

立法會經濟發展事務委員會
2009年7月16日特別會議

議程 I：香港旅遊業議會的運作

香港旅遊業議會提交的文件

提要

議會由 1988 年起實施外遊旅行社的自律監管機制，由 2002 年起入境旅行社也納入議會的自律監管範疇。爲了確保外遊旅客和來港旅客都能得到優良服務，議會除了監管外遊和入境旅行社外，還監管外遊領隊、導遊及登記店舖。理事會有 41% 爲獨立理事，而各紀律委員會的召集人都是獨立理事，過半數委員爲業外委員，務求處理個案時能公平公正，符合公眾利益。議會的種種工作，都以提升行業水平及增加公眾與旅客對業界的信心爲大前提。

I. 引言

香港旅遊業議會（議會）是一個旅行社的專業團體，於 1978 年成立，由 1988 年起，負責外遊旅行社的自律監管工作。1999 年，議會爲提高外遊領隊的專業水平，推行「外遊領隊證書制度」（其後改爲「外遊領隊核證制度」）。

2002 年，議會負起對入境旅行社實施自律監管的責任。爲全面提升入境旅遊業的水平，議會於 2002 年推行「14 天百分百退款保證計劃」，2004 年實行「導遊核證制度」，2005 年實施「登記店舖記分制」，務求來港旅客得到全面保障。

議會除了自律監管的工作外，還有提升行業水平、應付緊急事故等多種職能。

II. 香港旅行社監管機制的沿革

1985 年前，在香港經營旅行社無須接受任何監管。

1985 年，《旅行代理商條例》（第 218 章）於 12 月生效，規定外遊旅行社必須向旅行代理商註冊處領取牌照，並且向「旅行代理商儲備基金」繳付僅只一次的徵費，使外遊旅客即使碰到旅行社突然倒閉的情況，也不會全無保障。《旅行代理商條例》的實施，標誌着外遊旅行社接受監管的起點。

1986 至 1987 年，有幾家外遊旅行社相繼倒閉，耗盡了旅行代理商儲備基金

的款項。

1987 年，政府決定改行「雙層監管機制」，即由旅行代理商註冊處發牌，並由議會負責自律監管的工作。

1988 年，《旅行代理商（修訂）條例》於 7 月生效，外遊旅行社必須先成為議會會員，才會獲發牌照。議會成立了獨立運作的「香港旅遊業議會儲備基金」，規定外遊旅行社必須向基金繳付外遊團費的 1% 為印花費，以保障外遊旅客。議會並且註冊為有限公司，以實報實銷的方式向基金申請撥款，以作營運開支。

1993 年，《旅行代理商（修訂）條例》於 10 月生效，「旅遊業賠償基金」依條例成立，取代了議會儲備基金，外遊旅行社必須繳付外遊團費的 0.5% 為印花徵費。政府並且決定將印花徵費中的 30%（即外遊團費的 0.15%）撥給議會作營運開支，以代替實報實銷申請撥款的方式。

2002 年，《旅行代理商（修訂）條例》於 11 月生效，所有入境旅行社必須領取牌照，而發牌條件之一，是必須先成為議會會員。由這時起，入境旅行社正式接受監管。

III. 常見的監管模式及監管方法

1. 監管模式

香港最常見的監管模式有三種：法定監管（statutory regulation）、自律監管（self-regulation）、共同監管（co-regulation）。

法定監管可以由政府部門負責（如保險業監理處），也可以由法定機構負責（如地產代理監管局）。

所謂自律監管，是指由業界的專業團體實行監管；這些專業團體可以有法律賦予的監管權力（如香港會計師公會），也可以沒有法律賦予的權力，而是由行業自行發起。

至於共同監管，則指上述兩種監管模式在不同程度上結合，屬於政府或法定機構與業者合力監管的模式。

根據以上分類，對外遊旅行社的監管有三個階段：

階段一：沒有監管，1985 年以前

階段二：法定監管，1985 至 1988 年（由旅行代理商註冊處負責）

階段三：共同監管，1988 年至今（由旅行代理商註冊處與議會合

力負責)

