



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/2014 報告書

事由：跟進第 3/2010 號法律(禁止非法提供住宿)的適用情況

#### 一、引言

第 3/2010 號法律(禁止非法提供住宿)，以下簡稱《禁止非法提供住宿法律》，是一部專門用於打擊非法旅館<sup>1</sup>的法律，其制度和措施是因應當時法律在打擊非法旅館手段上的不足，根據政府提案以及打擊非法旅館的需要而訂立的，具有很強的針對性。

然而，該法律實施三年多時間以來，雖然取得一定成效，但非法旅館問題並未得到有效遏止。非法旅館屢禁不止，成為困擾民生的一大社會問題，引起社會各界的廣泛關注和討論；立法會議員在施政方針辯論、質詢、全體會議議程前發言中也以不同方式表達了關注。

委員會認為這一問題值得重視，因此，在 2014 年 3 月 26 日舉行的會議上，一致決定跟進這一法律的適用情況，希望通過跟進工作，全面、系統地瞭解執法狀況，瞭解法律適用中存在的問題和困難，探討改善立法和執法的措施，推動非法旅館問題的解決，回應社會的訴求。

<sup>1</sup>第 3/2010 號法律採用了更為嚴謹的“非法提供住宿”這一術語，而不再使用“非法旅館”術語，但社會仍習慣性地將用於非法提供住宿用途的場所稱為“非法旅館”。為了敘述方便，也為了尊重約定俗稱的含義，本報告書某些情況下也沿用這一術語。



委員會於 2014 年 4 月 28 日，5 月 19 日，7 月 8 日，8 月 7 日和 15 日舉行了會議，旅遊局、法務局、治安警察局和司法警察局的代表列席了 4 月 28 日，5 月 19 日及 8 月 7 日的會議，向委員會介紹《禁止非法提供住宿法律》適用的情況，並回答議員提出的有關問題。

## 二、《禁止非法提供住宿法律》的立法過程和主要內容

非法旅館並非新問題。博彩業開放以後，隨着澳門旅遊業的迅速發展，遊客的數量不斷增加，推高了酒店住宿價格，一些人士將住宅單位改建成旅館，招攬遊客入住，以牟取不正當利益，由此產生了非法旅館問題。非法旅館不僅違反了有關酒店場所發牌制度的規定，而且嚴重滋擾了樓宇中其他住戶的正常生活，並且帶來了治安、衛生、消防等方面的隱患，同時也影響了澳門作為旅遊休閒城市的形象。

由於四月一日第 16/96/M 號法令規範的是酒店及同類場所，而並非針對設於住宅樓宇或獨立單位的非法旅館，因此，“雖然特區政府相關部門積極跟進，並已成立跨部門的工作小組，致力解決非法旅館的問題，但由於受現行法規所限，致使執法工作效果不彰。因此，目前需要透過專門的立法，以加強打擊這種擾亂居民生活安寧和酒店業正常經營的現象。”<sup>2</sup>

<sup>2</sup> 參見政府於 2009 年 12 月 18 日，向立法會提出的《禁止經營非法旅館》（法案）理由陳述。  
[http://www.al.gov.mo/lei/leis/2010/03-2010/nota\\_justificativa\\_cn.pdf](http://www.al.gov.mo/lei/leis/2010/03-2010/nota_justificativa_cn.pdf)



政府在《關於現行法律能否有效解決非法旅館問題》的備忘錄中，曾列明當時法律在打擊非法旅館方面的不足之處，包括：  
(1) 業主本身為經營者；(2) 法律規避；(3) 入屋取證困難；(4) 防範措施不足；(5) 調查工具不足；(6) 罰款過輕。<sup>3</sup>

為了有效地打擊非法旅館，政府於 2009 年 12 月 18 日向立法會提出了“禁止經營非法旅館”法案。該法案於 2010 年 7 月 20 日獲得立法會細則性通過，其名稱改為“禁止非法提供住宿”，隨後由行政長官簽署公佈而成為第 3/2010 號法律，並於 2010 年 8 月 13 日生效。該法律在很大程度上回應了當時法律在打擊非法旅館方面存在的不足，其主要內容包括：

