

對經營非法旅館應否刑事化的 分析報告

研究經營非法旅館刑事化問題
跨部門工作小組
2019年11月

對經營非法旅館應否刑事化的分析報告

一、概述

在居住用途的住宅單位內非法提供住宿服務，即通常稱為“經營非法旅館”¹，一直是困擾澳門社會的複雜問題。多年來，澳門特別行政區政府（下稱“特區政府”）和社會各界採取了各種針對性措施，包括制定專門性法律、加強執法等，以便從根本上預防和遏止經營非法旅館問題。

在立法層面，為加強打擊擾亂居民生活安寧和酒店業正常經營的非法提供住宿行為，特區政府於2010年實施了第3/2010號法律《禁止非法提供住宿》，該法律訂定了具針對性的監察措施及處罰制度。

第3/2010號法律第2條規定，“非法提供住宿”是指凡未持有經營酒店場所的執照，在非屬酒店及同類活動用途的樓宇或獨立單位（例如住宅、商舖、工業大廈）內向非澳門特別行政區居民（例如遊客）提供住宿；但如果符合以下任一情況，則不視為非法提供住宿：

1. 住宿者持有逗留的特別許可（例如在本澳就讀高等院校的中國內地大學生）或外地僱員的逗留許可；
2. 提供住宿者與住宿者有穩定的租賃關係，且在被調查前已就該租賃關係向財政局提交房屋稅申報書（M/4、M/4A格式）；
3. 提供住宿者在住宿者入住前已與其因親屬、工作、學習或其他私人關係互相熟識，且因該等關係而無償向其提供住宿（例如外地親戚來澳旅遊，而免費招待其在家中留宿）。

¹ 在第3/2010號法律《禁止非法提供住宿》中所使用的法律用語是“非法提供住宿”。

第 3/2010 號法律中的違法行為屬行政違法行為，包括：

1. 經營、管理或以其他任何方式控制非法旅館的行為，罰款 20 萬至 80 萬澳門元（第 10 條第 1 款）²；
2. 招攬他人入住非法旅館的行為，罰款 2 萬至 10 萬澳門元罰款（第 10 條第 2 款）；
3. 違反該法律所定的合作義務的行為，罰款 3 千至 10 萬澳門元（第 10 條第 3 款至第 5 款）。

對在經營非法旅館的過程中所衍生的其他性質的違法行為（例如犯罪行為），並不妨礙適用其他相應的法律制度，例如《刑法典》、七月三十日第 6/97/M 號法律《有組織犯罪法》、第 6/2004 號法律《非法入境、非法逗留及驅逐出境的法律》及第 17/2009 號法律《禁止不法生產、販賣和吸食麻醉藥品及精神藥物》等。

在執法機制和執法手段上，第 3/2010 號法律第 7 條已規定有關聯合巡查的機制；而為了解決執法人員因未能獲得同意而不能入屋調查取證的問題，該法律第 8 條亦已規定，如果有跡象顯示某一樓宇或獨立單位用作經營非法旅館，且旅遊局的工作人員無法入內調查時，旅遊局局長須附具理由說明向刑事起訴法官申請入屋調查的司法命令狀。

在執法層面，自第 3/2010 號法律生效至今，特區政府在打擊非法旅館方面取得了一定的成效，但隨著澳門社會高速發展，經營非法旅館屢禁不止，甚至有蔓延的趨勢，引起社會各界的廣泛關注和討論³。

² 第 3/2010 號法律第 10 條第 6 款規定：“如第一款所定的行政違法行為涉及多個獨立單位，則就每一獨立單位，視為一獨立處罰的違法行為”。

³ 亦可參見第五屆立法會公共行政事務跟進委員會分別於 2016 年 4 月 26 日及 2014 年 8 月 15 日發布的第 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，見：<http://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2016-12/168725848feb376a75.pdf>）及第 1/V/2014 號報告書〔事由：跟進第 3/2010 號法律（禁止非法提供住宿）的適用情況，見：<http://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2016-12/567715849013abc57e.pdf>〕。

有意見認為，非法旅館的經營模式已有所改變，其與某些類型的犯罪行為（例如非法逗留、偷渡、禁錮、賣淫、販毒、吸毒）產生了正相關的聯繫，且打擊非法旅館的執法成效不佳，故質疑現行法律規定的行政處罰威懾力不足，認為有必要檢討處罰制度，尤其是將經營非法旅館刑事化，並期望加大執法力度，由警察實體取代旅遊局執法。

也有相反的意見認為，不宜將經營非法旅館的行為刑事化，仍應維持以行政處罰為立法導向，並可透過修法來強化行政處罰的手段，提升行政處罰的執行率。

為綜合分析經營非法旅館應否刑事化，以及加強打擊非法旅館的力度和成效，特區政府於 2018 年 12 月成立了研究經營非法旅館刑事化問題跨部門工作小組（下稱“跨部門工作小組”）。跨部門工作小組由行政法務司司長陳海帆協調，成員包括行政法務司範疇、保安司範疇、社會文化司範疇及檢察院的代表。

跨部門工作小組透過召開會議深入討論及分析非法旅館的問題，亦與本澳十一個關注團體和法律專業團體進行座談，就現行法律制度及其執行中所存在的問題進行交流；同時，亦持續關注社會上對經營非法旅館問題的報導和評論。

本分析報告將首先對經營非法旅館應否刑事化的不同意見進行整理分析，以便就有關問題做出基本的判斷和結論，然後在此基礎上，結合非法旅館問題產生的複雜成因，提出有針對性的綜合解決方案，以供有權限部門決策時參考。

