

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1590/01-02號文件

檔號：CB2/BC/26/00

《2001年旅行代理商(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2001年旅行代理商(修訂)條例草案》(下稱“條例草案”)委員會的商議工作。

背景

2. 目前，《旅行代理商條例》(第218章)(下稱“該條例”)只就規管外遊旅行代理商訂定條文，並無規管到港旅行代理商提供的服務。該條例規定，所有外遊旅行代理商均須向旅行代理商註冊主任申領牌照。

3. 該法定規管制度與業界的自我規管制度發揮相輔相成的作用。香港旅遊業議會(下稱“旅遊業議會”)負責制訂並執行作業守則，規管業界的廣告宣傳及經營手法。外遊旅行代理商要取得牌照，其中一項條件是他必須是旅遊業議會的會員。若旅遊業議會的會員違反作業守則及指引，便會遭受處分，罰則包括警告、罰款、暫時吊銷或撤銷會員身份等。

4. 旅遊業議會估計，本港約有500名提供到港旅遊服務的旅行代理商，當中大部分是持牌代理商，同時是該會的會員；其餘約200名代理商則只接待訪港旅客，且非該會的會員。雖然本港現時已有一般性法例保障消費者(包括遊客)的權益，但仍缺乏適當及直接的渠道處理訪港旅客受到不當經營手法對待的情況。

條例草案

5. 條例草案旨在使該條例的規管性條文適用於在香港經營到港旅行代理商業務的人。

法案委員會

6. 在內務委員會2001年10月5日的會議席上，議員同意成立法案委員會研究條例草案。法案委員會由單仲偕議員擔任主席，曾與政府當局舉行5次會議。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

7. 法案委員會曾會見業界、旅遊業議會、消費者委員會及香港旅遊發展局的代表，並接獲另外兩個團體的意見書。有關團體的名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

到港旅行代理商的定義

(條例草案第3及5條)

8. 條例草案第3條加入“到港旅行代理商”、“到港旅行服務”、“外遊旅行代理商”及“外遊旅行服務”的新定義，而條例草案第5條則加入新訂的第4A條，說明哪些行為構成經營到港旅行代理商業務。根據條例草案的原稿，任何人如在香港顯示自己經營並且經營載於新訂的第4A條的業務，即代另一人獲取載運、住宿及／或其他訂明的服務，便會被視為經營到港旅行代理商業務。

擬議第4A條的草擬方式

9. 部分委員關注擬議第4A條的草擬方式。他們指出，該項條文可詮釋為，任何人如經營為另一人獲取第4A(1)條所訂明的服務的業務，但卻沒有顯示自己經營該等業務，便可能不會被視為到港旅行代理商。劉漢銓議員特別要求政府當局澄清該項條文的政策意向，並考慮以“或”字取代“並且”兩個字，使該項條文的意思更加清晰明確。

10. 政府當局澄清，其政策意向是規定經營旅行代理商業務的人須領取牌照。經檢討後，政府當局接納劉議員的建議，並會就該條例第4條及條例草案新訂的第4A條動議修正案，刪除“顯示自己經營以下業務，並且”，目的是訂明任何人如“經營”為另一人獲取法例所規定的“業務”，即屬外遊／到港旅行代理商。

條例草案規定須申領牌照的活動類別

11. 委員曾指出，部分社區組織、政黨或工會不時為會員舉辦本地旅行團。此外，本地各大學及專業協會亦偶然為訪客及嘉賓作出旅遊安排。委員關注到，按照條例草案現時的條文，上述機構及其他機構(例如活動主辦者)如需提供住宿安排、訂票及／或安排條例草案所“訂明的服務”，便可能會被納入條例草案的規管範圍。

12. 政府當局認為，任何經常以商業性質“經營”到港旅遊活動／服務的業務，並以謀取金錢利益為目標的機構，都必須申領牌照。因此，到港旅行代理商業務的定義，應循此一政策意向加以詮釋。需要領牌的業務將包括旅行社及以提供法例訂明的各項服務為其核心業務的公司／機構。

13. 委員察悉，依照上述原則來看，立法原意不在於將一些並非以向旅客提供與旅遊有關的服務作為其核心業務或基本宗旨，或只在偶然情況下才為旅客作出與旅遊有關的安排的機構納入規管範圍。不過，若某些機構定期提供該等服務以作為其正常業務的一部分，從而獲取金錢利益，便需申領牌照。該等機構亦可選擇將有關服務外判給持牌旅行代理商承辦。

