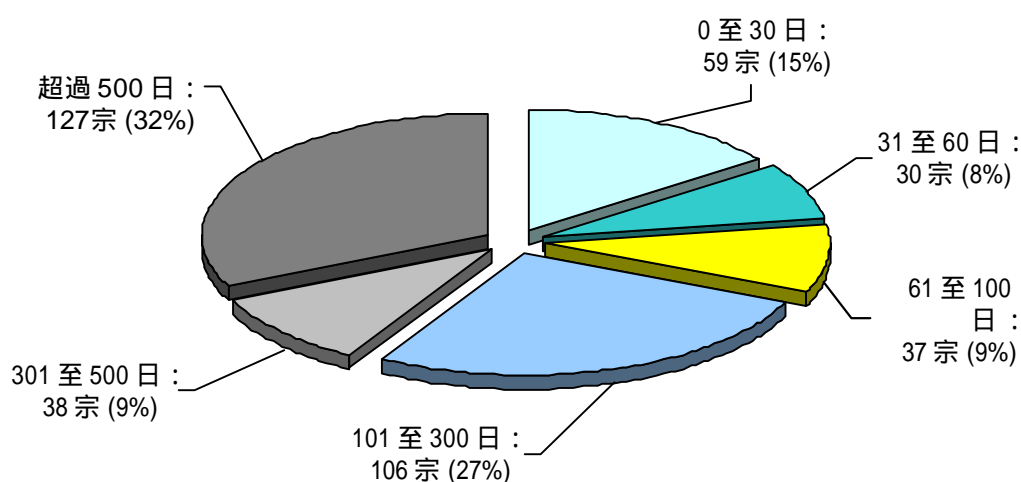
資料來源：牌照事務處的記錄及審計署的分析

註：當中包括在二零零一年至二零零六年(截至六月三十日)期間完成行動的懷疑無牌場所個案。

4.12 圖五顯示，有關 397 宗截至二零零六年六月三十日尚在採取行動的懷疑無牌場所(無牌賓館及度假屋)個案，就個案存在的時間所作的分析。這些個案存在的時間平均為 366 日，當中的 127 宗個案(32%)，已存在超過 500 日。

圖五

397 宗尚在採取行動的懷疑無牌場所個案存在的時間的分析
(截至二零零六年六月三十日)



資料來源：牌照事務處的記錄及審計署的分析

懷疑無牌場所的審查樣本

4.13 審計署研究了40宗懷疑無牌場所個案(下稱“樣本B”),以確定執法行動是否有改善空間。樣本B包括:

- (a) 以隨機方式,選出20宗截至二零零六年三月三十一日尚在採取行動的個案;
- (b) 以隨機方式,選出10宗已在2005-06年度完成的個案;及
- (c) 以隨機方式,選出10宗在2003-04年度至2005-06年度採取檢控行動的個案。

審查結果載於第4.14至4.29段。

遲遲不展開執法行動

4.14 針對懷疑無牌場所的執法行動，在初步視察後隨即展開。審計署根據樣本B之中轉介執法組處理的個案，分析接到個案日期與初步視察日期相距的時間，結果載於表七。審計署注意到，當中的三宗個案，相距時間超過100日。

表七

接到個案日期與初步視察日期相距的時間

相距時間 (日數)	個案數目 (註)
0 至 10	21
11 至 20	5
21 至 40	3
41 至 100	1
101 至 700	3
總計	33

資料來源：牌照事務處的記錄及審計署的分析

註：包括樣本B之中轉介執法組處理的33宗個案，不包括執法組自己找出的7宗個案。

4.15 樣本B之中有13宗投訴個案(見第4.2(a)段)，按照牌照事務處的規定，在收到投訴的九個工作天之內，便要進行初步視察。審計署注意到，13宗個案均符合這項規定。

4.16 至於建築安全組及其他部門轉介的個案(見第4.2(b)及(c)段)，按照牌照事務處的規定，在30個工作天之內便要進行初步視察。審計署注意到，有關樣本B之中由建築安全組轉介的個案，在其中3宗個案，執法組在收到個案超過100日後才進行首次初步視察；在其中一宗個案，執法組在收到個案647日後才進行首次初步視察。

完成初步視察需時甚久

4.17 表八顯示，根據樣本 B 之中的個案，就完成初步視察所需時間所作的分析。

表八

完成初步視察所需時間

所需時間 (日數)	個案數目 (註)
0 至 100	24
101 至 200	4
201 至 300	2
301 至 400	1
401 至 1 400	4
總計	35

