



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

公共行政事務跟進委員會  
第 1/V/2016 號報告書

事由：跟進禁止非法提供住宿法律的檢討情況

一、引言

立法會根據政府提案，於 2010 年 7 月 20 日通過了禁止非法提供住宿法律（第 3/2010 號法律）。該法律生效一段時間後，政府在打擊非法提供住宿方面取得一定成效，但非法提供住宿情況仍然比較嚴重，市民飽受困擾，社會意見也很多。因此，委員會於 2014 年上半年，就該法律的適用情況作出跟進，不僅提出了改善執法的建議，也探討了修改和完善法律的可行性。政府代表在列席會議時，認同該法律有完善的空間，並表示會對修法問題進行研究。

委員會於 2014 年 8 月完成跟進禁止非法提供住宿法律適用情況的報告書，至今已有一年半時間。期間，雖然有新聞報導政府已啟動相應的修法程序，但只見政府表達對修法的開放態度，未見到政府對修法方向和內容的立場，而且也未見到修法時間表。

委員會理解，修法並非易事，但同時也認為，檢討及修法事宜不能無限期拖延下去，因為非法提供住宿不僅滋擾市民，影響旅遊城市形象，還會衍生違法及犯罪活動。因此，

W

初  
字

明  
人

李  
貴

李

李



委員會在今年 2 月 25 日的會議上決定，跟進政府對禁止非法提供住宿法律的檢討情況，了解政府關於修法的思路、進展情況和時間表，以便有效遏止非法提供住宿現象。

為此，委員會於 2016 年 3 月 21 日，專門舉行跟進會議，社會文化司司長辦公室主任葉炳權、旅遊局局長文綺華及治安警察局副局長陳民德等政府官員列席會議，向委員會介紹情況，回答問題。

## 二、委員會跟進的主要事項和內容

### 1、政府執法的一般情況

鑒於新聞經常報導非法旅館涉及藏毒、逾期逗留、禁錮、非法入境、色情工作者入住等方面的消息，委員會憂慮非法旅館變質，演變成為違法犯罪的溫床。

旅遊局表示，在法律生效五年以來，社會文化司著力打擊非法旅館。2015 年，錄得總巡查次數為 356 次，涉及巡查單位為 1118 間，共封印 153 個單位。處罰情況則與 2014 年差不多，由於大部份涉案人士為內地或香港人，僅有一成違法者繳納罰款。

另外，治安警察局回應，警方非常關注非法旅館以及該等場所涉及刑事犯罪的情況，全力調派資源配合旅遊局的打擊活動。面對可能潛藏違法和犯罪的各類地點，警方會主動監察及部署警務行動。鑒於此類違法和犯罪活動多發生於民

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large '18' at the top and several illegible signatures below.



居，因此警方打擊行動成功的關鍵，有賴及時獲得情報和檢舉訊息。

面對非法旅館衍生的問題，警方會依法履行職責、持續打擊。目前，警方除了應旅遊局的要求進行聯合執法行動，以及對可疑的非法旅館單位進行監察外，亦會留意在街上派發傳單、張貼街招的情況，並會採取打擊行動。在社區警務方面，向社會團體、物業管理公司、大廈業主等作出相應宣傳，使市民能識別非法旅館以及認識背後的治安隱患，加強警民合作，以便倘有案件發生會及時通報、及時跟進處理。

## 2、關於法律修改的問題

針對非法旅館與各類違法犯罪活動有密切聯繫，社會有不少意見要求檢討現時的法律制度，認真考慮由具刑偵能力的警察部門主導執法，以提升專業能力及執行力度，並將提供非法住宿的行為刑事化，以增加對違法者的阻嚇作用。對此，委員會也表示關注，專門聽取了政府代表就這一事宜所作的解釋，瞭解了政府的立場和取態。

在修法方面，政府代表表示，旅遊局已進行了相應的研究工作，建議將負責監察執行第 3/2010 號法律的主體由旅遊部門的稽查人員轉移到保安司範疇，並由治安警察局執行相關工作。這一建議草案已於去年底送交社會文化司長辦公室。政府代表表示，將盡快把相關草案提交行政法務司，以展開中央立法統籌程序。



然而，針於非法提供住宿行為是否刑事化的問題，政府代表強調，分析重點在於刑事化後，是否仍能採取現行法律規定的較為有效的封印和中斷水電的行政措施，以及是否會拖慢查處程序，影響預防和遏止有關違法行為的效果，因為假如將有關的行為刑事化，則必須依據《刑事訴訟法典》的規定，開展一系列刑事程序，而排期審理案件的時間將可能接近數年，這難免會對執法效果造成影響。