二、有關經營非法旅館應否刑事化的意見綜述與分析結論

結合跨部門工作小組召開的會議、與關注團體和法律專業團體的座談會、立法會議員發表的意見及社會上對經營非法旅館問題的報導和評論，有關經營非法旅館是否刑事化的意見可主要歸納如下：

(一) 主張刑事化的主要依據

- 1. 非法旅館與一些類型的犯罪行為產生了正相關的聯繫：**

如果場所未獲牌照而經營酒店形式的住宿業務，以無牌經營住宿的商業行為來看，得以行政處罰為之，但目前非法旅館已變成犯罪分子的藏身之所，無證者、藏械者、吸毒者、賣淫者等曾匿居其中，有關場所已不是為旅客提供住宿的商業行為，而是演變為治安隱患的罪惡之地，故應將經營非法旅館刑事化，以減少滋生犯罪的溫床。
- 2. 行政處罰執行率低、未能起到打擊的效果：**在實務上，經營非法旅館者多為外地人，即使被當局查獲，由於只是行政處罰，經營者的人身處於自由狀態，其很容易就能在不繳納罰款下直接逃離本澳，導致行政處罰的執行率低，因此，為更有效阻嚇相關違法行為，應對經營非法旅館者科以刑事處罰，阻止其逃離出境，並對無正當理由不繳納罰金的轉換為監禁，以體現及確保法律制裁的威懾力。
- 3. 由旅遊局人員執法具局限性及滯後性：**在非法旅館和犯罪活動的高度正關聯的形勢下，不時會出現涉案者與其他類型的犯罪行為有關，行政部門的調查人員在處理這些情況時，在經驗和專業知識，例如情報搜集、偵查手段、緝捕技巧等方面顯然有所不足，有可能出現意外或錯失重要的蒐證時機，故不宜由缺乏裝備的行政部門的調查人員執法；且現時該等調查人員亦僅有40多名，即使治安警察局可以配合巡查，但由於只是配合，無法發揮其人資上的優勢，因此，建議將非法旅館刑事化，並改由治安警察局主導執法。

4. **鄰近地區有將非法旅館刑事化的先例**：例如香港特別行政區就將無牌經營酒店或民宿視為刑事罪行，並採取行政罰款與刑事打擊並行的做法。

(二) 認為不宜刑事化的主要依據

1. **刑法應作為最後介入的手段**：刑法作為法律中最嚴厲的制裁手段，在很多情形下可剝奪行為人的人身自由，故其阻嚇力必然是最強的；但也正因如此，必須審慎考慮刑法的謙抑性原則，即刑事介入僅應作為最後的手段。
2. **打擊經營非法旅館所保護的法益尚未達到須刑事介入的程度**：經營非法旅館實質上是違反了有關場所發牌制度的規定，雖然造成了治安、消防、衛生和建築安全隱憂，但不意味著必須將之刑事化，因當中侵犯的直接法益是政府對酒店、旅館的管理秩序，故就法益的性質而言，尚未達到須刑事化的程度。
3. **經營非法旅館與在其內發生的犯罪行為沒有必然的聯繫**：非法旅館並不必然與犯罪行為有關，因犯罪行為並非僅發生在非法旅館中，在任何地方（包括酒店或街道上）都有可能發生。
4. **刑事化後的實際效果具有較大的不確定性**：刑事化打擊力度大但搜證及證據要求更高，如果刑事化後取消現有的行政處罰，則情況未必會更好；且刑事化後，經營非法旅館可能只是輕微的罪行，即使判刑，也可能只是判處緩刑或罰金，且在刑罰的適用上，澳門刑法明確規定，在不影響刑罰目的之情況下，應優先適用罰金刑，這就可能與行政處罰產生相同的執法效果。

5. **行政處罰執行存在困難不代表其威懾力不足：**現行第 3/2010 號法律所科處的制裁是嚴厲的，尤其是一個獨立單位就可科處 20 萬至 80 萬澳門元罰款，且尚有施加封印及中斷水電的臨時措施，已能即時終止違法狀況，具有相當的阻嚇力；而針對案發後不繳納罰款並逃逸的外地人士，現行十月四日第 52/99/M 號法令《行政上之違法行為之一般制度及程序》及第 6/2004 號法律相關禁止入境的措施，已可防止其再次在本澳經營非法旅館，故現行的處罰措施已是相當嚴厲，重點只是執法的強度及行政處罰措施的完善。
6. **應充分利用現有的刑事犯罪規定：**在非法旅館內發生的犯罪行為，可以充分利用現有的刑事犯罪規定予以處罰，且相關處罰亦是嚴厲的，例如針對禁錮行為，可適用《刑法典》第 152 條；針對操縱賣淫，可適用七月三十日第 6/97/M 號法律；針對收取利益而收留非法入境者，可適用第 6/2004 號法律；針對販毒、吸毒行為，可適用第 17/2009 號法律等。
7. **其他國家或地區一般都沒有將非法旅館刑事化：**從比較法的角度，中國內地、中國台灣地區及葡萄牙對經營非法旅館的行為都是採取行政處罰的立法政策。

（三） 對應否刑事化的意見綜述及分析結論

綜合有關意見，絕大部分意見都認為，問題的癥結並非在於將經營非法旅館刑事化，更重要的是分析經營非法旅館的成因，並在此基礎上找到遏止該等不法行為的有效方法。

大多數意見都提出，應從刑事法律體系、刑事程序的複雜及嚴謹性、刑事搜證及證據效力的要求更高，以及即使刑事化是否能達到預期的效果等方面，審慎考慮應否將經營非法旅館刑事