14. 委員曾詢問政府當局，透過互聯網提供與旅遊有關的服務(例如訂票及安排住宿)的本地公司，須否根據條例草案的規定申領牌照。政府當局認為，若該等公司經由互聯網以商業形式經營其部分或全部業務，並直接向顧客收取費用，便與經由其他通訊方式(例如通過櫃面交易、電話或傳真)經營業務的到港旅行代理商無異，因此必須領取牌照。不過，有關公司如能證明本身並非在本港的司法管轄範圍內經營業務，便無須遵守領取牌照的規定。

15. 為求明確反映立法原意，委員要求政府當局向法案委員會提供一份列表，概括地說明政府當局無意發牌規管的活動／機構類別。政府當局提供的列表載於**附錄III**。

16. 政府當局進一步解釋，在決定某些活動是否符合有關定義時，當局會研究及考慮所有事實。將予考慮的相關因素包括(但不限於)經營的模式和規模、舉辦活動的頻密程度、有關業務是否以商業形式經營及以謀取金錢利益為動機、機構的核心業務等。政府當局認為，由教育機構為海外學者偶然安排的活動，不能視作等同“正在經營旅行代理商業務”。無論如何，當局會按照每宗個案的個別情況作出決定。如果有關機構對於本身的活動／業務是否應申領牌照有疑問，可向旅行代理商註冊處查詢，亦可尋求獨立的法律意見。

旅遊業議會的規管機制

17. 因應法案委員會的要求，政府當局已就旅遊業議會的規管機制提供更多資料，以供委員參閱。該規管機制的主要特點如下：

服務質素承諾

旅遊業議會的會員必須在入會時繳付2,000元，以撥入品質保障基金，作為對其服務質素的承諾。若旅行代理商的服務欠佳，旅遊業議會可從中撥款償還訪港及外遊旅客，然後再向該旅行代理商收回有關款項。在2001年，品質保證基金曾撥出22,233元。現時該基金的結存為930萬元。

旅遊業議會會員的責任

一經入會，旅遊業議會的會員便須遵守該會的會章及其他規則和規定，包括以下作業守則 ——

- (a) 旅遊業議會會員一般作業守則；
- (b) 經營外遊團守則；
- (c) 旅遊業議會會員刊登廣告守則；及
- (d) 經營入境團守則。

除上述守則外，旅遊業議會亦不時發出指引。該等指引對旅遊業議會所有會員均具約束力，作用與守則無異。

紀律及罰則

旅遊業議會會員如違反會章、守則或指引的規定，須接受紀律處分及懲罰。該會可向會員發出警告或罰款；如事態嚴重，更可暫時吊銷甚至撤銷其會籍，最終將會影響其營運牌照。

處理投訴的機制

旅遊業議會受理針對旅行代理商的投訴。在接獲旅客／遊客索償的投訴後，議會辦事處會審研有關個案，在可行的情況下，會聯絡有關的旅行代理商，尋求雙方均接納的和解方案。根據經驗，訪港旅客提出的投訴大多可在此階段獲得解決。若無法達成和解，又或方案不為其中一方接納，個案便會交由消費者關係委員會處理。

消費者關係委員會專責處理消費者與旅行代理商之間的糾紛。委員會成員包括1名議會理事以擔任召集人，另加14名其他委員，當中7人是業界人士，其餘的則為業外社會賢達及專業人士。

有關購物的不當安排

18. 很多對旅行代理商的投訴，都是針對他們為旅客作出的購物安排。委員認為應譴責及禁止該等不當行為，而且應該設立途徑，讓旅客可迅速及有效地追討賠償。

19. 政府當局指出，旅遊業議會在較早前已向會員發出指引，規定會員只可安排旅客前往那些保證在14天內會為未用過的貨品作出100%退款的商舖。那些牽涉不當手法的個案，將會由規條委員會研究，而被裁定違反指引的旅行代理商可能會被懲處。除此以外，有關一般消費者就不當行為提出的投訴，亦可利用小額錢債審裁署為旅客提供的快捷服務追討賠償。政府當局現正與旅遊業議會、消費者委員會、香港旅遊發展局及其他有關人士研究進一步保障旅客消費權益的方法。

旅遊業議會理事會

20. 旅遊業議會理事會現時共有21名理事，其中4名是政府委任的獨立理事。旅遊業議會已建議將獨立理事的人數增加至8名。該4名新增的獨立理事將由政府委任，而旅遊業議會及政府會分別作出兩項提名。上述安排與現時的獨立理事所適用的安排相若。雖然政府當局認為擬議安排可以接受，但李華明議員則認為該4名獨立理事應全部由政府提名，藉以提高理事會的透明度及公信力。主席及法案委員會大多數委員均支持李議員的見解。政府當局已答允再次正式向旅遊業議會跟進此事。李議員表明，若此事未能獲得圓滿解決，他可能會就條例草案投反對票。