} 7

資料來源：牌照事務處的記錄及審計署的分析

註：包括樣本 B 之中截至二零零六年六月三十日已完成初步視察的 35 宗個案。

4.18 從表八可見，需時超過 200 日完成初步視察的個案共有七宗。這七宗個案均須進行一次以上的初步視察，但視察工作大致上沒有及時進行。舉例而言，在其中一宗個案，第三次與第四次視察相距 225 日。在另一宗個案，警告信在第三次初步視察的 153 日之後才發出。

完成深入視察需時甚久

4.19 表九顯示，根據樣本 B 之中的個案，就完成深入視察所需時間所作的分析。

表九

完成深入視察所需時間

所需時間 (日數)	個案數目 (註)
0 至 100	4
101 至 200	4
201 至 300	1
301 至 400	3
401 至 900	1
總計	13

} 4

資料來源：牌照事務處的記錄及審計署的分析

註：包括樣本 B 之中截至二零零六年六月三十日已完成深入視察的 13 宗個案。

4.20 從表九可見，在四宗個案中，執法組需時超過 300 日才完成深入視察。這四宗個案的深入視察工作大致上沒有及時進行。

需要密切監察執法行動的進度

4.21 鑑於對懷疑無牌場所的行動需時甚久才能完成 (見第 4.11 至 4.20 段)，審計署認為，牌照事務處需要密切監察每一宗個案採取執法行動的進度。

需要保存準確及最新的執法記錄

4.22 審計署注意到，執法管理資料系統內的個案情況及個案最近一次行動日期的記錄並不妥善。有關樣本 B 之中尚在採取行動的 20 宗個案 (見第 4.13(a) 段)，在 10 宗個案當中，個案情況及最近行動日期沒有及時地更新。牌照事務處需要在電腦系統保存準確及最新的記錄。

需要定期提供管理資料

4.23 執法管理資料系統提供有用的資料，協助策劃、指揮及監察對懷疑無牌場所採取執法行動。舉例而言，這類資料包括尚在採取行動的個案數目、執法行動的結果，以及按個案存在的時間及個案情況對未完成個案的分析。不過，審計署注意到，這類資料沒有定期向牌照事務處管理層提供。牌照事務處需要更為善用執法管理資料系統，為管理層提供相關資料。

需要在適當時間進行視察

4.24 根據牌照事務處一項常務指令，對懷疑無牌場所的視察最初應在一般辦公時間內進行。假如首數次視察並不收效，便應因應有關場所業務的運作模式，在一天的某個時段進行進一步的視察(例如：對無牌賓館的視察，應在晚間進行)。

4.25 在實行上，對無牌度假屋的視察，主要在星期六進行。不過，對無牌賓館的視察，審計署注意到在七宗個案中(樣本 B 之中 32 宗無牌賓館個案的 22%)，進一步的視察並非如常務指令所規定般在晚間進行。審計署認為，牌照事務處需要確保在懷疑無牌場所有業務運作的時段，才進行視察工作。

需要制定指引以便引用第 19(1)及 20(1)條

4.26 《旅館業條例》第 19(1) 條訂明，民政事務局局長可就任何旅館藉書面通知作出他認為需要的指示，以確保：

- (a) 該旅館以恰當方式促進其內住客的安全；
- (b) 該旅館備有足夠的所需器材及設備，以預防火警或其他災患；及
- (c) 《旅館業條例》的條文獲遵守。

4.27 《旅館業條例》第 20(1) 條進一步訂明，凡區域法院在考慮民政事務局局長作出的告發後，信納民政事務局局長認為：

- (a) 旅館內任何住客遇到危險或可能遇到危險；或
- (b) 民政事務局局長根據第 19(1) 條就任何旅館作出的指示未獲遵從；

法院須藉書面命令指示該旅館須予封閉及停止用作旅館。

4.28 牌照事務處在二零零六年六月回應審計署的查詢時表示，關於對無牌場所採取執法行動：

- (a) 牌照事務處以往從未引用《旅館業條例》第 19(1) 及 20(1) 條；及
- (b) 除非該無牌場所構成即時危險，否則牌照事務處不會引用第 20(1) 條。