對入境旅行社的監管則只有兩個階段：

階段一：沒有監管，2002 年以前

階段二：共同監管，2002 年至今（由旅行代理商註冊處與議會合力負責）

2. 監管方法

以監管方法而言，大體可分為兩類：放手式監管方法(hands-off approach to regulation)、過問式監管方法(hands-on approach to regulation)。

放手式監管方法的優劣，從美國金融市場過去二十餘年的大起急墜中，可以看出其大概：美國自 1980 年代起不住放鬆監管，金融市場因而不斷創新，20 多年來創造了大量財富，一時人人以放手式監管方法為德政，但最近兩三年出現了次按危機、金融海嘯、經濟衰退、馬多夫(Bernard Madoff)巨額騙案等嚴重惡果，卻又足以證明這種監管方法的巨大弊病。

另一方面，使用過問式監管方法的話，受監管者可能不滿監管者事事過問，因而使雙方出現磨擦。

上述三種監管模式都可以運用這兩種監管方法，例如法定監管模式既可用放手式監管方法，也可用過問式監管方法。

至於議會所運用的方法，則屬於過問式監管方法。

IV. 議會的組成

議會的組成包括 8 個屬會、約 1,500 家會員旅行社、理事會、上訴委員會、約 20 個委員會和工作小組，以及議會辦事處。

1. 屬會

旅行社要加入議會，必須先加入議會轄下 8 個屬會的其中之一。8 個屬會各有本身側重的範疇，不僅能照顧不同會員旅行社的需要，也是議會和會員旅行社的溝通橋樑。

2. 會員旅行社

議會大約有 1,500 家會員旅行社，分為基本會員和普通會員兩類，各有

不同的會籍要求。在會員旅行社中，約有 96% 屬於中小型旅行社（即聘用少於 50 人的公司）。

3. 理事會

理事會共有 29 名理事，包括 1 名由理事選出的業界主席，8 名由會員旅行社直接選出的業界理事，8 名由屬會主席或其代表擔任的業界理事，12 名由政府委任的業外獨立理事。

爲了加強公信力，由 2008 年起，獨立理事的人數由 8 人增至 12 人，即獨立理事比率由 32% 增至 41%。

理事會有 17 名業界理事，約 70% 來自中小型旅行社。

4. 委員會及工作小組

議會目前有 20 個委員會及工作小組，當中包括 5 個處理違規及投訴的紀律委員會（詳見第 VII 節）。議會推行任何重大政策前，都會先交由相關的委員會討論。委員會得出妥善的政策建議後，會交由理事會審批。

爲了增加會員的參與，由 2002 年起，議會開始邀請會員自薦加入 7 個委員會；自薦委員的人數，最多爲業界委員總人數的 20%。在沒有自薦委員的委員會中，有些是紀律委員會，有些委員會的組成有特別規定，因此都沒有邀請會員自薦加入。

至於涉及重大政策事宜的 3 個委員會，即出外旅遊委員會、票務委員會、來港旅遊委員會，全都有自薦委員。在這 3 個委員會中，出外旅遊委員會和票務委員會都約有 40% 的委員來自中小型旅行社，而來港旅遊委員會則約有 60% 的委員來自中小型旅行社。