化，並認為應在現有法律制度的基礎上，完善行政處罰的條文、釐清相關關係人，包括業主/出租人、承租人/轉租人、房地產中介人、物業管理人、入住非法旅館者的責任，並加強執法的力度，加強宣傳，以鼓勵市民積極舉報。以下將作詳細分析：

1. 經營非法旅館應否刑事化

(1) 有關將經營非法旅館刑事化的必要性分析

從有關經營非法旅館應否刑事化的意見綜合可見，無論是刑事化，還是非刑事化，都各有利弊，但經對比刑事手段與行政手段的執法效果、刑事處罰程序與行政處罰程序的時效性和嚴謹性、分析經營非法旅館所牽涉的法益及與犯罪行為之間的關係，以及參照其他國家或地區對經營非法旅館的立法政策，刑事化並非解決現存非法旅館問題的有效手段，理由如下：

(1.1) 對比刑事手段與行政手段的執法效果

主張刑事化一方認為，行政處罰執行率低、未能起到打擊的效果，故認為應對經營非法旅館者科以刑事處罰，阻止其逃離出境，並對無合理理由不繳納罰金的轉換為監禁。誠然，刑事處罰作為法律中最嚴厲的制裁手段，一般較行政處罰更具強制性及阻嚇力，但正因為如此，絕大部分意見都指出，必須審慎考慮“刑罰謙抑性原則”，即刑事處罰僅應作為最後的處罰手段；這是由於如果未有窮盡其他方法，便將一般違法行為刑事化或犯罪化，即刑法涉足社會生活越來越廣，可能令到居民所擁有的權利自由越來越少〔事實上，在符合現行《民法典》第1041條等相關規定（不動產租賃）或《商法典》第798條及續後條文（旅舍住宿）下，個人是允許將自己的房屋提供予他人居住，並收取相應的報酬〕，並可能導致社會防衛與權益保障之間的利益失衡，最終反而不利於保障居民的合法權益。

即便刑事化後可以產生較強的威懾力，也未必可以充分達到預防和遏止違法行為的效果，尤其是刑事化後，現時能即時實施，且對中止違法行為頗有成效的臨時措施，如查封不動產和中斷供水供電，未必能夠如行政手段般迅速及即時被採取，而現行刑事訴訟法所定的強制措施，亦不包括上述臨時措施。

此外，亦正如有不少意見指出，現行第 3/2010 號法律除已規定有關的臨時措施外，也規定可就每一獨立單位科處 20 萬至 80 萬澳門元罰款，這樣的處罰力度已經較很多國家及地區的做法嚴厲，因而不應認為行政處罰的威懾力不足。行政處罰的威懾力之所以沒有得到充分體現，主要是執行過程中的困難，例如經營非法旅館者，大多數為非本澳居民（占總數的 79.42%⁴）、停水停電後帶來的管理問題、罰款的執行率較低等。但當對這些問題作客觀的分析便可發現，即使刑事化後，亦難以解決有關問題，尤其是如果無法找到違法經營者，則刑事化的作用有多大？最終可能令刑事處罰與行政處罰面對相同的執法效果。

再者，主張刑事化一方認為，刑事化後可加強對經營非法旅館的處罰及打擊成效，對此，正如立法會公共行政事務跟進委員會第 1/V/2014 號報告書已提及，即使將經營非法旅館定為犯罪，經與本澳的刑罰體系協調後，有關經營非法旅館的罪名的徒刑刑幅亦不應超過 3 年，而按照《刑法典》的相關規定，3 年以下的徒刑可以判處緩刑或選科罰金⁵（參照現時的司法實踐狀況，一般初犯者都會被判處緩刑），這樣又會產生另一問題：因經營非法旅館者按現行規定已可被科處最高 80 萬澳門元罰款，一般來說，經營非法旅館行為具營利性，故在科處 80 萬澳門元罰款與判處緩刑之間作考量，刑事化後的打擊成效未必更

⁴ 根據數據顯示，自第 3/2010 號法律生效起至 2019 年 2 月 28 日，經營非法旅館者（包括直接提供住宿者，以及控制用作非法提供住宿的樓宇或獨立單位者）共有 1239 人次，其中本澳居民有 255 人次（占 20.58%），非本澳居民有 984 人次（占 79.42%）。

⁵ 根據《刑法典》的相關規定，罰金的金額會按照被判刑者的經濟、財力狀況及其個人負擔來訂定，有關罰金的日額為 50 至 1 萬澳門元。

大；而如果行為人被科處罰金，其與行政罰款具有“相通”之處，即又可能與行政處罰面對相同的執法效果。

值得指出的是，針對案發後不繳納罰款並逃逸的外地人士，十月四日第 52/99/M 號法令及第 6/2004 號法律相關禁止入境的措施，已可防止其再次在本澳經營非法旅館；而十月四日第 52/99/M 號法令第 18 條⁶亦專門有就非澳門居民的違法者作出規定，包括有關處罰程序應加快進行、違法者須提供可科處的最低罰款額的擔保，以及未繳納罰款不得再次進入本澳等。

另外，也不適宜只為了執法上的問題而將經營非法旅館刑事化，這是由於根據現行第 3/2010 號法律，為調查是否存有非法提供住宿的狀況，旅遊局已可聯同其他公共實體，尤其是治安警察局等進行巡查工作。對此，正如立法會公共行政事務跟進委員會第 1/V/2016 號報告書中亦提及“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”，且“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”⁷，即可能亦會存在人資上的問題，而未必能夠如同主張刑事化一方所指改由治安警察局執法，便可解決現時人資上的局限性及滯後性問題。