培訓及提升本地導遊的技能

21. 為提高外遊領隊的服務質素，旅遊業議會與職業訓練局合辦了一項外遊領隊證書課程。旅遊業議會規定其會員只可聘用持有外遊領隊證書的領隊擔任帶團工作。

22. 為確保本地導遊擁有所需的專業知識及技能，政府當局與旅遊業議會及旅遊業界現正為本地導遊制訂一套培訓及核證計劃，並以外遊領隊核證制度作為藍本。

23. 委員察悉，所有現職導遊均須修讀有關課程及考試合格，才會獲發證書。至於已通過香港註冊導遊協會考試的導遊則可獲得豁免，無須修讀有關課程及參與部分考試。政府當局亦指出，技能提升計劃將向報讀課程的人士提供70%資助。當局確保會有足夠時間供現職導遊接受培訓及通過考試，然後業界才實施所有本地導遊必須持有證書的規定。

24. 至於應否設立一個法定的導遊發牌制度，以取代業界的核證制度，或該兩種制度應否同時運作，政府當局相信，到港旅行代理商有責任監管本身的服務質素，而順理成章地他們亦有責任監管受僱導遊的操守。因此，擬議的規管機制的原意是規管到港旅行代理商而非本地導遊，至於處理投訴的機制亦是以旅行代理商為針對的對象。

增撥資源以推行到港旅行代理商監管制度

25. 部分業界代表建議增撥資源給旅遊業議會，以便該會承擔監管到港旅行代理商的責任。政府當局指出，在草擬擬議法例的過程中，當局曾仔細考慮新的發牌制度對政府及旅遊業議會在資源方面的影響。政府當局的結論是，旅行代理商註冊處可兼顧發牌予到港旅行代理商所增添的工作量。旅遊業議會表示並不預期政府會資助該會承擔監管到港旅行代理商的額外責任，因為本港大部分到港旅行代理商已是該會的會員。

委員會審議階段修正案

26. 政府當局將會動議的委員會審議階段修正案載於**附錄IV**，當中包括上文第10段提及的修正案，以及旨在使其他條文與擬議第4A(1)條保持一致及使各項條文更清晰的技術性修正案。法案委員會支持該等委員會審議階段修正案。

政府當局採取的跟進行動

27. 關於旅遊業議會4名新增獨立理事的提名事宜(見上文第20段)，政府當局已再次正式向該會跟進。旅遊業議會指出，由於政府在委任全部4名獨立理事方面有最終的決定權，若政府認為該會提名的人選並不合適，便不會委任有關人士。旅遊業議會亦強調——

- (a) 該會將以候選人的專業專長作為提名的基礎，並會盡量在每一個專業界別之中提交多個提名予政府考慮；及
- (b) 該會在提交提名之前，會先與政府當局進行充分的溝通。

政府當局已向委員保證，當局會小心審核所有獨立理事的委任。在作出委任時，當局會緊記旅遊業議會需要公正及客觀的獨立理事。

諮詢內務委員會

28. 法案委員會曾於2002年3月22日諮詢內務委員會，並獲得後者支持在2002年4月24日恢復條例草案的二讀辯論。

議會事務部2
立法會秘書處
2002年4月17日

《2001年旅行代理商(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席	單仲偕議員
委員	何秀蘭議員
	李華明議員, JP
	周梁淑怡議員, JP
	陳鑑林議員
	楊孝華議員, JP
	劉漢銓議員, GBS, JP
	蔡素玉議員
	李鳳英議員, JP
	張宇人議員, JP
	梁富華議員, MH, JP
	余若薇議員, SC, JP

(合共：12位議員)

秘書	陳曼玲女士
----	-------

法律顧問	何瑩珠女士
------	-------

日期	2001年12月6日
----	------------

《2001年旅行代理商(修訂)條例草案》委員會

代表團體名單

- 消費者委員會
- 香港註冊導遊協會
- 香港入境旅遊接待協會
- 香港入境團旅行社協會
- 香港日本人旅客手配業社協會
- 香港外遊旅行團代理商協會
- 香港旅行社東主協會
- 香港旅遊發展局
- 香港旅遊業僱員總會
- 港台旅行社同業商會
- 亞洲太平洋旅遊協會(香港分會)
- Society of Incentive Travel Executives (SITE) Hong Kong Chapter
- 香港酒店業主聯會
- 香港旅遊業議會
- 綜滙旅遊有限公司