1、訂明非法提供住宿的定義。根據法律的規定，非法提供住宿主要是指，未持有相應執照，而在非屬酒店用途的樓宇或獨立單位內向公眾提供住宿的行為(法律規定特殊情況除外)。

2、設立執法機構並賦予相應的執法權力。法律規定，由旅遊局負責執行法律，其職權主要包括巡查、調查、提請刑事起訴法官發出司法命令狀進入被懷疑的單位進行調查，採取施加封印和中斷水電供應的臨時措施，以及就行政違法行為提起相應的程序等。此外，旅遊局可自行或聯同其他公共實體尤其是治安警察局、土地工務運輸局、民政總署、衛生局、消防局及環境保護局，進行巡查工作。

<sup>3</sup> 立法會第一常設委員會在審議《禁止經營非法旅館》法案期間，曾就第 16/96/M 號法令(規範酒店及同類場所)等能否有效解決非法旅館問題進行分析，政府向委員會提交了該文件，指出當時法律無法有效解決非法旅館問題。參見立法會第一常設委員會第 1/IV/ 2010 號意見書，[http://www.al.gov.mo/lei/leis/2010/03-2010/parecer\\_cn.pdf](http://www.al.gov.mo/lei/leis/2010/03-2010/parecer_cn.pdf)。



3、規定公共和私人實體合作義務。旅遊局為執行監察職務，任何公共或私人實體均有提供協助的義務，包括提供相關文件、資訊、資料，以及採取措施終止非法提供住宿狀況的措施等。

4、規定行政處罰制度及相應的程序。對非法提供住宿者或以任何方式控制用作非法提供住宿的樓宇或獨立單位者，均科處20萬元至80萬元罰款。對招攬他人入住用作非法提供住宿的樓宇或獨立單位者，科處2萬元至10萬元罰款。對其他違法行為，包括不履行合作義務提供有關資料等行為也規定了相應的處罰。

### 三、委員會跟進的主要事項和內容

針對法律規定及其實施的效果與社會的期待之間存在的落差，委員會不僅跟進和關注法律本身在適用中存在的問題，包括執法部門設置是否適當、部門配合機制是否有效、賦予的權力和工具是否充分、規定的處罰是否足夠等，也關注配套法律制度的建設問題，包括租務法和分層樓宇管理法等法律的完善，並且還就改善執法等問題提出了意見和建議。

爲了更深入地探討和解決非法旅館問題，委員會也非常關注非法旅館的性質是否發生了變化，即是否從主要針對遊客廉價旅館性質的場所，轉變為針對特定人群並逐步成為滋生違法犯罪活動的場所。如果發生這樣的轉變或存在這樣的趨勢，則可能需要重新思考原來的制度和措施的適當性。



具體而言，委員會跟進、分析或探討的事項或問題主要包括以下幾個方面：

### 1、政府執法的一般情況

委員會注意到，《禁止非法提供住宿法律》生效以後，打擊非法旅館的工作基本上都會列入每年的施政方針，並且被視為旅遊範疇的一項重要工作。為此，委員會首先聽取了政府對執法情況的一般介紹。

根據政府代表提供的資料，截至 2014 年 4 月，總共巡查 896 次，巡查單位 2129 個。所巡查的單位並非都是非法旅館，其中，380 個是普通住宅，118 個單位是勞工宿舍，970 多個單位無人應答，成功進行實況筆錄（即立案調查）485 宗，另外還有 500 多個單位需要繼續調查。

在 485 宗實況筆錄中，有 233 宗是經由警方轉介而作出（包括治安警轉介 185 宗，司警轉介 48 宗），另外 252 宗由旅遊局自行巡查而作出。當中涉及逾期逗留 118 人，非法入境 90 人。

就非法旅館分佈情況看，港澳碼頭地區佔 30%，新口岸地區佔 28-29%，皇朝區佔 8%，北區佔 7%，氹仔佔 6%，其他地區也有零星分佈。

旅遊局共處罰了 170 名經營者、88 名單位控制者。但是，僅一成個案能成功執行罰款處分，主要是因為多數經營者並非本地居民，實施處罰存在困難，只要他們離開澳門或不回澳門就難