5. 議會辦事處

議會辦事處有 10 個部門，職員約 50 人，負責執行理事會的各項政策。

V. **議會的監管範疇**

議會的監管範疇有五方面，即外遊旅行社、入境旅行社、外遊領隊、導遊、登記店舖，以下稍作介紹：

1. 外遊旅行社、入境旅行社

根據《旅行代理商條例》，「在牌照有效期間，申請人須爲並一直保持爲

認可機構〔按：即議會〕的成員〕(第 11 條)。因此，旅行社必須是議會會員，牌照才會有效，也因此，議會才能推行種種自律監管措施。

2. 外遊領隊、導遊

除了監管外遊和入境旅行社外，議會還負責監管外遊領隊和導遊。這是因為外遊領隊和導遊都是直接與旅客接觸的前線員工，兩者必須達到相當水平，旅行社的服務才能使旅客滿意。

議會於 1999 年推行「外遊領隊證書制度」，規定所有由會員旅行社指派的外遊領隊，都必須接受培訓，考取證書，持有有效領隊證，然後才可擔任領隊工作。議會於 2007 年頒行《外遊領隊作業守則》，並且將外遊領隊證書制度改為「外遊領隊核證制度」，規定領隊證持有人必須遵守該守則，否則可能會受到處分。

為了提高導遊的服務水平，議會於 2004 年實施「導遊核證制度」，規定所有由會員旅行社指派，負責接待入境旅客的導遊，必須接受培訓，考取並持有有效導遊證，才可從事導遊工作。《導遊作業守則》於同年實施，導遊若不遵守，就會受到處分。

3. 登記店舖

參加旅行團來港的旅客，很多都會由本地接待社帶往店舖購物。為了保障這些團體旅客的購物權益，議會於 2002 年推行「14 天百分百退款保證計劃」，規定有關店舖必須經由會員旅行社向議會登記，並承諾在 14 天內向團體旅客全數退款。

為了確保登記店舖遵守承諾，議會於 2005 年實施「登記店舖記分制」，規定被記分數累計達 30 分的登記店舖，將不能繼續接待團體旅客。2007 年，議會鑒於內地團體旅客的購物投訴有上升趨勢，於是將 14 天退款期大幅延長至 6 個月。

VI. 議會的監管實例

議會目前有 9 個守則（見附錄一）及 70 多個指引，規管着會員旅行社、外遊領隊、導遊、理事、各委員會委員的操守。

旅遊市場千變萬化，議會會因應市場的新情況，不時發出各種指引、守則，以維護外遊和入境旅客的權益。例如議會鑒於遊學團日漸普及，而團員又多數是未成年的學生，於是在 2006 年實施《經營遊學團守則》，使遊學團的團員能得到特別照顧。

以下是一些監管實例：

1. 登記外遊團的行程表

爲了確保外遊團行程表的資料都正確無誤，議會規定會員旅行社必須在分發行程表或發售旅行團的兩個工作天前，將行程表交給議會登記。如行程表在分發後資料有所修訂，也需要重新登記。

議會每年大約要爲 52,000 個外遊線路登記。

2. 監察外遊團的廣告

議會每天都有專人監察外遊團的廣告，一發現廣告有問題，例如違反了議會的廣告規例等，就會要求會員旅行社立即收回廣告，個案並會交由規條委員會處理。

3. 登記內地入境團確認書

由於有些內地組團社對旅客所承諾的服務，與它們要求香港接待社提供的服務並不相同，爲免內地團體旅客以爲香港的接待社服務不周，議會規定會員旅行社必須向議會登記它們與內地組團社所簽訂的團隊確認書，以便發生問題後可以跟進。

議會每年大約要爲 70,000 個內地入境團登記。

4. 向內地旅客派發行程表

爲了確保內地團體旅客清楚知道香港接待社所提供的服務，議會規定會員旅行社必須在團隊抵港後向旅客派發行程表，行程表上必須列出香港接待社、導遊、行程、6 個月退款保障、求助或投訴熱線等資料。

5. 巡查景點及登記店舖

爲了確保所有由會員旅行社派出的導遊都持有導遊證，而且都已向內地旅客派發行程表，以及登記店舖都遵守向議會所作承諾，議會委派香港生產力促進局去各景點及登記店舖突擊巡查。