4.29 審計署認為，民政事務局局長根據《旅館業條例》第 19(1) 條作出的指示，以及第 20(1) 條所述的封閉令，都是對付無牌場所的有效執法手段，牌照事務處可以多加利用，尤其是多次犯法的個案。牌照事務處需要考慮徵詢律政司的意見，以便制定指引，訂明在什麼情況下，牌照事務處可引用《旅館業條例》第 19(1) 及 20(1) 條。為了加強阻嚇效果，牌照事務處也需要考慮，在標準警告信內加入提示，說明局長可引用這些條文。

審計署的建議

4.30 審計署建議民政事務總署署長應：

需要密切監察執法行動的進度

- (a) 密切監察執法組的行動，以確保沒有延誤；

需要保存準確及最新的執法記錄

- (b) 確保執法管理資料系統內的資料能及時地更新，以監察對無牌場所採取執法行動的進度；

需要定期提供管理資料

- (c) 更為善用執法管理資料系統，向牌照事務處管理層提供相關資料 (例如：定期報告未完成個案及執法行動的結果)；

需要在適當時間進行視察

- (d) 確保在懷疑無牌場所有業務運作的時段，才進行視察；

需要制定指引以便引用第 19(1) 及 20(1) 條

- (e) 考慮徵詢律政司的意見，以便制定指引，訂明在什麼情況下，牌照事務處可引用《旅館業條例》第 19(1) 及 20(1) 條；及
- (f) 考慮在標準警告信內加入提示，說明民政事務局局長可引用《旅館業條例》第 19(1) 及 20(1) 條，以加強阻嚇效果。

當局的回應

4.31 民政事務總署署長大致上同意審計署的建議，並認同牌照事務處的執法工作有改善空間，民政事務總署會參考審計署的建議。她表示：

- (a) 完成對懷疑無牌場所的行動，需時長短通常視乎完成適當法律程序需要多少時間，牌照事務處對此無從控制。當中涉及的因素甚多。部分個案可以比較快速完結，例如涉及的無牌場所在接到牌照事務處警告信後立即停業的個案便是。如果個案涉及的場所，是以月租形式出租（因而並非在《旅館業條例》的管制範圍內），這些個案也可以即時完結。不過，很多個案必須進行數次初步視察（例如在首數次視察時，無法進入有關處所）、數次臥底行動及與律政司詳細討論等。對於編定審訊日期，牌照事務處也無從控制，而且可能需時數月；
- (b) 近年來，執法組已作出很大努力，以期完成對懷疑無牌場所的行動。執法組對懷疑無牌場所的執法工作的表現已有改善，一部分的改善載於附錄 C；
- (c) 目前，在初步視察方面未能達到內部管理目標的個案，均每季提交負責其事的助理署長。為了加強民政事務總署對執法行動的監察，這方面的報告將會改為每月提交；
- (d) 執法管理資料系統作用很大，協助執法組監察所有執法個案的進度。該資料系統在二零零六年年初推行，更新資料的工作可能略有延誤。民政事務總署的人員已獲告知，通常須在行動後的五個工作天內更新有關的電腦記錄。執法管理資料系統的個案摘要會每月送交牌照事務處管理層傳閱，以便監察情況；及
- (e) 牌照事務處會徵詢律政司的意見，以便制定指引，訂明在什麼情況下，牌照事務處應引用《旅館業條例》第 19(1) 及 20(1) 條，以及在發給懷疑無牌場所經營者的標準警告信內，加入有關指示及封閉令的條文。

第 5 部分：收回成本

5.1 本部分探討收回牌照事務處在發出新牌照、牌照續期和牌照轉讓方面的成本。

發牌費用

5.2 根據《旅館業(費用)規例》(第 349B 章)，現時發出新牌照的費用由 3,970 元至 118,800 元不等，牌照續期的費用則由 2,590 元至 61,250 元不等。轉讓牌照的費用為 140 元(見第 5.15 段)。在 2005–06 年度，牌照事務處根據《旅館業條例》所得的收入是 860 萬元。

5.3 根據一九九九年九月二十八日的財務通告第 10 / 99 號，政府收取的費用，一般應定於足以收回提供有關貨品或服務全部成本的水平。在釐定費用增幅時，必須遵守財經事務及庫務局在二零零零年四月發出的指引(註 9)。

釐定牌照收費

收費結構

5.4 當《旅館業條例》在一九九一年制定時，《旅館業(費用)規例》只訂明發出周年牌照的收費表。《旅館業條例》在一九九八年經過修訂，就發出有效期達七年的牌照作出規定。現時，收費結構訂明發出周年和多年期牌照的不同收費，合共 182 項收費。

