

消費者委員會
就《2001年旅行代理商（修訂）條例草案》
向立法會法案委員會提交之意見書

本意見書臚列了消費者委員會對上述（修訂）條例草案的意見，以供立法會法案委員會考慮。當中有關旅遊業議會的意見，關係到草案在實施時能否成功達到其目的。

一般問題

1. 我們支持草案建議由旅行代理商註冊主任，發牌予入境旅遊旅行代理商，以監管其服務質素。本會認為該建議有助促進香港的旅遊業發展。
2. 我們認為監管入境旅遊旅行代理商的工作，可輔以行業自律機制，因此同意旅遊業議會亦應負責入境旅遊及外遊旅遊代理商的自律機制。

培訓及註冊

3. 我們贊同所有註冊旅遊代理商只可聘用持認可培訓證書的導遊，草案建議的核證制度，應有助提高導遊服務的水準。
4. 除了提議的核證制度外，我們認為當局亦必須設立機制，為旅行團領隊（外遊）及旅遊聯絡員（入境旅遊）註冊，當發現有領隊或聯絡員屢以不良手法損害旅客的權益時，便可撤銷其註冊。
5. 我們認為旅遊代理商應監察領隊及旅遊聯絡員的工作，公司須為他們的行為負責，這是因為有些領隊及旅遊聯絡員聲稱是依公司的指示辦事。同時，應設有上訴機制容許被處分或撤銷牌照的領隊與旅遊聯絡員上訴，以示公平。保險業也有類似機制。

行業自律的經費

6. 我們十分贊同旅遊業賠償基金徵收的外遊旅行團印花費，只可用於保障外遊旅遊人士的利益。印花費**不應**用作保障到港旅遊人士的費用。如有需要，應設立另一獨立的基金以保障後者的權益。
7. 就本會所知，外遊旅行團印花費，部份乃用作資助旅遊業議會外遊旅遊計劃的自律。旅遊業議會應將到港及外遊旅行代理商自律計劃的帳目分開。日後如需額外經費支援到港旅行問題方面的開支，旅遊業議會不應以來自旅遊業賠償基金補貼。

旅遊業議會的公眾問責性

8. 目前香港絕大部分旅行代理商已成為旅遊業議會會員，受旅遊業議會的自律守則約束。如修訂條例草案通過，則全港經營旅遊業務(包括出、入境旅遊，機票等)都一定受旅遊業議會監管。因此，有必要加強旅遊業議會自律機制的

透明度及公眾問責性，以確保行業自律機制，能真正保障公眾利益，而非履行一般行業商會的職能。

9. 旅遊業議會負責行業自律的工作已逾十多年，對行業運作貢獻良多。然而藉這次修改條例，政府應就某些有關行業自律的重要問題上，進行研究及檢討，尤鑑於草案建議議會負上更重要的責任。旅遊業議會的檢討，宜定期進行，並確保有足夠透明度及業外人士參與。保險業最近便對其自律機制作出檢討。

議會結構

10. 就旅遊業議會的結構，我們提出兩項意見：

- (a) 董事會內非旅遊業的成員人數偏低；
- (b) 理事會成員的競選提名辦法宜開放。

11. 就非業內成員的委任：據我們了解，任何旅遊業議會的組織章程大綱及章程細則中的某些重要條文的修改，須經財政司批准；旅遊業議會理事會的二十一位成員，只有其中四位乃是由財政司委任的業外成員，其中兩位由政府直接委任，兩位仍是由理事會推舉。我們認為該制度並不能足夠保障公眾利益。

12. 要強調的是行業自律的最終目的是保障公眾利益，而非行業自身的利益。為增加旅遊業議會的透明度，我們建議增加業外人士成員的數目，使行業代表及非業內人士保持合理的比例。非業內人士應發揮其獨立人士的角色，這樣不單確保議會在議事時考慮公眾利益，亦能幫助業內理事，面對來自保障行業利益的重大壓力。

13. 就競選提名辦法方面，旅遊業議會理事會成員包括：

- (a)主席.....(1)
- (b)去屆主席.....(1)
- (c)屬會的商會主席、理事長，或代表.....(8)
- (d)由屬會商會提名的選任理事.....(8)
- (e)由財政司長委任的業外人士.....(4)
(2位也是由議會理事會推舉)

顯而易見，屬會的商會董事會/理事會/執委會控制了絕大部份的理事席位，這與開明及民主的結構背道而馳。當局應考慮開放理事席位給普通會員直接提名，非由屬會提名。

營商守則

14. 本會認為旅遊業議會有關行業自律的營商守則，應由公眾討論及旅行代理商註冊主任審批，而擬定過程，須有非業內人士參與。
15. 自律守則為行業在保障消費者、行業競爭及理事會成員履行旅遊業議會職務等方面訂出營商及行為的標準，不但確保行業運作的透明度，更加增加公眾對議會工作的信心。

業內協議對競爭環境的影響

16. 我們支持建議把旅遊業議會的行業自律功能擴大。然而我們注意到，某些旅行代理商間的協議，可能影響市場中的公平競爭環境，有損經濟效率及消費者權益。
17. 消委會依循政府的政策及法例賦予的功能，一向鼓勵商會在制訂營商守則時，加入條文，防止會員採用影響市場效率的營商手法。消委會已準備了一般營商守則及競爭規則、和設立投訴處理機制的建議，協助商會有效審理有關反競爭行為的投訴。
18. 香港總商會於二〇〇一年八月所作出有關競爭的聲明，鼓勵行業制定處理反競爭行為投訴的程序，與上述(14 段)由行業組織審理業內及競爭行為的建議相配合。
19. 政府向以個別政策針對個別行業的方式施政，亦鼓勵行業以自律形式促進競爭。有鑑於此，消委會建議旅遊業議會在行業守則內包括以下列條文：
 - (a) 確保會員不會採取影響市場效率的營商手法。
 - (b) 對有關反競爭行為的投訴，應予以審理，以確定該行為是否妨礙公平競爭，影響香港整體利益。

處理投訴機制

20. 旅遊業議會透過其「消費者關係委員會」，處理消費者對其會員的投訴。「規條委員會」負責審議及懲處會員違規的行為。這現行機制，應可作為旅遊業議會發展有關處理反競爭行為投訴的基礎。另一方面，議會或可考慮由一個委員會統籌這三方面的工作。
21. 我們強調，處理投訴/紀律規條的委員會必須公正持平，並予市民大眾公正無私的形象。在這方面，委員會的成員結構至為重要，委員會應包括業外人士（理想數目是過半以上）及由獨立人士出任主席。保險業、物業代理及法律和醫療和專業團體也有類似的安排。

防止利益衝突

22. 上述就旅遊業議會結構及理事會成員的建議，當可加強運作的透明度。除此以外，議會可訂定守則，為理事會成員在競選及履行職務時提供指引，這可以有效地保護理事會成員，避免任何利益衝突的指責或猜疑，進一步加強公眾的信心。很多公共機構均訂有為其成員在執行職務及決策過程，訂定詳細指引，以確保公正。
23. 消委會樂意提供意見，協助釐定有關守則、指引及規則。

消費者委員會

二〇〇一年十二月卅一日