⁶ 十月四日第 52/99/M 號法令第 18 條（非澳門居民之違法者）規定：“一、如違法者並非澳門居民，程序應加快進行，以確保違法者離開本地區前繳納應繳之罰款。二、在上款所指之情況下，違法者在被確認身分後，須提供一項金額相當於可科處之最低罰款額之擔保。三、被科處罰款但不自願繳納，且不對有關處罰決定提起上訴，或提起上訴但理由不成立時，上款所指之擔保喪失而歸本地區所有。四、如違法者作出下列行為，在未繳納罰款前，不得再次進入本地區：a) 拒絕提供第二款所指之擔保；b) 被科處罰款但不自願繳納；c) 不對有關處罰決定提起上訴，或提起上訴但理由不成立；且 d) 離開本地區。”。

⁷ 參見立法會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），見 <http://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2016-12/168725848feb376a75.pdf>，第 4 頁。

(1.2) 刑事處罰程序與行政處罰程序的時效性和嚴謹性

除上點提及的執法效果外，有個別主張刑事化的意見認為，對經營非法旅館進行的行政處罰程序過於冗長，且執法成效低，因而建議應透過刑事處罰程序來追究責任。事實上，行政手段的程序較快，能夠避免因追究行為人刑事責任而耗費過長的訴訟程序時間，尤其是庭審時間；此外，由於刑事訴訟法中對刑事搜證及證據效力的要求更高，對犯罪行為的認定要求更嚴格的證據，故行政手段亦能避免因證據未達刑事法律的要求而開釋行為人的情況。

對此，有不少專家學者亦指出，刑法在懲治犯罪時具有相當高的複雜性和嚴謹性，並提出刑事化後可能不僅解決不了實際問題，反而很可能會大量增加司法成本，甚至可能導致司法資源的浪費；而更重要的是，刑法有“疑罪從無原則”或“疑點利益歸被告原則”，故很有可能出現無法搜集到毫無疑點的足夠證據，而未能追究經營非法旅館者刑事責任的情況，最終可能導致刑事處罰較行政處罰更難起到實際打擊經營非法旅館的效果。

(1.3) 經營非法旅館所牽涉的法益及與犯罪行為之間的關係

正如不少專家學者指出，經營非法旅館本質上是一種無牌經營場所的行為，其侵犯的直接法益是行政當局對酒店、旅館業等的管理秩序，就法益的性質而言，尚未達到須透過刑事手段介入的程度。這是由於刑法作為最後介入手段，其一般是用以保護社會生活中最重要的法益，例如人的生命、身體完整性、自由、名譽、尊嚴、財產、人道及澳門特別行政區的體制穩定等，而不是現時所討論的單純未持有或未獲發牌照而經營商業活動的情況。

再者，對於應受刑法保護的法益，即現時在非法旅館內有可能發生的，須透過刑事手段介入處理的犯罪行為，現行刑事法律已有相應的規範〔詳見下述第（1.4）點〕，因此，不應將“經營非法旅館行為”與“在非法旅館進行犯罪”混同。

此外，主張刑事化一方的其中一個主要理由是，非法提供住宿和某些類型的犯罪行為產生了正相關的聯繫，但實際上，“經營非法旅館行為”與“在非法旅館進行犯罪”是兩方面的行為，因後者並非僅僅發生在非法旅館，在合法經營的酒店、卡拉 OK 或其他娛樂或消閒場所中也同樣有可能發生；再者，在本澳現行法律制度中，其他無牌經營場所（例如無牌經營酒店、卡拉 OK、餐廳、遊戲機及電子遊戲中心、網吧）的行為，也是定性為行政違法行為，因此，是否因衍生犯罪問題，故亦須將其他無牌經營場所行為（尤其是性質相若的無牌經營酒店行為）刑事化？對此，不少意見都指出，非法旅館不一定與犯罪行為有關，且犯罪行為亦非僅發生在非法旅館之中，並認為應慎重考慮整體法律制度的協調性。

（1.4）現行刑事法律已就相關犯罪行為作出規範

有個別主張刑事化的意見認為，對於打擊經營非法旅館的行為，應從刑法一般預防（分為積極預防和消極預防）的角度出發，當中，消極預防主要是指當行為人違反法律禁止作出的行為將會受到制裁，並處以監禁以起阻嚇之效。對此，我們亦注意到刑法有關一般預防及特別預防的理念，然而，有必要指出的是，正如有專家學者提及，非法旅館中有可能出現的犯罪行為，在現行刑事規定中已可加以處罰，且相關處罰亦是嚴厲的，例如：

- 針對禁錮行為，可適用《刑法典》第 152 條“剝奪他人行動自由罪”，視乎情況最高可處 15 年徒刑；

- 針對操縱賣淫行為，可適用七月三十日第 6/97/M 號法律第 8 條“操縱賣淫罪”，處最高 3 年徒刑；
- 針對收取利益而收留非法入境或非法逗留者行為，可適用第 6/2004 號法律第 15 條“收留罪”，處 2 年至 8 年徒刑；
- 針對販毒、吸毒行為，可適用第 17/2009 號法律第 8 條“不法販賣麻醉藥品及精神藥物罪”（一般處最高 15 年徒刑）、第 12 條“慫恿他人不法使用麻醉藥品及精神藥物”（一般處最高 3 年徒刑）、第 14 條“不法吸食麻醉藥品及精神藥物”（處最高 1 年徒刑）等。