以處理，加上涉案人經常用不同證件來澳，會對行政處罰程序的推進造成困難。此外，由於被處罰者在澳門無財產可以查封，即使處罰到他們也往往執行不到，從而令罰款徵收工作未如人意。對於這種情況，旅遊局會將資料交予警方處理，在有關人再入境時跟進。另一方面，旅遊局和法務局表示也會思考解決的辦法。

政府介紹，由於執法部門加大監管力度，現在明目張膽經營的情況已經很少見，經營活動更為隱蔽，往往是在內地或者賭場招攬入住，經營者和入住者形成較為封閉的圈子。從實際情況來看，非法旅館與賭場周邊利益和人士關係較為密切，除了供有關人士居住外，有時候還涉及非法禁錮、非法入境和逾期逗留的情況。至今未發現旅行團入住非法旅館的情況。

## 2、非法提供住宿刑事化問題

《禁止非法提供住宿法律》實施超過三年的時間，非法旅館屢禁不止，甚至有蔓延的趨勢，已從賭場周邊蔓延至下環街、黑沙環及氹仔等地。社會有意見質疑法律的規定及其效果，其中，有意見認為現行法律規定的行政處罰威懾力不足，因而有必要檢討處罰制度，特別是將提供非法住宿的行為刑事化，相應地，需要將執法權限賦予警方，而不再由旅遊局負責相關調查工作。委員會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。

政府代表認為，《禁止非法提供住宿法律》的制定和實施，產生了積極的作用。在該法律實施之前，由於當時的法律對非法



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

旅館的定性不夠清晰，司法機關在法律適用方面對法律解釋存在分歧，加上當時法律規定的工具和手段並不足夠，由此導致經營非法旅館者有恃無恐，政府相關執法部門在很多情況下無能為力。而《禁止非法提供住宿法律》的制定和實施則基本上解決了上述問題，主要體現在打擊非法旅館有法可依，特別是法律賦予的工具和手段非常有效。譬如，法律規定的臨時措施（包括斷水、斷電、封印）以及申請司法命令狀入屋調查等措施在實踐中效果很好。由旅遊局對非法提供住宿作出處罰後，當事人提出司法上訴，除了在初期有一宗由於程序性問題而敗訴外，其餘案件政府都勝訴。目前，經營非法旅館的活動已經有所收斂，特別是明目張膽經營和招攬生意的現象大大減少，這實際上都是法律實施效果的體現。

在處罰制度方面，政府代表認為，法律規定的行政罰款最高金額達到 80 萬元，相對於規範酒店及同類場所的四月一日第 16/96/M 號法令的規定以及其他行政違法行為，相關的處罰已經很重。《禁止非法提供住宿法律》規定的處罰已經有較大的威懾力。政府代表還特別強調，立法目的不是處罰或者追求高額的罰款，而是為遏制經營者非法提供住宿。就此而言，法律規定的臨時措施才是重點，因為這可以產生立竿見影的效果。

至於是否將違法行為刑事化，政府則持審慎態度，強調需要客觀看待刑事制裁的功能和效果，因為法律的功能畢竟有限度，無論法律規定的責任（包括刑事責任）有多重，都難以完全消除違法行為和犯罪現象。同樣，非法旅館問題也是如此，刑事化或



許有較強的威懾力，但也未必能完全消除有關違法行為本身。

政府代表解釋，提供非法住宿主要是以營利為目的，在性質上是一種無牌經營行為。基於這種行為的性質，並且考慮到澳門法律體系中各相關制度之間的平衡，即使針對相關行為訂定刑事責任，相應的刑罰幅度也不宜太高。譬如，根據七月二十二日關於規範不法賭博的第 8/96/M 號法律所載的規定，在法律許可地方以外以任何方式經營博彩或主持博彩的行為，刑罰也不過為三年徒刑或罰金。因此，在現行的法律框架和秩序內，即使將非法提供住宿的行為刑事化，刑罰幅度也不應高於上述刑罰。然而，對三年徒刑以下的犯罪，在司法實踐中通常判處緩刑。就非法旅館而言，科處緩刑威懾力不足，尤其在大多數經營者為非本地居民的情況下，難以起到阻嚇效果。