此外，政府代表表示，現在警方已經全程參與非法旅館的巡查工作，不僅參與由旅遊局展開聯合小組的巡查行動，警務人員亦會自行主動參與巡查，當發現懷疑涉及非法旅館的個案時，即時通知旅遊局，以便其採取相應的行政措施。在此情況下，無須通過將違法行為刑事化的方式，來突出和強調警方的參與度，這樣的做法沒有必要。

政府代表還進一步指出，若把相關違法行為刑事化，將導致所有執行及巡查工作由現時多個監察部門轉變為單純由治安警察局執法，而警力資源有限，擔憂不能有效地執行相關職務。除此之外，遏止非法提供住宿的效果可能會受到削弱，因為所實施的現行行政程序較為快捷，雖然僅僅只有一成罰款成功徵收，但對於即時禁止非法提供住宿是非常有效的。

因此，政府向委員會表示，承諾兩大部門將在兩個月內完成協議，深入分析目前非法旅館的經營現狀，全面評估行政處罰及刑事處罰的執法效果，討論及研究執法權限轉移及提供非法住宿行為刑事化的可行性。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'Y' and several illegible signatures.



雖然社會上有意見傾向於將違法行為刑事化，但委員會在聽取政府的解釋後，並不堅持刑事化，而是敦促相關部門從解決問題的效果著眼，在保留現有行政手段（如封印、中斷水電）的基礎上，檢討執法權限的配置是否恰當、賦予的權力和工具是否足夠、法律責任制度是否有威攝力等方面構思，以便有效打擊非法提供住宿服務。委員會希望政府積極推進檢討工作。

### 3、廉價酒店與家庭旅館審批及興建進度

從長遠的角度看，解決非法旅館問題的其中一個途徑是增加廉價酒店客房供應，亦即增加兩星酒店或兩、三星公寓，以滿足遊客對廉價住宿的需要。旅遊局表示將續步優化家庭旅館及廉價酒店的申請程序，致力加快酒店及同類場所配套設施的審批效率。目前，共收到七間場所的發牌申請，合共提供 327 多間客房，土地工務運輸局對其中多個項目已發出工程准照，仍有部份項目正在審批階段中。直至現時，土地工務運輸局共發出五個場所的工程准照，可提供 238 間客房，仍在審批階段中則有 27 個項目，涉及 1303 間客房。

另外，旅遊局於 2014 年進行了民調及個案分析，受訪市民中，六成澳門居民贊成設立家庭旅館，但大多數居民反映不希望設立在自己居住的區域內，建議設置在遠離民眾居住的地方。其次，認為家庭旅館應該僅限於獨棟或有獨立出入口的單位，而並非開設於分層樓宇住宅單位，並建議考慮利用路環或大堂區地段作為設立家庭旅館的位置。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.



#### 4、其他事宜

根據政府介紹的情況，2014年及2015年連續兩年，都僅有一成的行政處罰決定成功實施罰款，九成個案無法徵收罰款。政府代表表示，這主要是因為違法者持不同證件進出境並且在離開澳門後難以追查。對於處罰執行率過低的情況，委員會也表達了關注，建議從區域合作層面著手，提升徵收罰款成效，以便更有效地執行對跨域違法者的行政處罰。政府也表示會朝這一方向努力。

旅遊局還表示，除了打擊非法旅館本身，亦會加強宣傳推廣力度，包括與社團合作，勸喻禁止提供非法住宿，也會勸喻訪澳的遊客勿入住非法旅館。

#### 三、總結

通過跟進工作，委員會瞭解了政府檢討禁止非法提供住宿法律的最新情況，包括已取得的成績和仍然存在的問題；政府代表則承諾，旅遊局與治安警察局等相關部門會舉行會議，分析研究執法權限的轉移，以及非法提供住宿行為刑事化的可行性問題，爭取在兩個月內完成討論。委員會熱切希望政府能盡快完成相應的修法程序，爭取在本屆立法會會期內，將法案送交立法會審議。

委員會建議，將本報告書送交政府參考。

二零一六年四月二十六日。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'B' and several illegible signatures.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

委員會

陳明金  
(主席)

黃顯輝  
(秘書)

張立群

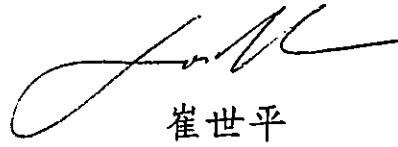
鄭志強

高天賜



澳門特別行政區立法會  
 Região Administrativa Especial de Macau  
 Assembleia Legislativa

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including a large '18' and several illegible signatures.



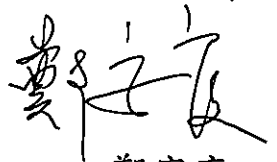
崔世平



梁安琪



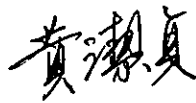
劉永誠



鄭安庭



李靜儀



黃潔貞