因此，應充分利用現行刑法的相關規定來追究有實施犯罪行為的非法經營者及相關人士的刑事責任，強化打擊的力度。如果未有窮盡其他方法，例如充分利用現行已有的法律制度、加強執法力度、在現有行政處罰的基礎上完善有關規定，而將常見的行政違法行為刑事化，就有可能不符合“刑罰謙抑性原則”的要求。

（2）比較法上的論據：其他國家或地區對經營非法旅館所採取的立法政策

主張刑事化一方指，鄰近地區（例如香港特別行政區）已有將非法旅館刑事化的先例，然而，經參考比較法可知，主流立法導向（尤其是採用大陸法系的地區）對經營非法旅館都是採取行政處罰的政策，包括中國內地、中國台灣地區及與本澳法律體系有深厚淵源的葡萄牙；而香港特別行政區為採用英法法系，其法律制度中並無“行政違法行為”的概念，與本澳的情況不具有直接的可比性（詳見下述第 3 點）。

2. 有關維持行政處罰，由治安警察局取代旅遊局作為執法實體的建議

由於治安警察局作為法定的刑事警察機關，其本身的主要職責是負責調查犯罪行為及維持社會治安，以及協助司法當局，一般不涉及發出行政准照或執照，以及科處行政處罰。

而且，根據現行《刑事訴訟法典》、第 9/2002 號法律《澳門特別行政區內部保安綱要法》及第 14/2018 號法律《治安警察局》等的相關規定，當某行為涉及刑事犯罪時，有關犯罪行為的執法部門為警察當局，換言之，如果在非法旅館中發現罪案，則一如在其他任何地點發現的罪案般，依法由警察當局負責處理⁸。基於此，按現行規定，旅遊局負責的是行政違法行為的部分，即單純經營非法旅館的行為。

另一方面，正是由於考慮到巡查非法旅館的性質，故第 3/2010 號法律第 7 條規定，旅遊局可自行或聯同其他公共實體，尤其是治安警察局進行巡查工作；而現時實際操作上，治安警察局與旅遊局已設有共同巡查的合作機制。

需指出，在本澳現行法律制度中，這種由行政部門負責對行政違法行為進行監察處罰、警務部門提供必要協助的執法模式亦不乏存在，例如第 8/2005 號法律《個人資料保護法》、第 5/2011 號法律《預防及控制吸煙制度》及第 8/2014 號法律《預防和控制環境噪音》等。

再者，根據刑事訴訟法的規定，治安警察局被定性為刑事警察機關，第 14/2018 號法律亦明確了該局的主要職責為進行刑事調查，因此，如果賦予該局過多的行政違法行為的調查職權，一方面可能會影響到該局履行其主要的刑偵職責，另一方面亦可能模糊了該局在澳門特別行政區的主要職責定位。

⁸ 這可從第 3/2010 號法律第 3 條（職權）第 1 款的規定中得到體現，該款規定：“旅遊局負責監察本法律的遵守情況，並就本法律所定的行政違法行為提起程序，但不影響其他公共實體的職權”。

基於此，有關執法實體的設置方面，亦應審慎考慮與現行一貫的執法模式及其他相關制度的平衡及協調。

3. 有關違法行為定性及執法實體的比較法分析

在中國內地，按照《旅館業治安管理办法》規定，公安機關負責旅館的治安管理，其主要職責是指導、監督旅館建立各項安全管理制度和落實安全防範措施、協助旅館對工作人員進行安全業務知識的培訓，以及依法懲辦侵犯旅館和旅客合法權益的違法犯罪分子。無牌經營旅館的，公安機關可酌情給予警告或處人民幣 200 元以下罰款。

在香港特別行政區，根據第 349 章《旅館業條例》的規定，民政事務總署轄下的牌照事務處負責執行該條例，以及簽發旅館牌照及相關的執法工作。無牌經營旅館屬刑事罪行，一經定罪，可處\$200,000 港元罰款及監禁 2 年，並可就罪行持續期間的每一天另處\$20,000 港元罰款。

在中國台灣地區，依照《發展觀光條例》、《旅館業管理規則》及《觀光旅館業管理規則》的規定，主管機構為交通部觀光局或直轄市、縣（市）政府觀光機構。無依法領取營業執照而經營的觀光旅館，可處新台幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰，並勒令歇業；無依法登記經營的旅館，可處新台幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰，並勒令歇業。經命歇業仍繼續營業者，可按次處罰，並可採取停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他必要可立即結束營業的措施。

在葡萄牙，經四月二十三日第 63/2015 號法令及八月二十二日第 62/2018 法律修改的八月二十九日第 128/2014 號法令規定，食品和經濟安全管理局（Autoridade de Segurança Alimentar e Económica，簡稱 ASAE）及地區市議會負責監察該法令的遵守、指導相關流程，以及科處相應的罰鍰（coima）

和附加處罰（包括扣押實施違法行為的材料、中止與違法行為直接相關的活動、關閉有關場所）。無依法登記或登記失效而經營旅館的，構成違反秩序行為（contra-ordenação），自然人可被科處 2500 至 4000 歐元罰鍰、法人可被科處 25 000 至 40 000 歐元罰鍰，以及倘有的附加處罰。

在新加坡，按照第 127 章《酒店業條例》規定，酒店牌照局（Hotels Licensing Board）負責監管及執行該條例。無有效准照經營酒店的，初犯者處最高\$2,000 新加坡元罰款；重犯者處最高\$2,000 新加坡元罰款，或最高監禁 6 個月，或兩者併罰。