政府代表還進一步指出，如果將提供非法住宿的行為刑事化，則執法、檢控和處罰都需要根據《刑事訴訟法典》的規定展開有關的程序，耗費的時間可能比較漫長，無法像行政程序一樣迅速採取斷水、斷電和封印等臨時措施，在查處非法旅館的效率方面無疑會打折扣，未必能符合社會期待。

因此，政府表示，就非法旅館問題而言，並非透過修改法律或者賦予警方執法權限就可以解決，對於是否將非法提供住宿行為刑事化問題持審慎態度，需要更深入的研究。





### 3、執法部門及合作機制問題

《禁止非法提供住宿法律》規定，由旅遊局負責監察本法律的遵守情況。在審議有關的法案時，第一常設委員會曾對旅遊局是否有條件及能力執法表示關注；提案人強調，賦予旅遊局職權是適宜的，也是一直以來的作法。旅遊局工作人員在執法時，具有公共當局的權力，並可依法要求警察當局提供協助，相信將來依據法律賦予的職權以及可採取的措施，能夠有效地執法。<sup>4</sup>

在此次跟進工作中，委員會也同樣關心旅遊局作為執法部門的執法能力、人員配備以及執法過程中的合作機制問題。

根據政府提供的資料，旅遊局現有 54 名稽查人員，人員配備基本滿足需要。為了打擊非法旅館，政府還成立了跨部門工作小組，會開展定期和不定期的巡查工作，市民作出具名、匿名投訴都會跟進。在日常工作中，除了聯合巡查和執法外，警方如果發現非法旅館線索也會轉介到旅遊局，旅遊局如果發現犯罪線索也會轉介到警方跟進處理。

委員會認為，鑒於非法旅館的隱蔽性特點，打擊非法旅館不可能僅僅靠政府執法部門完成，也需要充分發揮民間和社團的力量。因此，希望政府在重點的區域(如新口岸和港澳碼頭)，加強巡查和監督，如發現可疑單位，旅遊局可針對此單位作連續和針對性巡查。同時，充分發揮社團作用，建立官民合作機制，有效打擊非法旅館。

<sup>4</sup> 參見立法會第一常設委員會第 1/IV/2010 號意見書，[http://www.al.gov.mo/lei/leis/2010/03-2010/parecer\\_cn.pdf](http://www.al.gov.mo/lei/leis/2010/03-2010/parecer_cn.pdf)。



政府認同旅遊局與民間社團合作機制的必要性，並表示會加強與關注打擊非法旅館工作的社團或有關大廈的業主委員會進行溝通、合作，提高打擊非法旅館工作的效率。

#### 4、執法成效問題

根據政府提供的資料，至今年四月共封印 485 個單位，並對 170 名經營者和 88 名單位控制者實施了行政處罰，但是，只有一成個案能成功實施罰款，九成個案無法成功徵收罰款。

儘管政府方面解釋了這種現象的原因，特別是經營和控制非法旅館的主要是外地人士，這些人士持不同證件進出境並且在離開澳門後難以追查，加上這些人士在澳門沒有財產可以查封，從而導致處罰執行率過低。但是，委員會對此表達了高度關注，認為處罰執行率過低的狀況直接影響執法的效果，也損害了法律的尊嚴，敦促政府研究探索切實有效的方案，解決這一難題。

#### 5、廉價酒店與家庭旅館合法化問題

社會有意見認為，本澳遊客不斷增加，而廉價酒店太少，這是非法旅館得以生存的經濟和社會條件。因此，從長遠的角度看，解決非法旅館問題的重要途徑是增加廉價酒店客房供應，滿足遊客對廉價住宿的需要，減少甚至逐步消除非法旅館賴以生存的環境。另一方面，還有意見認為，需要借鑒其他國家地區的經驗，探索不同類型家庭旅館合法化的事宜。對此，委員會也曾表達了關注。