議會每年會巡查景點 100 次，大約涉及 230 家入境旅行社、480 名導遊，另外還會巡查登記店舖 220 次。

6. 視察會員的營業地點

議會爲了提高會員旅行社的專業形象，對其營業地點有一定要求，例如

規定營業地點必須獨立設置於商用樓宇或大廈內，專營與旅遊有關的業務等。

議會每年會派人視察約 500 家會員的營業地點。

VII. 紀律委員會及上訴委員會

議會共有 5 個紀律委員會：規條委員會、內地來港旅行團規條委員會、導遊及領隊審核委員會、購物事宜委員會、消費者關係委員會，專門負責處理涉及會員旅行社、外遊領隊、導遊、登記店舖的違規個案，以及旅客的投訴。

所有紀律委員會都包括業界和業外委員，這樣委員會在處理個案時，一方面能理解行業的運作，另一方面又能維護公眾利益。為確保紀律委員會更具公信力，議會規定紀律委員會的召集人都由獨立理事擔任，而委員會內必須有過半數的業外委員。委員會處理違規個案或旅客投訴的小組會議，也必須有一半是業外委員。

會員旅行社、外遊領隊、導遊、登記店舖如不服紀律委員會的決定，可以向上訴委員會提出上訴。上訴委員會同樣有業界委員和獨立委員。業界委員是理事會內的業界理事，獨立委員則是由政府委任的業外人士。上訴委員會每次會議必須包括 3 名獨立委員及 2 名業界委員，並且由獨立委員擔任會議主席。業界委員如曾處理違規或投訴個案，都不可處理同一個案的上訴。

VIII. 處理個案的程序和方式

議會需要處理的個案一般分為兩類，即違規個案及旅客投訴。

1. 違規個案

議會共有 4 個紀律委員會負責處理各類違規個案，即規條委員會、內地來港旅行團規條委員會、導遊及領隊審核委員會、購物事宜委員會。

這 4 個紀律委員會處理個案時，都會跟從既定的程序及準則，務求所有涉嫌違規者都會得到公平公正的對待（關於規條委員會處理個案的程序，請參閱附錄二；其他紀律委員會的程序也大致相同）。這些程序及準則，以及議會的一切規例，全都上載議會網站（www.tichk.org）。各紀律委員會對個案的決定，也都會上載議會網站。

需要由上述 4 個紀律委員會處理的違規及投訴個案，一年約有 160 宗，涉及約 80 家會員旅行社、10 名外遊領隊、100 名導遊、5 家登記店舖。

2. 旅客投訴

處理外遊和來港旅客的投訴時，議會職員會以調解方式，盡量使旅客和會員旅行社達成和解方案。如雙方無法和解，個案會交給消費者關係委員會處理。如有涉嫌違規的情況，個案就會轉介相關的紀律委員會處理。

由於消費者委員會、香港旅遊發展局等機構在收到關於旅客的投訴後，都會轉介議會處理，因此議會每年要處理的旅客投訴約有 1,200 個，另外還要答覆約 8,000 個查詢。

消費者關係委員會一年大約要處理 125 宗旅客投訴個案。

IX. 議會的其他職能

除了自律監管外，議會還有多種職能，例如：

1. 為業者提供培訓

為旅遊從業員提供培訓，是議會多年不斷的重要工作。

截至 2009 年 6 月 30 日為止，議會歷年來為 28,869 名外遊領隊、3,845 名導遊提供培訓，以及開辦票務課程給 4,121 名旅行社職員報讀。此外，為了使課程切合業者的需要，議會還舉辦普通話、顧客服務等課程；議會還於今年 5 月推出郵輪課程，以配合政府發展郵輪旅遊的政策。

2. 改善旅行社的營運

除了開辦訓練課程外，議會也會舉行各種活動，使會員旅行社的營運水平得以提升。

例如今年 7 月 10 日，香港資訊科技商會與議會協力舉行座談會，幫助中小型旅行社憑藉資訊科技以提升競爭力。這已是資訊科技商會與議會 5 年內的第 3 次合作了。

由於中小型旅行社往往不大注意風險管理，議會因此推行「旅遊業風險管理研究項目」，並委託顧問公司撰寫《香港旅遊業風險解決手冊》，以及舉行了數十場講座向會員講解手冊的內容。