綜上可知，除中國內地外，包括將經營非法旅館的行為定為刑事罪行的香港特別行政區及新加坡都不是由警務部門負責有關經營非法旅館的執法工作。

除香港特別行政區⁹及新加坡外，一般都沒有將經營非法旅館的行為定為刑事罪行，惟當中按照香港特別行政區審計署署長報告書中所指，絕大多數檢控個案最終只是罰款\$100 至\$60,000 港元，最普遍的罰款額為\$8,000 港元，至於處以監禁的部分個案中，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¹⁰；而新加坡對於初犯者亦僅得以金錢處罰（處最高\$2,000 新加坡元），因此，兩者與本澳採用行政處罰的差別不大；而且，如果從金額上作比較，則香港特別行政區及新加坡所科處的金額還遠低於本澳。

⁹ 需指出，香港特別行政區的法律制度中並無“行政違法行為”的概念，因此，諸如在公眾地方棄置廢物、吐痰、讓犬隻糞便弄污街道，以及沒有配帶安全帶等行為都會被視為刑事罪行，參見第 570A 章《定額罰款（公眾地方潔淨及阻礙）條例》及第 374F 章《道路交通（安全裝備）規例》等。

¹⁰ 香港特別行政區審計署於 2017 年 10 月 27 日發佈的“酒店和賓館的規管”審計署署長報告書，詳見 https://www.aud.gov.hk/pdf_ca/c69ch06.pdf。

4. 對應否刑事化的分析結論

經對經營非法旅館刑事化的必要性、可操作性及其成效等方面的意見進行綜合分析，並從與本澳整體法律制度及其立法政策相協調的角度出發，建議對經營非法旅館維持其行政處罰的性質，並透過其他手段，例如加強執法及修改相關法律法規，以提升行政處罰的威懾力及其執行率。

三、 解決經營非法旅館的對策與途徑的初步建議

跨部門工作小組認為，非法旅館的存在及其屢禁不止的成因極為複雜，既有經濟方面的原因，也有其他社會方面的原因；既有在政府執法上需要進一步優化和強化之處，也有需要強化公民意識和加強法律宣傳推廣等方面的必要。

對此，需要採取有針對性的預防措施和有效的制裁手段，因地制宜，因時制宜，打擊與預防並舉，制裁與宣傳相結合，從優化和強化執法，提升公民素質，強化業界的職業責任等諸多方面，採取一攬子的綜合性配套方案，方能從根本上預防和遏制非法旅館的滋生和蔓延。

另一方面，不宜將經營非法旅館簡單歸結為現有法律制裁不足，並進而認為只有動用刑事化的制裁手段，才能有效遏止非法旅館問題的存在。縱觀現行第 3/2010 號法律的規定，有關處罰是嚴厲的，尤其是每一獨立單位就可科處 20 萬至 80 萬澳門元罰款，這罰款額已經較其他國家及地區高很多，而有關執法手段亦是較為全面的，包括入屋調查命令狀、頗有成效的臨時措施，以及合作義務和其相應違反後果的規範等；刑事化並非解決現存非法旅館問題的有效手段，而應加強執法並採取綜合性的預防和遏制措施。

為更好地打擊經營非法旅館問題，跨部門工作小組認為，一方面在維持法律的立法原則和框架內容基本不變的前提下，對第 3/2010 號法律進行檢討，以確定法律中所建立的相關機制和制裁性措施和手段是否足以有效預防和遏止經營非法旅館的問題；另一方面也有必要透過其他制度的完善、優化和強化執法等方面予以配合。

為此，建議從以下幾方面採取相應的對策和解決方法：

（一）有關制度層面的檢討完善問題

1. 明確業主、轉租者、房地產中介人及住宿者的責任

有不少意見亦指出，應明確業主/出租人、承租人/轉租者、房地產中介人及住宿者的責任。按照數據資料¹¹顯示，雖然由業主經營非法旅館的比例不高（僅占總數的 0.56%），但由承租人經營的比例則占大多數（占總數的 73.53%），因此，應明確業主對房屋安全的監管責任，建議可參照中國內地《中華人民共和國治安管理處罰法》¹²、《租賃房屋治安管理規定》¹³等規定，訂明業主如果發現或明知承租人利用出租房屋經營非法旅館時，應及時向執法實體報告。

¹¹ 自第 3/2010 號法律生效起至 2019 年 2 月 28 日，經營非法旅館者（包括直接提供住宿者，以及控制用作非法提供住宿的樓宇或獨立單位者）共有 1239 人次，其中由業主經營的僅有 7 人次（占 0.56%），由承租人經營的有 911 人次（占 73.53%），屬其他情況有 321 人次（占 25.91%）；另外，有關招攬他人入住方面，業主為 0 人次，承租人則為 46 人次。

¹² 《中華人民共和國治安管理處罰法》第 57 條：“……房屋出租人明知承租人利用出租房屋進行犯罪活動，不向公安機關報告的，處 200 元以上 500 元以下罰款……”。

¹³ 《租賃房屋治安管理規定》第 7 條：“房屋出租人的治安責任：……（四）發現承租人有違法犯罪活動或者有違法犯罪嫌疑的，應當及時報告公安機關；……（七）房屋出租單位或者個人委托代理人管理出租房屋的，代理人必須遵守有關規定，承擔相應責任。”。