註 9：財經事務及庫務局的指引為：

- (a) 現時收回成本比率低於 40% 的費用：調高收費 20%，以期在七年內收回全部成本；
- (b) 現時收回成本比率在 40% 至 70% 之間的費用：調高收費 15%，以期在三至七年內收回全部成本；及
- (c) 現時收回成本比率達到 70% 以上的費用：調高收費 10% 或以下，以期在一至三年內收回全部成本。

成本計算法

5.5 在進行二零零一年牌費檢討(見第5.7段)所涉及的成本計算工作時,民政事務總署署長、庫務署署長、民政事務局局長和財經事務及庫務局局長曾討論成本計算法。一九九九年十二月,就處理《旅館業條例》之下新牌照/牌照續期的申請,各方同意採用“處理時間法”(註10)來計算全部成本。

牌照收費檢討

5.6 自一九九八年以來,牌照事務處先後於二零零一年和二零零五年檢討牌費。兩次檢討的詳情見第5.7至5.11段。

二零零一年收費檢討

5.7 二零零零年,牌照事務處採用處理時間法進行詳細的成本計算。結果顯示,按照2000-01年度的價格水平,當時的收費只收回發出新牌照全部成本的34%至56%,以及收回牌照續期全部成本的66%至100%。

5.8 為了收回全部成本(見第5.3段),民政事務局局長在二零零一年五月決定:

- (a) 對於客房數目超過100間的場所,牌費定於收回全部成本的水平(按2000-01年度價格水平計算);及
- (b) 對於客房數目在100間或以下的場所,目標定於在一至五年內收回發出新牌照的全部成本,以及在一至三年內收回牌照續期的全部成本。

5.9 新收費在二零零一年十二月生效,按2000-01年度價格水平計算,這套收費收回簽發新牌照全部成本的45%至100%,以及收回牌照續期全部成本的76%至100%。自此以後,政府鑑於經濟不景,凍結了大部分收費,到了二零零五年才再調整《旅館業條例》之下的牌費。

註10: 根據這個方法,納入成本的元素如下:

- (a) 員工成本 評估各職級人員處理申請的所有步驟所需的時間,再折算為員工成本;
- (b) 內務管理成本 內務管理成本是根據《旅館業條例》發出牌照,間接涉及的員工成本;及
- (c) 其他成本 其他成本包括辦公地方成本、部門開支、中央行政費用和部門行政費用。

二零零五年收費檢討

5.10 為配合政府決定恢復調整收費(註 11)，在二零零四年，牌照事務處採用處理時間法進行另一次成本計算。結果顯示，按照 2004-05 年度的價格水平，當時的收費只收回簽發新牌照全部成本的 45% 至 99%，以及收回牌照續期全部成本的 83% 至 108%。

5.11 民政事務局局長在二零零五年十月決定調整收費如下：

- (a) 對於客房數目超過 100 間的旅館，發出新牌照和牌照續期的收費增加不多於 1%；
- (b) 對於客房數目在 100 間或以下的旅館，發出新牌照的收費增加 10% 至 15%；
- (c) 對於客房數目為 6 至 100 間的旅館，牌照續期的收費增加 10% 或以下；及
- (d) 對於客房數目為 1 至 5 間的旅館，牌照續期的收費調低 7% 至增加 1% 不等。

新修訂的《旅館業條例》之下的牌費在二零零六年一月實施。

審計署的意見

尚未達到收回全部成本的目標

5.12 截至二零零六年六月，收回全部成本的目標尚未達到。舉例而言，按 2004-05 年度價格水平，客房數目在 4 至 100 間的場所，其一年期和兩年期牌照的收費，只收回全部成本的 52% 至 70%。審計署認為，牌照事務處需要確保定期調整牌照收費，以按照財經事務及庫務局的指引，收回全部成本。

不獲批准 / 已撤回的申請

5.13 每年，大量新牌照或牌照續期的申請不獲批准 / 已撤回(見第 2.7 段圖一和圖二)。行政組、建築安全組和消防安全組處理這類申請的工作繁重。然而，牌照事務處在二零零零年和二零零四年進行的成本計算，均沒有包括這類工作的成本。審計署認為，牌照事務處需要檢討應否收回這項成本。

