

2011年2月28日會議
討論文件

立法會經濟發展事務委員會
香港旅遊業的運作和規管架構檢討

目的

本文件闡述政府對於檢討香港旅遊業的運作和規管架構的初步構想，並開列檢討的方向、範疇及工作計劃，請委員提供意見。

背景

2. 行政長官於去年10月的施政報告宣佈，政府將檢討香港旅遊業的運作和規管架構，包括香港旅遊業議會（議會）的角色、權責、運作及與旅行代理商註冊處（註冊處）的工作關係等範疇；與此同時，因應去年年中，內地來港旅行團在香港發生若干涉及不良經營手法的事件，議會於今年2月1日開始實施十項加強規管內地來港團接待安排的措施，這些措施能否有效改善內地來港團的運作亦引起社會關注。

旅遊業的規管

3. 香港旅遊業議會於1978年成立，當時性質屬旅行代理商行業商會。1985年，鑑於多家外遊旅行社倒閉，政府制定《旅行代理商條例》（第218章），規定所有外遊旅行代理商均須領取牌照。同年，旅行代理商註冊處成立，負責執行《旅行代理商條例》，特別是處理旅行代理商的發牌及規管事宜。此外，旅行代理商儲備基金（代理商基金）亦於同年成立，向因外遊旅行社倒閉而蒙受損失的旅客提供賠償。

4. 1986 至 1987 年間，再有多家外遊旅行社倒閉，代理商基金亦已用罄。政府廣泛諮詢持份者後並獲當時立法局支持，修訂《旅行代理商條例》，為外遊旅行代理商設立雙軌規管制度，引入業界自我規管，並規定香港所有外遊旅行代理商如要申領牌照，必須先成為議會會員，然後由註冊處發出旅行代理商牌照。

5. 根據上述制度，議會負責行業自我規管，包括發布作業守則和指引，以及設立紀律處分機制，處理會員違反守則和指引的個案；註冊處作為發牌當局，負責簽發旅行代理商牌照及相關工作，包括根據《旅行代理商條例》監察旅行代理商的財務狀況。1988 年，旅遊業議會儲備基金（議會基金）取代代理商基金，為因外遊旅行社倒閉而蒙受損失的消費者提供賠償。議會基金由議會成立的同名有限公司管理。其後，法定的旅遊業賠償基金（賠償基金）在 1993 年取代議會基金，以加強對消費者的保障。政府同時在《旅行代理商條例》下訂立議會徵費，確保議會有穩定的經常收入，作為規管工作的經費。

6. 1999 年 5 月，旅遊事務署成立，現在隸屬商務及經濟發展局。主管該署的旅遊事務專員負責制定政府的旅遊發展策略，統籌與旅遊業的聯絡工作，以及加強協調各方推動旅遊業發展。負責執行《旅行代理商條例》的旅行代理商註冊處是該署的一部份。

7. 為加強保障訪港旅客的權益，政府在 2002 年進一步修訂《旅行代理商條例》，把所有來港旅行代理商納入上述規管制度。

8. 另外，為改善旅行代理商的服務，議會在 1999 年設立領隊核證制度，2004 年設立導遊核證制度，申請導遊證的人士須持有議會認可的證書（如「職前導遊培訓課程」或「旅遊業技能提升計劃」導遊培訓課程證書等）及通過考試才可取得導遊證，2007 年更開辦導遊持續專業進修計劃，鼓勵導遊改善服務。議會現時的組成及架構見附件。

9. 議會在外遊旅遊規管方面累積多年經驗，作為行業機構充分掌握業內運作情況，在處理緊急事故時，議會亦能高度發揮其優勢，為旅客提供支援，並向政府提供處理事故的具體建議。至於入境旅遊方面，近年內地入境遊增長迅速，每年逾 60 000 團內地入境團為議會的規管工作帶來龐大壓力。議會過去數年來因應不斷轉變的形勢，提出如指定店舖 180 天購物保障，導遊發證制度等措施，以加強規管內地入境遊。