只提交意見書的團體名單

- 旅遊服務業協會
- 香港酒店業協會

**下列活動/機構並非
草擬法例意圖規管的對象**

例子	我們的意見
大學為海外學者安排住宿	大學的核心工作並非提供旅行代理商的服務，故不是法例規管的對象。
本地機構/公司為參加交流計劃/活動的海外人士而安排的旅遊服務	機構/公司的核心業務並非提供旅行代理商的服務，故不是法例規管的對象。
為本地居民舉辦本港旅遊的旅遊公司間中接待到港旅客	如該公司並沒有經常性地提供旅遊服務予到港旅客，則該公司並非是法例規管的對象。但如該旅遊公司經常接待大批到港旅客，它則可能歸於法例管轄的範圍之下。
企業活動籌辦機構為參加大型會議的海外人士安排運輸、住宿及觀光節目	如這些服務只是間中提供，則這些機構並不是法例所規管的對象。但是，如果這些是經常性提供的服務以及是其核心業務的一部分，則該機構可能會歸於法例管轄的範圍之下。

(請注意上述並非包括所有例子，亦不具有法律約束效力。)

《2001年旅行代理商(修訂)條例草案》

委員審議階段

由經濟局局長動議的修正案

- | 條次 | <u>建議修正案</u> |
|----|---|
| 4 | <p>刪去(a)段而代以—</p> <p>“(a) 在第(1)款中，廢除”顯示自己經營以下業務，並且經營以下業務，即屬經營”而代以“在香港經營以下業務，即屬經營外遊”；”。</p> |
| 5 | <p>在建議的第 4A(1)條中—</p> <p>(a)刪去“顯示自己經營以下業務，並且”；</p> <p>(b)在(a)段中—</p> <p>(i) 刪去“代另一代”而代以“代任何到港旅客”；</p> <p>(ii) 刪去“的外遊部分”；</p> <p>(c) 在(a)(ii)段中，刪去“另一人”而代以“旅客”；</p> <p>(d) 在(b)段中，刪去“代另一人”及“該另一人”而分別代以“代任何到港旅客”及“該旅客”；</p> <p>(e) 在(c)段中，在“訂明”之前加入“一項或多於一項”。</p> |

8 在建議的第 50(1)(fa)條中，刪去 “persons who are
“。

10 (a) 在(a)段中－

(i) 在建議的問題 2A(a)中，刪去 “另一人”
而代以 “任何到港旅客” ；

(ii) 在建議的問題 2A(a)中，刪去 “的外遊
部分” ；

(iii) 在建議的問題 2A(a)(ii)中，刪去 “另
一人” 而代以 “旅客” ；

(iv) 在建議的問題 2A(b)中－

(A) 刪去”代另一人”及”該另一人”而
分別以”代任何到港旅客”及”該旅
客” ；

(B) 刪去 “向你” ；

(v)在建議的問題 2A(c)中，刪去 “旅客獲
取” 而代 “任何到港旅客獲取一項或多
於一項” 。

(b) 加入－

“(aa) 在表格 4 中，在 “請注意” 的註的末處
中，加入－

“(iii) 根據《旅行代理商條
例》第 50(1)(fa) 條訂
立的規例所訂明的服
指以下服務：

(a) 觀光或遊覽令
人感興趣的本
地地方；

- (b) 食肆膳食或其他備辦的膳食；
- (c) 購物行程；
- (d) 與(a)、(b)或(c)段所提述的活動相關的本地交通接載。
“；”。

(c) 在(b)段中－

(i) 在建議的問題 1A 中，刪去“你”而代以“該法團”；

(ii) 在建議的問題 1A(a)中－

(A) 刪去“代另一人”而代人“代任何到港旅客”；

(B) 刪去“的外遊部分”；

(iii) 在建議的問題 1A(a)(ii)中，刪去“另一人”而代以“旅客”；

(iv) 在建議的問題 1A(b)中－

(A) 刪去“代另一人”及“該另一人”而分別代以“代任何到港旅客”及“該旅客”；

(B) 刪去“向你”；

(v) 在建議的問題 1A(c)中，刪去“旅客獲取”而代以“任何到港旅客獲取一項或多於一項”。

(d)加入－

“(c)在表格 5 中，在“請注意”的註的末處中，加入－

“(iii) 根據《旅行代理商條例》第 50(1)(fa)條訂立的規例所訂明的服務指以下服務：

- (a) 觀光或遊覽令人怠興趣的本地地方；
- (b) 食肆膳食或其他備辦的膳食；
- (c) 購物行程；
- (d) 與(a)、(b)或(c)段所提述的活動相關的本地交通接載。”。

local transport in connection with an activity referred to in paragraph (a), (b) or (c).”。

(c)