註 11：財政司在發表 2004-05 年度財政預算案時表示，政府會首先檢討不會直接影響民生或一般營商活動的收費。

申請牌照轉讓

5.14 《旅館業條例》第 12 條訂明，牌照持有人可申請把其牌照轉讓予另一人。經轉讓的牌照繼續有效，直至原先的牌照有效期屆滿為止。

5.15 根據簽署公文及雜項服務的費用公告(第 2M 章)的附表，牌照事務處可就這類轉讓徵收費用，數額為 140 元。在 2005-06 年度，有 38 項牌照轉讓申請獲得批准，收入是 5,320 元。

5.16 牌照事務處在二零零六年七月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 處理根據《旅館業條例》提出的牌照轉讓申請時，行政組會審核申請有否不符合規定之處，然後把個案檔案轉交建築安全組，如有關牌照屬多年期牌照，該組會確定承讓人是否保持良好記錄(見第 2.6 段)。建築安全組和消防安全組並會就承讓人須要遵守的任何特定條件 / 尚未完成的規定工程提供意見；及
- (b) 轉讓申請獲得批准後，行政組會發信通知申請人把原來的牌照交回，以便加註修訂事項。

5.17 由於牌照事務處處理牌照轉讓需進行上述工作，現行的 140 元收費或許不能收回全部成本。審計署認為，牌照事務處需要重新評估牌照轉讓的收費。

審計署的建議

5.18 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 確保定期調整《旅館業條例》之下的牌照收費，以按照財經事務及庫務局的指引，收回全部成本；
- (b) 檢討應否收回處理不獲批准 / 已撤回的申請的成本；及
- (c) 參照處理牌照轉讓申請的全部成本，重新評估收費。

當局的回應

5.19 民政事務總署署長大致上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 現正就《旅館業條例》之下訂明的牌費進行檢討，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；及
- (b) 牌照事務處會檢討應否收回不獲批准 / 已撤回的新牌照或牌照續期申請的成本。該處也會考慮可否調整牌照轉讓的收費。兩項建議的實施均須修訂《旅館業條例》。

第 6 部分：推廣持牌場所

6.1 本部分探討牌照事務處在推廣根據《旅館業條例》獲發牌照的場所的工作。

推廣持牌場所的好處

6.2 推廣持牌場所對遊客和持牌人均有好處，因為遊客有更多機會光顧安全的持牌旅館。這亦提供額外誘因，促使經營旅館的人士申請牌照。

6.3 牌照事務處採取各項措施，推廣持牌場所，包括：

- (a) 持牌場所識別標誌；及
- (b) 在互聯網推廣。

持牌場所識別標誌

6.4 供遊客和本地人士租住的賓館和度假屋，均有標誌以資識別。經營者申請新牌照或牌照續期獲批後，均獲發標誌。牌照事務處要求經營者把標誌展示於持牌場所的顯眼位置。至於其他獲發牌的場所 (例如酒店和度假營)，則沒有識別標誌。

審計署的意見

6.5 牌照事務處在二零零六年七月，回應審計署的查詢時表示，該處沒有關於展示標誌的持牌場所數目的資料，也沒有檢討利用標誌推廣持牌場所的成效。審計署認為，牌照事務處需要評估要求持牌場所展示標誌的成效。該處也需要考慮應否發出用作識別其他持牌場所 (例如度假營) 的標誌。

6.6 為了幫助使用者識別持牌場所，牌照事務處需要考慮在標準發牌條件內，加入如何展示標誌的指引。

6.7 審計署也注意到，如牌照撤銷或不獲續期，並無規定須把標誌交還牌照事務處。該處沒有關於展示過期 / 假標誌的無牌場所數目的資料。審計署認為，牌照事務處需要評估無牌場所展示過期 / 假標誌的風險，以及考慮規定當牌照撤銷或不獲續期時，須把標誌交還該處。

審計署的建議

6.8 審計署**建議**民政事務總署署長應考慮：

- (a) 評估用作識別持牌場所的標誌的成效；
- (b) 發出用作識別其他持牌場所 (例如度假營) 的標誌是否可行；
- (c) 在持牌場所的標準發牌條件內加入如何在處所展示標誌的指引；
- (d) 評估無牌場所展示過期 / 假標誌的風險；及
- (e) 規定當牌照撤銷或不獲續期時，須把標誌交還牌照事務處。