10. 2010 年年中，接連發生數宗與內地來港旅行團接待安排及涉嫌強迫購物有關的不愉快事件，確實對香港旅遊業的整體聲譽造成損害，也令社會人士關注以議會作骨幹的監管制度是否有足夠能力促使同業自律，及議會監管導遊的做法會否導致不公平或利益衝突等問題。鑑於旅遊業是香港經濟四大支柱之一，我們認為維護香港旅遊業聲譽，保障旅遊業長遠健康發展至為重要，因此行政長官於去年施政報告中宣佈，政府決定全面檢討旅遊業的運作和規管架構。

11. 上述背景資料說明，議會作為旅遊業行業監管機構的角色，乃因應旅遊業的發展逐步建立及演變而來，有其歷史原因，議會在外遊規管及處理突發事故方面的工作也為社會和業界認同。而近月來關於內地來港團問題的討論，則帶出議會現行的監管模式未必足以處理這些問題的看法。政府認為需全盤檢視整個監管架構的成效和發展方向，我們自去年施政報告發表後，已積極籌劃檢討工作，現時已就檢討方向及範疇，以及時間表有了初步構想，與本委員會交換意見後，我們會開展具體檢討工作，並諮詢各界人士。

有關旅遊業的運作和規管架構的意見

12. 我們於 2010 年曾對議會運作進行檢討，並於去年 5 月 24 日向本委員會交代結果，我們指出議會在雙軌規管制度下已運作了超過 20 年，多年來議會與本地和海外的旅遊相關行業組織建立了深厚合作關係。

13. 自去年中以來，本委員會、業界人士和社會人士就旅遊業規管進行了不少討論。我們一直小心聆聽，綜合過去所得，各界對旅遊業運作及監管情況的意見大致可分為以下數類：

- (一) 議會具業界代表性和行業知識，能深入掌握行業運作的情況，在推動行業發展和規管時本可事半功倍；不過議會沒有足夠的權力規管業界，例如議會欠缺法定的調查權力和懲處機制，影響了監管工作的效率；而現時外遊及入境旅行代理商由同一牌照及監管制度規管，亦未必能全面反映外遊與入境旅遊的不同經營狀況及需要，規管成效因此受到質疑；
- (二) 議會作為行業自律機構，縱然近年不斷增加業外人士作為非業界理事，加上非業界理事積極參與會務，仍然難以避免予人有利益衝突的觀感。雖然負責處理違規個案和旅客投訴的委員會及上訴委員會的主席及大多數成員均為非業界人士，但仍然容易被批評缺乏獨立性，其處理個案的程序和所訂立的懲處準則亦往往被人質疑，令議會處理違規個案時難免有力不從心之感；
- (三) 議會的業界代表主要為旅行代理商的負責人，由議會同時監管領隊和導遊等前線員工可能有角色衝突。有見及此，政府已在議會理事會中加入工會代表，希望增加前線員工發表意見的機會，但部分導遊組織認為現時議會理事會中沒有導遊代表，安排並不理想，議會也沒有設立正式途徑讓導遊反映意見，導致雙方缺乏有效溝通，議會所制訂的規條亦未有顧及行業運作實際需要；
- (四) 業界在過去二十多年不斷演變，旅遊業的範圍也不斷擴展，現行的規管架構已不能應付需求。註冊處和議會的角色、責任和分工並不清晰，應考慮合併兩者的功能，簡化規管程序，並由政府或

獨立機構擔當規管角色；及

- (五) 現時旅遊政策制訂、市場推廣和業界監管分別由三個機構負責，予人安排過於分散的感覺，應成立統一機構負責這些工作。

檢討範疇

14. 我們進行旅遊業運作和規管架構檢討的目標，是要確保監管架構更切合時宜，亦要保障消費者權益，長遠要促進旅遊業健康發展，因此我們會集中優先處理為旅遊業定下更具成效的規管架構的工作。