第 9 條：“違反本規定的行為，由縣（市）公安局或者城市公安分局予以處罰：……（三）出租人不履行治安責任，發現承租人利用所租房屋進行違法犯罪活動或者有違法犯罪嫌疑不制止、不報告，或者發生案件、治安災害事故的，責令停止出租，可以並處月租金 10 倍以下的罰款；……”。

對於部分不動產租賃業務不是由業主親身處理，而是委托房地產中介人或第三方處理的情況，則建議訂明將由被委托方承擔相關的責任；同時，亦建議訂明轉租者與業主承擔同樣的責任。

另外，一方面應加強向旅客宣傳打擊非法旅館，以及入住非法旅館的危害，另一方面亦可考慮由於本澳目前尚未有合法的、提供短期租住的家庭旅館或民宿，且所有合法酒店、賓館或旅館均領有旅遊局發出的牌照，並會把牌照置於場所，而且，旅遊局的官方網站亦登載有本澳持牌的酒店及經濟旅館名單¹⁴，因此，建議加強規管明知為非法旅館，仍然選擇入住的住宿者，以起到阻嚇及減少市場需求的作用。

2. 優化有關臨時措施的持續時間

有意見指第3/2010號法律所定的封印房屋的臨時措施對業主造成切身影響，且即使由業主主動舉報單位被用作經營非法旅館，亦被告知需要“封屋”，因而建議增訂如由業主舉報可縮短封屋的時間，甚至不封屋的規定。

對此，正如不少意見及特區政府向立法會提出本法案的理由陳述時都指出，有關臨時措施“能迅速中止有關的違法狀況，避免因程序進行需時，而有關非法旅館仍繼續經營，對居民造成更大的損害”¹⁵，因而該等臨時措施有一定的成效及積極作用；且按照現行第3/2010號法律第9條第3款的規定，有關臨時措施的有效期最長為6個月，經適當說明理由可予續期，換言之，查封單位的期間亦可視乎具體情況而少於6個月。

¹⁴ 詳見旅遊局官方網站：<http://zh.macaotourism.gov.mo/plan/hotels.php>（持牌酒店名單）及http://zh.macaotourism.gov.mo/plan/budget_accommodation.php（持牌經濟旅館名單）。

¹⁵ 參見特區政府於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，見http://www.al.gov.mo/uploads/lei/leis/2010/03-2010/nota_justificativa_cn.pdf，第2頁。

然而，除一方面如上述建議加強業主對房屋安全的監管責任外，另一方面，為減少對不知情業主的影響，亦建議在第3/2010號法律中考量這一情節，即如果由業主主動舉報，可適當縮減“封屋”時間（例如規定有關搜證程序應加快進行，或訂定在較短期間內便須解封單位）。

（二）有關優化和強化執法方面的問題

1. 強化專責執法的力度及其針對性

旅遊局現時有約 40 多名稽查人員，該等人員除巡查及跟進非法旅館外，還負責監管及巡查酒店、餐廳、導遊、旅行社等發牌工作，基於此，如維持由旅遊局作為執法實體，建議派員專責處理非法旅館的巡查，並同時安排輪值工作，以加強預防、巡查及打擊非法旅館，並尤其是加強針對犯罪份子經常租住的非法旅館的區域進行巡查。

2. 加強主動執法搜證、完善巡查機制

基於非法旅館具有隱密性的特徵，一直以來，公眾舉報對於打擊有關違法行為極為重要，然而，為更有效打擊經營非法旅館行為、維護居民生活安寧，建議加強採取更主動的方式揭發違規行為。

儘管非法旅館多數以隱蔽方式經營，但實際上亦需要進行宣傳推廣以招徠住客。例如現時本澳有不少經營非法旅館者，會以知名的短期住宿預訂網站作宣傳及預約的媒介。對於該等公然進行違法宣傳的非法旅館的情況，建議進一步積極從相關網站上收集資料、加強巡查相關區域的樓宇或獨立單位；對疑似設有非法旅館的樓宇，採取相應的調查措施，並監察其出入人流等，以查察有關地點有否提供非法住宿。

（三）有關宣傳推廣及其他方面的配套性措施

1. 加強相關法律的宣傳推廣力度，提升公民意識

政府有關部門應繼續加強相關法律的宣傳推廣力度，尤其是提醒業主在訂立租賃合同時，必須盡必要的注意和審慎義務，尤其是要注意到承租人訂立租賃合同的目的和用途、承租人的身份等方面的事項，以防止所擁有的住宅單位落入經營非法旅館者手中。這種注意義務既是對業主自身利益的必要保護，也是業主作為所有權人對住宅大廈其他居住者的公民責任。有關的法律宣傳推廣尤其要著重提醒和告誡相關單位被用於經營非法旅館的嚴重後果，同時也要提醒業主需要對其已出租的住宅單位，在出租後的狀況作不定期的了解，以便發現經營非法旅館後及時終止租賃合同，並向有權限部門及時舉報。

另一方面，建議進一步強化對大廈的管理，對此可考慮，分層所有權人大會或物業管理公司可透過訂立管理規則或其他方式（例如刊登告示），要求業主須將其樓宇或獨立單位的出租通知分層所有權人大會或物業管理公司，又或建議業主自願申報其單位是自住還是出租，對於不作申報的，便加強監察，阻止非法旅館在大廈內滋生。

另外，亦建議可在有關租賃合同中引入提醒性條款，告知承租人不得利用房屋從事違法活動，包括禁止用作經營非法旅館，且亦應鼓勵市民就懷疑有人經營非法旅館一事向執法實體，或分層所有權人大會或物業管理公司作出舉報。