3. 應付緊急事故

每當出現緊急事故時，由於議會與各地航空公司、酒店、旅遊局一向都有緊密聯繫，因此往往能準確掌握情況，及時向公眾和旅客提供消息及

處理方案，緩解他們的焦慮。

例如 2008 年 11 月 25 日，曼谷主要的國際機場被示威者佔據，數以百計的香港旅客滯留當地。議會得悉芭堤雅將開放軍用機場後，即時與多家航空公司聯絡，最後全部 556 名團體旅客分批於 12 月 1 日前安全返港。

4. 表達業界訴求

外遊和入境旅遊業是香港經濟的支柱產業之一，但隨時會受到外來因素的影響，使市況急速下滑，這時正需要議會向當局反映實況，務求紓困措施得以及時推出，協助業者渡過難關。

例如自今年 5 月起，人類豬流感疫情在世界各地和香港急速漫延，外遊業和入境業都大受打擊：今年 5 月，外遊團印花額和內地入境團總數都比去年同期急降 45%。面對這種情況，議會與政府多個相關部門連番商議，終於促使財政司司長在 5 月底宣佈了一系列援助旅遊業的措施。

5. 發放最新資訊

旅遊業瞬息萬變，業者必須掌握最新資訊，才能不住提升水平，妥為營運。為此，議會除了不停更新網站外，還發出通告、電郵、短訊，出版《議會季刊》，使會員旅行社、外遊領隊、導遊、旅客、公眾人士等，都能瞭解業界的最新情況。

X. **議會自律監管的成功例證**

1. 對外遊旅行社的監管

由 1988 年至今的 21 年間，議會負責自律監管，而旅行代理商註冊處則負責發牌。由於這種共同監管模式十分有效，因此用來保障外遊旅客的旅遊業賠償基金累積了巨額儲備。

截至 2009 年 2 月為止，賠償基金的結餘為港幣 5.02 億元，而因為外遊旅行社倒閉而支付的賠償約為港幣 1,800 萬元，即賠償比率只是 3.6% 而已。

2. 對入境旅行社的監管

由 2002 年起，議會正式負責入境旅行社的自律監管工作，當中的重點工作之一，是保障來港團體旅客的購物權益；議會為此於同年推行「14 天百分百退款保證計劃」。

該計劃前後修訂了 4 次，每次都是爲了應付新環境、新情況，其中最重要的修訂，是將內地團體旅客的 14 天退款期大幅延長至 6 個月。

6 個月百分百退款保障於 2007 年 6 月 15 日實施，之後涉及內地團體旅客的購物投訴在 2 年間銳減 84%，由 1,239 宗減至 198 宗。

XI. 印花徵費的使用

1. 議會要按法例執行的工作

根據《旅行代理商條例》，外遊旅行社必須爲所收取的外遊團費繳付印花徵費。印花徵費分爲「賠償基金徵費」和「議會徵費」，賠償基金徵費會存入旅遊業賠償基金，用於保障外遊旅客，而議會徵費則撥歸議會，成爲議會的部份經費；議會是賠償基金徵費的「獲授權收款人」（第 32H 條）。

《旅行代理商條例》還規定，旅行代理商牌照如要有效，條件之一是「須爲並一直保持爲認可機構的成員」（第 11 條），而這個「認可機構」就是議會。根據上述條文，議會需要對會員旅行社實施自律監管措施，與旅行代理商註冊處共同監管旅行社。

簡言之，議會除了是賠償基金徵費的「獲授權收款人」外，還必須運用議會徵費來實行自律監管的工作。

2. 議會徵費的使用

議會本身雖然只是旅行社的專業團體，但深知要全面維護外遊和來港旅客的權益，除了監管會員旅行社外，還必須同時對外遊領隊、導遊、登記店舖實行監管。

爲了擴大監管範疇，達到保障旅客的目標，議會不得不通過外遊旅行社來監管外遊領隊，不得不通過入境旅行社來監管導遊和登記店舖。由於外遊旅客和來港旅客的人數不斷上升，各界對議會的要求越來越高，議會的工作量也因而有增無減。