當局的回應

6.9 民政事務總署署長表示，歡迎審計署建議利用賓館的識別標誌推廣持牌場所。

在互聯網推廣

6.10 牌照事務處在其網站提供持牌場所的資料，包括名稱、地址、客房數目、電話號碼、傳真號碼和電郵地址。該網站也提供按旅館名稱、所在地區和客房數目搜尋資料的功能。

審計署的意見

6.11 審計署注意到，香港旅遊發展局和旅遊事務署的網站均連結到牌照事務處的網站。審計署認為，如其他旅遊網站 (例如海外的旅遊網站) 也與牌照事務處網站連結，可以增加瀏覽該網站的途徑。牌照事務處網站記錄了瀏覽網站的次數，不過，該處沒有利用這項資料定期評估網站的普及程度。

審計署的建議

6.12 審計署**建議**民政事務總署署長應考慮：

- (a) 定期評估牌照事務處網站的普及程度；及
- (b) 怎樣增加瀏覽牌照事務處網站的途徑。

當局的回應

6.13 民政事務總署署長表示，歡迎審計署建議利用牌照事務處網站推廣持牌場所。

第7部分：服務表現的管理

7.1 本部分探討牌照事務處在管理服務表現方面的工作。

服務表現目標及指標

7.2 財經事務及庫務局已就管制人員報告匯報服務表現資料制定指引。根據財經事務及庫務局二零零五年十月十日的通函 14 / 2005 號，管制人員就個別綱領制訂衡量服務表現的準則時，應更集中於目標方面，確保已清楚說明各項目標及指標。目標應以能夠衡量結果而非所得或所投入的資源為宜。

審計署的意見

制訂衡量服務表現準則

7.3 根據2006-07年度預算，牌照事務處就《旅館業條例》進行的發牌工作屬於民政事務總署管制人員報告中“綱領4：發牌事宜”項下。管制人員報告提供下述兩項衡量工作量的服務表現指標：

- (a) *獲發牌的旅館* 二零零六年獲發牌旅館的預算數字，以及二零零四年和二零零五年的實際數字；及
- (b) *視察次數* 二零零六年視察次數的預算數字，以及二零零四年和二零零五年的實際數字，但沒有交代視察的性質，以及牌照事務處是否根據《旅館業條例》或該處負責執行的其他條例而進行視察。

7.4 為了改善服務表現的報告，牌照事務處需要制訂較具意義的衡量服務表現準則，舉例而言，這些準則可包括就持牌及無牌場所採取執法行動的次數(可再分為視察、發出警告信、採取檢控行動)。

7.5 根據財經事務及庫務局的指引，牌照事務處需要考慮就發牌及執法工作制訂服務表現目標。鑑於目標以能夠衡量結果為宜，牌照事務處需要制訂衡量發牌計劃效益的服務表現目標。