政府代表表示，已經就家庭旅館合法化問題開展了研究，認為家庭旅館應該僅限於獨棟或有獨立出入口的單位，而非分層樓宇住宅單位，這一點社會有共識。另一方面，政府也表示支持發展廉價酒店。如有投資者願意投資，政府方面會加快發牌手續。目前，有五個新建、一個擴建廉價酒店的申請，可提供 400 多間兩星客房。根據政府提供的數據顯示，全澳現有 1400 多間一星和兩星客房，入住率約六成。相比較而言，三星或四星酒店入住率超過八成。政府正出資建立廉價酒店資訊平台，協助推廣廉價酒店，當中包括網上訂房等服務。

## 6、配套法規的完善問題

非法旅館的表現形式是未經批准，入住不需登記，出於隱蔽運行狀態。這些特點為某些違法和犯罪活動提供便利條件。對此，委員會認為，為提高打擊的效果，對非法旅館的治理需要與分層樓宇管理法、租務法等法律配合起來。一方面，完善租務法律制度，對租賃合同的訂立及申報等內容作出規定，從而加大對非法經營者的阻嚇，也為確立法律責任提供方便；另一方面，也有必要從完善樓宇管理的角度，加強對出租或進出大廈人員的登記和監察。

政府代表表示，已經就修改《民法典》中有關不動產租賃部份的內容與法律改革及國際法事務局進行了討論。同時也認同，需完善分層樓宇管理制度，加強大廈管理員巡查樓宇和登記出入訪客，並協助舉報非法旅館等方面的權責。



## 7、與非法旅館有關的違法和犯罪問題

根據政府介紹的情況，非法旅館的經營及入住情況與以往<sup>5</sup>相比發生了較大變化，包括經營活動更為隱蔽，目標人群特定化。不僅如此，非法旅館還涉及非法禁錮、販毒、殺人、非法入境和逾期逗留等違法甚至犯罪的活動。

實際上，社會憂慮非法旅館帶來治安隱患，也主要是憂慮非法旅館成為隱藏犯罪和違法活動的溫床。坊間已經切實感受到非法旅館的性質發生了上述的變化，而新聞報導不時披露的涉及非法旅館的違法犯罪活動，印證了社會的憂慮並非沒有根據。

— 因此，委員會特別關注非法旅館性質是否發生變化，並且專門邀請治安警和司警的代表，瞭解與非法旅館有關的違法和犯罪活動的情況。委員會要求政府提供非法旅館涉及的罪案類別、有關罪案的統計數字以及相應的分析資料。

政府向委員會提供了涉及非法旅館的違法和犯罪情況的統計資料。資料顯示，2010年，共封印單位94個，涉及刑事的單位43個，涉及刑事個案71宗；2011年，共封印單位93個，涉及刑事的單位48個，涉及刑事個案82宗；2012年，共封印單位116個，涉及刑事的單位47個，涉及刑事個案106宗；2013年，共封印單位149個，涉及刑事的單位73個，涉及刑事個案134宗；2014年（截止4月24日），共封印單位49個，涉及刑

<sup>5</sup> 在當初制定《禁止非法提供住宿》法律的時候，非法旅館存在的基礎主要是針對遊客來獲取經濟利益。正如法案理由陳述所言，“隨著澳門旅遊業的迅速發展，遊客的數量不斷增加，一些人士將住宅單位改建成旅館，招攬遊客入住，以牟取不正當的利益”。



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

事的單位 29 個，涉及刑事個案 53 宗。至於成功檢控和在刑事訴訟中被定罪的案件數字暫時未能提供。

從初步分析來看，不僅每年封印的單位數字和罪案數字有上升的趨勢，而且被封印的單位有半數左右涉及刑事案件。刑事案件的種類，包括盜竊、搶劫、禁錮、高利貸、販毒、操控賣淫、收留、非法入境、兇殺、強姦等。某些種類的犯罪個案較多，如收留、非法再入境和操控賣淫等。

政府代表解釋，非法旅館與有關犯罪性質不同。非法旅館的基本性質並沒有改變，經營者仍以賺錢為目的，有關犯罪只是非法旅館的副產品，因為這些犯罪並非僅僅發生在非法旅館，也同樣會發生在酒店，卡拉 OK 以及其它消閒場所。實際上，統計資料中的犯罪也並非全部發生在非法旅館內，只是行為人在非法旅館內住宿。