議會負有多種職責，既要按《旅行代理商條例》實行自律監管，又要執行各種與業界發展息息相關的職能，因此，即使賠償基金徵費由 2009 年 7 月 3 日起由 0.15% 減至 0%，但議會的工作也不會因而減少，議會徵費也因而難以下調。

XII. 今後的監管模式

香港雖然有形形色色的監管模式，但一般都以上文第 III 節提及的 3 種為主，即法定監管、自律監管、共同監管。以下對三者稍作比較：

1. 法定監管

這種監管模式的重大問題是靈活不足，難以掌握市場實況，容易出現監管過嚴或過寬的毛病。

在這種監管模式下，假如實行放手式監管方法，難免會出現美國金融業的惡果，但假如實行過問式監管方法，由於業外人士難以掌握瞬息萬變的市場資訊，則又難免扼殺創新空間，窒礙行業的長遠發展。

2. 自律監管

自律監管是好些專業的監管模式，最常見的專業是會計師、律師等。可是，根據研究，過去 20 多年來，全球的監管趨勢似乎是逐步遠離自律監管，而由政府對原有的自律監管機制實施程度不一的監督，即改行共同監管的模式。

以英格蘭和威爾斯的法律專業為例，自律監管的歷史十分悠久，但由 2007 年起，本來負責自律監管的組織如律師協會（Law Society）和大律師公會（Bar Council）等，卻都要受法律服務委員會（Legal Services Board）的監督。

3. 共同監管

這種模式由政府或法定機構與業者共同負責，之所以得到各地青睞，一方面因為負責自律監管的專業團體能透徹瞭解業界的情況，使監管措施不致流於表面，另一方面因為在負責自律監管的專業團體之外，還有政府或法定的監管機構，從而免除專業團體自律監管不公的問題。

香港曾經對外遊旅行社實行法定監管模式，但不大成功。目前對外遊和入境旅行社實行的監管模式，正是在世界各地逐漸普及的共同監管模式。基於以上各節的論據，議會認為，共同監管的模式比其餘兩種模式都要優勝。

XIII. 結語

議會自從成為負責自律監管的專業團體以來，至今已 21 年。這些年來，議會因應環境轉變而不住革新，這由上文各節的簡述中已可知一二。

議會的理事會現在有 41% 是業外獨立人士，這個比率應該並不算低。議會所有紀律委員會的召集人都由獨立理事擔任，這些委員會都必須有過半數的業外委員，處理個案的小組會議都必須有一半是業外委員，這樣的安排應該算是公平、公正的。

議會一貫的宗旨，是致力於維持旅遊業界的高專業水平，以及保障旅客和業者雙方面的利益。爲了達成上述宗旨，多年來因應各方提出的意見而不斷改善。

自 1988 年開始自律監管後，議會 21 年間修訂了會章 6 次，每次修訂都是爲了應付環境的變遷以及會員的訴求，包括將會員旅行社違規的罰款上限由港幣 10 萬元增至 20 萬元，以及規定業界理事的連續任期不得超過 8 年等。爲了符合各界對議會的期望，議會今年再一次開始修訂會章的工作，這次更會涉及會籍資格等重大事宜，現正諮詢 8 個屬會的意見。

議會多年來爲自律監管做了大量工作，今後定必繼續悉力以赴，使外遊和入境旅遊業興旺發展。

香港旅遊業議會

2009 年 7 月 15 日

議會現正生效的 9 個守則

會員旅行社必須遵守以下守則：《議會會員一般作業守則》；《經營外遊團守則》；《議會會員刊登廣告守則》；《經營入境旅行服務守則》；《經營遊學團守則》。

外遊領隊必須遵守以下守則：《外遊領隊作業守則》。

導遊必須遵守以下守則：《導遊作業守則》。

理事必須遵守以下守則：《理事一般守則》。

各委員會、工作小組成員必須遵守以下守則：《委員會委員準則》。

規條委員會處理個案的程序