15. 現時的監管架構包括由 14 名公務員組成的註冊處，負責審批旅行代理商牌照及監管代理商的財務狀況，為此註冊處每年需審閱 1 500 多間持牌旅行代理商的財務報表，註冊處在日常工作中，與旅行代理商保持十分密切的聯繫。在遇到緊急事故時註冊處會與議會和業界協調，也會協助議會與其他政府部門聯繫。此外，註冊處也為旅遊業賠償基金管理委員會提供行政支援，包括管理賠償基金的日常營運，及處理外遊旅客提出的特惠賠償申請。

16. 議會方面，由 56 名職員組成的議會秘書處，負責執行每年約 15 萬外遊團、13 萬入境團和 19 200 名領隊及 6 200 名導遊的規管工作，包括支援議會理事會制訂旅遊業作業守則、執行守則的各項要求、執行領隊及導遊的核證及培訓工作以及處理投訴和違規事宜。

17. 政府和議會向來緊密合作，政府認同議會一直不斷努力做好監管的角色。政府的看法是旅遊業監管工作必須與時並進，隨著過去數年內地入境遊市場的變化，監管制度必須改革，才可更有效處理業內的流弊，提高對旅客的服務水平。至於如何進行改革，我們初步整理得出以下四個方向：

- (一) 修改《旅行代理商條例》，明確表述議會在規管架構中作為公共組職的角色，並改革議會理事會

的組成，包括增加非業界人士的數目至成為理事會多數，及引入領隊及導遊代表參與理事會，以增加其代表性。議會主席一職可由全體理事會成員中互選產生或政府委任由非業界人士出任。我們亦應考慮調整議會轄下各個委員會的組成，特別是負責紀律和懲處的委員會，可相應由現時由非業界人士作多數調整至全部由非業界人士出任委員，以加強獨立性及釋除「自己人管自己人」的疑慮。此外，並可考慮設立不同牌照監管出境及入境旅遊。

這個方案的好處是相對簡單易明，亦在一定程度上回應了目前對議會組成、獨立性及能否有效監管入境旅遊的批評，惟公眾人士，甚至部分業界人士可能認為議會業界代表仍然由旅行代理商作主導，不能根治公信力和獨立性不足的問題；

(二) 重新審視議會的功能及權責，把議會部份與執行紀律有關的職能（例如巡查、處理違規及上訴個案、導遊和領隊的監管等）轉移至政府部門（如註冊處）處理。由於執行紀律的工作獨立於議會之外，這個方案可釋除「自己人管自己人」的疑慮，亦可保留議會利用其本身對業界運作深入了解的優勢，在制訂規管條文方面發揮功能。不過部份人士仍會質疑議會在制訂規管條文時偏袒業界；

(三) 成立法定獨立機構取代議會負責旅遊業的監管工作，議會則保留其業界組織的身分，推動業界發展（例如人才培訓，提升產品吸引力和從業員服務水平，和處理旅行團於香港以外地方遇到緊急事故等），繼續與海外業界聯繫，並代表業界向監管機構提供意見。

成立法定獨立機構的大方向近日在社會上廣受討論，雖然對獨立機構在監管及發牌方面的權責等

細節有不同建議，但贊成此方向的意見大體認為，成立法定獨立機構可從根本改變旅遊業的運作和規管，有助果斷地處理旅遊業，特別是內地來港團的問題，同時解決議會公信力不足的問題。

不過，要實行這個方案會涉及複雜的立法及行政工作，落實需時而且需要大量額外資源；同時亦不能期望架構改變可以立即解決行內根深蒂固的問題；以及

- (四) 由政府部門取代議會負責旅遊業的整體監管，議會保留業界組織的身分。這個方案能徹底解決監管機構公信力不足的問題，亦展示政府加強整體旅遊業規管的決心；惟與方案（三）相若，這個方案涉及成立新部門或將現有部門升格，以及立法等工作，落實需時，所需資源亦十分龐大，而且由於缺乏業界參與，政府未必能全面掌握業界最新運作手法，令監管變得困難。