委員會認為，有關犯罪的統計數字說明，非法旅館已非平價酒店那麼簡單，其衍生及隱藏的犯罪問題不容忽視，而其對居民的滋擾也必須得到有效治理。因此，委員會認為，鑒於非法旅館經營情況的變化，特別是非法旅館針對人群的變化以及涉及罪案的增加，有必要考慮修改法律，以增強打擊力度。譬如，有議員提出應當擴大警方在監管非法旅館行動中的作用，有的建議由治安警察當局負責執行法律以取代行政執法人員，有的建議賦予旅遊局稽查人員刑事警察當局身份等。



政府代表解釋，目前警方已經以不同形式參與執法，包括聯合巡查執法或者在自行調查犯罪過程中附帶地發現非法旅館。對於提供非法住宿的行為，“刑事化”也未必是最有效的解決手段，從實際效果來看，目前法律賦予的封印、斷水、斷電等行政手段和措施非常有效。

委員會強調，法律的有效性需要通過實踐來檢驗。針對非法旅館屢禁不止甚至有所蔓延，並且犯罪發生率較高的情況，有必要從改善執法和完善立法兩個方向來思考。一方面，需要不斷改善執法情況；另一方面，鑒於《禁止非法提供住宿法律》實施將近四年的時間，也有條件根據實際情況，檢討賦予行政機關執法權限是否適當、賦予的權力和工具是否足夠、法律責任制度是否有威懾力等，以便為有效打擊非法旅館奠定法律基礎。

政府代表也認同法律有檢討和完善的空間，對委員會提出的意見和建議也持開放態度，但對於採取什麼樣的具體措施則認為需要深入的分析研究。

#### 四、委員會跟進工作的總結

1、委員會的跟進工作得到政府部門的配合。政府方面不僅委派各有關執法部門的代表列席會議，還根據委員會的要求提供了相應的資料。委員會的跟進工作也取得了較好的社會效果，有利於推動政府部門和社會力量共同關注和改善打擊非法旅館的工作。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature at the top, a signature with the character '之' in the middle, and several other signatures and initials at the bottom.



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

2、通過跟進工作，委員會瞭解了政府有關部門的執法情況，包括取得的成績和存在的問題；同時也瞭解了政府就社會和委員會所關注問題，包括非法提供住宿刑事化問題，是否交由警方執法等問題所持立場和態度。此外，也瞭解了非法旅館和有關犯罪的關聯情況，並已經敦促政府進一步關注這種關聯性反映出來的問題。

3、委員會就政府改善執法情況提出了具體建議，包括對重點區域加強巡查，建立官民合作的機制，提高打擊效果。這些建議得到政府的積極回應。同時，委員會也建議政府研究家庭旅館合法化問題和推動廉價酒店的建設，以便從經濟角度減少非法旅館賴以生存的土壤。

4、鑒於打擊非法旅館必須與其他相關法律配合，委員會就完善有關立法包括分層樓宇管理法、租務法等提出意見，希望政府有關部門加強研究。政府表示，會與有關部門開展合作，積極推進相應的立法工作。委員會將會在適當的時候跟進租務法的相關事宜。

5、委員會認為，非法提供住宿的現實情況已經發生了較大變化，特別是針對的目標人群較為固定，涉及的犯罪情況比較嚴重。因此，委員會非常關注是否需要因應現實情況的變化修改禁止非法提供住宿法律。政府代表認同法律有完善的空間，並表示會進行分析研究。委員會將會在半年後，跟進政府研究的結果。

二零一四年八月十五日。



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

*Handwritten initials*

委員會

*Handwritten character*

*Handwritten signature of Chen Mingjin*

陳明金

(主席)

*Handwritten initials*

*Handwritten signature of Huang Xianhui*

黃顯輝

(秘書)

張立群

*Handwritten signature of Zheng Zhiqiang*

鄭志強

*Handwritten signature of Gao Tianyi*

高天賜

*Handwritten signature of Cui Shiping*

崔世平





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

梁安琪

劉永誠

鄭安庭

李靜儀

黃潔貞