審計署的建議

7.6 審計署建議民政事務總署署長應：

- (a) 制訂更具意義的衡量服務表現準則，例如就持牌及無牌場所採取執法行動的次數；

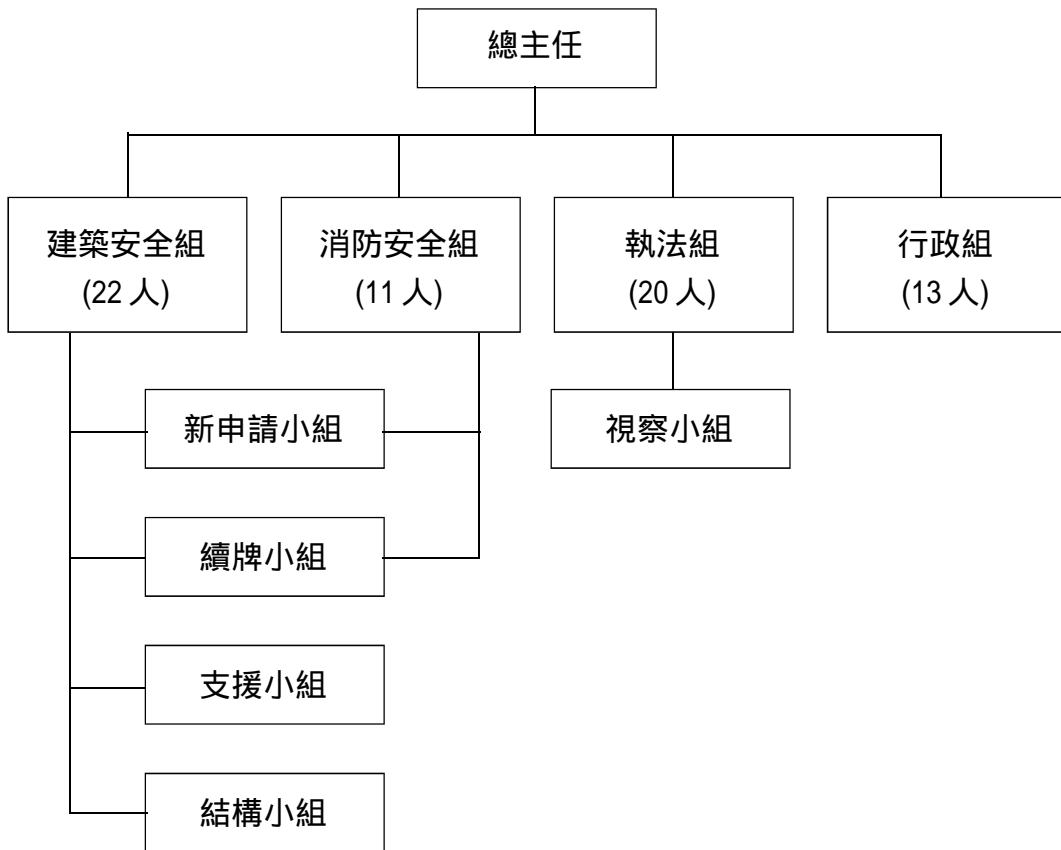
- (b) 考慮就根據《旅館業條例》進行的各種發牌及執法工作，制訂服務表現目標，包括衡量發牌計劃效益的目標。

當局的回應

7.7 民政事務總署署長表示，歡迎審計署建議制訂更具意義的衡量服務表現準則，以及就根據《旅館業條例》進行的各種發牌及執法工作制訂服務表現目標。

7.8 財經事務及庫務局局長同意審計署的意見及建議。他表示財經事務及庫務局會繼續促請包括民政事務總署在內的各決策局／部門，遵照財經事務及庫務局的指引擬備管制人員報告。

牌照事務處組織圖
(截至二零零六年六月三十日)



資料來源：牌照事務處的記錄

牌照事務處內部管理目標
(截至二零零六年六月三十日)

審批牌照申請

1. 接到專作酒店 / 賓館用途的處所的新牌照申請後，在 12 個工作天內發出表示“原則上不反對”的信件。
2. 接到非專作酒店 / 賓館用途的處所的申請後，在 35 個工作天內發出改善項目通知書。
3. 如在牌照到期前不少於三個月以前接到續期申請，而所需文件又在牌照到期前最少三個星期以前遞交，牌照事務處便應在牌照到期前為牌照續期。
4. 接到申請人完成所需改善工程的報告後，在七個工作天內安排符合規定視察。如有關處所可供視察，則在八個工作天內進行視察。
5. 在確定已符合所有規定後，在七個工作天內發出牌照。

資料來源：牌照事務處的記錄

執法組對懷疑無牌場所
的執法工作所作出的改善

- (a) 與過往數年相比，收到懷疑無牌場所個案的日期，與完成行動的日期，兩者相距的平均時間持續減少，情況如下：

	二零零一年一月至 二零零六年六月期間 完成的 1 842 宗個案	二零零五年八月至 二零零六年八月期間 完成的 1 073 宗個案
對懷疑無牌場所個案 完成行動所需時間	平均：268 日 (見第 4.11 段)	平均：152 日

- (b) 下表顯示，每年完成的個案持續增加，反映近年來執法組已作出很大努力，清理長期積壓的工作：

年份	完成個案的數目
2001	14
2002	140
2003	191
2004	431
2005	586
2006 (截至 6 月 30 日)	512

- (c) 為了改善執法工作，牌照事務處自二零零四年年初起，聘用牌照事務督察進行執法工作。執法組這項人手重組措施，大大改善該組的工作效率和效益。根據二零零五年八月十五日至二零零六年八月十五日收到的 1 055 宗個案，收到個案的日期，與執行首次視察的日期，兩者相距平均為 13.5 日。
- (d) 由於牌照事務處加強執法工作，致使檢控數字急速上升。如第 4.10 段表四所顯示，就發出的警告信及檢控個案數目而言，近年來執法工作已大為改善：

資料來源：民政事務總署的便箋