18. 上述四個方案在不同程度上回應上文第 13 段所提及的問題，但亦各有利弊。我們會就這四個方案進行諮詢，廣泛聽取立法會議員、業界和其他持份者、以及公眾人士的意見。

19. 在考慮上述各個方案時，我們也會一併考慮是否立法由政府或法定機構引入導遊發牌制度和負責規管。正如上文第 8 段指出，議會已設立導遊核證制度和導遊持續專業進修計劃，並規定旅行代理商只可指派通過核證的持證導遊接待入境旅行團。議會也發布了導遊作業守則，訂定導遊的服務和操守標準，並對違反守則的導遊作出懲處。如前所述，部分導遊工會質疑由旅行代理商作業界代表的議會規管導遊是否恰當。亦有意見認為由於導遊並非議會會員，議會只能透過規管旅行社，間接規管導遊；這個安排使規管工作成效不足，例如議會可要求旅行代理商就涉嫌違規行為提交報告，但就導遊而言議會並無類似權力。

20. 我們相信，透過立法發牌規管導遊有助釐清監管機構和被規管人士之間的角色和關係，法例亦可賦予監管機構更廣泛的調查和懲處權力，以加強阻嚇。然而，由於立法及日後修訂法例的程序需時，而旅遊業發展迅速，以法例為基礎的規管架構能否緊貼市場需要進一步研究，我們會在諮詢過程中探討立法發牌規管導遊的建議，並充分聽取持份者的意見。

21. 在檢討過程中，我們會集中考慮各個方案的利弊、影響、及成本效益。我們考慮的因素，包括機構之間的協調是否暢順、業界人士在主事機構中的參與程度、主事機構能否全面掌握業界運作並進行有效規管等。

22. 各方案所需涉及的資源也是我們的考慮之一，現時議會每年支出約為二千多萬港元，主要收入來源包括議會徵費^註（佔議會總收入 61%）和會員旅行社繳交的會費（佔總收入 9%）等。如果需要成立獨立法定機構或由政府部門負責監管旅遊業，估計每年開支將會大幅增加。如何應付這些開支（例如是否增加徵費或牌照費，或是否需要開闢其他收入來源）亦會在檢討時一併考慮。

23. 此外，我們亦需顧及改革對現行架構的影響，例如會否削弱議會迅速回應及處理與旅遊有關的突發事件的能力、推動業界人力資源培訓的工作，和與本地和海外旅遊業相關機構的緊密合作關係。我們也會參考其他國家及地區規管旅遊業的經驗，協助我們找出最可行和有成效的改革方案。

法例修訂

24. 我們相信，不論檢討最終結論為何，我們均需修訂《旅行代理商條例》及議會的《組織章程大綱及細則》。為通盤考慮各項修訂，及確保各修訂一致，我們會在完成檢

^註 議會徵費自 1993 年根據《旅行代理商條例》設立至今，徵費率一直定於每筆外遊團費的 0.15%，由旅行代理商繳付。議會的基本會員（有限公司）年費為 1,000 元，普通會員（獨資及合伙企業）為 600 元。

討後一併處理相關法例的修訂工作。在新規管架構未確立之際，我們必須確保現行規管架構繼續運作，今年 2 月 1 日推出的十項內地來港團規管措施必須貫徹執行，我們認為議會應繼續加強巡查，主動打擊違規個案，除了十項措施以外，我們也會與議會研究引入更多措施，進一步加強規管。我們會與各方繼續溝通，使規管工作暢順進行。

工作計劃

25. 我們會在聽取本委員會意見後撰寫諮詢文件，並計劃在四月份展開為期兩至三個月的公眾及業界諮詢，我們在總結諮詢期間所收集的意見後，會訂定具體改革建議，並預期於今年第四季公佈改革建議，然後開展相關的法例草擬及其他工作。

26. 請委員就文件提供意見。

商務及經濟發展局
旅遊事務署
2011 年 2 月

香港旅遊業議會現時的組成及架構