在宣傳方式和途徑上，當局應加強面向公眾及遊客的宣傳推廣，透過旅遊網站、公共場所資訊等方式，介紹成功打擊非法旅館的個案、識別非法旅館的特徵，並尤其指出在澳門特別行政區內入住民宿都是不合法，以及可能出現的危害及後果。

2. 明確物業管理公司的責任

由於按照第 14/2017 號法律《分層建築物共同部分的管理法律制度》的規定，物業管理公司為協助管理機關成員，又或在沒有管理機關的情況下，按分層建築物所有人大會的指示執行大廈的管理工作，維護大廈的安全及安寧，因此，為有效打擊非法旅館，有不少意見亦指出應明確物業管理公司的責任。

為此，建議物業管理公司可透過訂立內部管理規則，規範物業管理員應加強巡查樓宇、明確登記出入訪客的程序，以及舉報經營非法旅館的可疑情況等事宜；同時，如果物業管理公司未盡其職責對大廈進行管理，而屢次出現非法旅館的問題，亦可考慮將此作為第 12/2017 號法律《分層建築物管理商業業務法》所定的發放“分層建築物管理商業業務准照”的其中一個考量要件。

相對地，考慮到現時旅遊局的 24 小時電話熱線（28333000），除用作舉報非法旅館外，亦用作為“澳門旅遊熱線”，包括查詢美食、酒店、觀光、娛樂項目、交通、旅遊快訊等事宜，因此，為使物業管理公司能更好地助力共同打擊非法旅館，建議增設物業管理公司與執法實體之間的專項專責的 24 小時電話熱線，而此專線亦可同時用作予其他市民或遊客舉報非法旅館的途徑。

3. 其他方面的可行措施

從需求的經濟角度以及長遠考慮，亦可透過增加廉價酒店客房的供應，即增加兩星酒店或兩、三星公寓，又或將舊區的獨棟房屋和舊式賓館改造為青年旅舍或膠囊旅館，以滿足旅客對廉價住宿的需求¹⁶。

¹⁶ 對此，特區政府早前向立法會提交的《酒店業場所業務法》法案中，已建議開拓酒店業場所的類別及級別，允許經濟型住宿場所設置共用房並以床位形式而非以住宿單位形式將之出租等，因此，如果有關法案獲得立法會細則性通過，相信有助於開拓多元化旅遊住宿，以滿足不同旅客對住宿的需求。

四、總結

對經營非法旅館應否刑事化的問題，經綜合分析以下幾方面的意見：

1. 刑法作為法律中最嚴厲的制裁手段，在很多情形下可剝奪行為人的人身自由，故其阻嚇力必然是最強的，但也正因為如此，刑法應作為最後介入的手段。
2. 經營非法旅館本質上是一種無牌經營場所的行為，基於“刑罰謙抑性原則”的要求，打擊經營非法旅館的法益尚未達到須刑事手段介入的程度。
3. 一般而言，行政手段的程序較快，能夠避免因追究行為人刑事責任而耗費過長的訴訟程序時間，尤其是庭審時間。
4. 對刑事化後的執法效果有較大的不確定性，這是由於刑法在懲治犯罪時具有相當高的嚴謹性和複雜性，且刑法有“疑罪從無原則”或“疑點利益歸被告原則”，故很有可能出現證據未達刑法的要求而需開釋行為人的情況；而且，刑事化後，亦未能迅速及即時採取現時能即時實施且對中止違法行為頗有成效的臨時措施。
5. 經營非法旅館與犯罪行為之間沒有必然關係，犯罪行為並非僅發生在非法旅館之中，在任何地方或即使在合法經營的酒店、卡拉 OK 或其他娛樂或消閒場所中也同樣有可能發生；而在本澳現行法律制度中，無牌經營酒店、卡拉 OK、餐廳、遊戲機及電子遊戲中心、網吧等，也是定性為行政違法行為。
6. 現行刑法對在非法旅館中出現的犯罪行為已有所規範並可予以刑事處罰，包括可適用《刑法典》的規定來處罰禁錮行為、適用七月三十日第 6/97/M 號法律的規定來處罰操縱賣淫的行為、適用第 17/2009 號法律的規定來處罰販毒、吸毒行為等，且相關處罰亦是嚴厲的。

7. 在本澳現行法律制度中，由行政部門負責對行政違法行為進行監察處罰、警務部門提供必要協助的執法模式一直存在，例如個人資料保護、控煙、控制環境噪音等。
8. 從比較法角度，主流立法導向（尤其是採用大陸法系的國家或地區，包括中國內地、中國台灣地區及與本澳法律體系有深厚淵源的葡萄牙）對經營非法旅館的行為都是採取行政處罰的政策；而香港特別行政區和新加坡為採用英美法系，該法系對行政及刑事違法行為的處理方法，與本澳有所不同，不具有直接的可比性。

跨部門工作小組認為，刑事化並非解決現存非法旅館問題的有效手段。

鑑於經營非法旅館所涉及的成因極為複雜，為更好地預防和打擊經營非法旅館問題，需要在制度檢討和完善、優化和強化執法手段和措施、加強法律宣傳推廣，以及強化有關參與當事人的責任等諸多方面，採取綜合性的預防和遏制措施，主要包括進一步明確業主/出租人、承租人/轉租者、房地產中介人、物業管理公司及入住非法旅館者的責任；強化專責、主動執法的力度及其針對性；以及加強宣傳推廣力度，提升公民意識等，以冀從多方面、多途徑解決非法旅館的問題。