

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1111/11-12(06)號文件

檔號：CB1/PL/EDEV

經濟發展事務委員會
2012年2月27日舉行的會議

有關香港旅遊業的運作及規管架構檢討的 背景資料簡介

目的

本文件提供有關香港旅遊業的運作及規管架構的背景資料，並綜述議員就此方面提出的意見及上述檢討的建議。

香港旅遊業議會的成立及運作

背景

2. 香港旅遊業議會(下稱"旅遊業議會")成立於1978年，作為旅行代理商的行業商會。旅遊業議會是根據《公司條例》(第32章)在1988年註冊成立，並按其組織章程大綱及細則執行職務。

3. 政府於1985年制訂了《旅行代理商條例》(第218章)(下稱"《條例》")，規定所有經營外遊業務的旅行代理商必須領取牌照。旅行代理商註冊處¹在同年成立，負責執行《條例》的條文，尤其是處理有關發牌及規管旅行代理商的工作。在1988年對《條例》作出修訂，引進了行業自我規管，形成了兩層的規管制度後，經營外遊旅行團的旅行代理商必須先成為旅遊業議

¹ 根據《條例》的條文，旅行代理商註冊處負責簽發牌照予到港旅行代理商和外遊旅行代理商，並進行相關的監察工作，包括監察領有牌照的旅行代理商的營運和財務狀況。

會²的成員，才合資格向旅行代理商註冊處申領旅行代理商的牌照。自《2002年旅行代理商(修訂)條例》在2002年11月正式生效後，旅行代理商在領取牌照前必須先成為旅遊業議會會員的法定規定，亦延伸至適用於到港旅行代理商。

4. 旅遊業議會的目標是維持旅遊業的高專業水平，並保障業界與旅客雙方的利益。旅遊業議會負責旅遊業的自我規管工作，包括頒布各項作業守則³及指引，以及設置懲處機制，處理會員代理商違反守則及指引的事宜。為提升旅行代理商的服務，旅遊業議會在1999年推出領隊核證制度，並在2004年推出導遊核證制度。至於導遊方面，旅遊業議會在2007年推出"導遊持續專業進修計劃"，鼓勵導遊持續學習，不斷提升服務質素。

5. 旅遊事務署在1999年5月成立，負責制定政府的旅遊業發展策略，並統籌與業界的聯繫，加強協調推動旅遊業的發展。除以觀察員的身份出席旅遊業議會理事會及其下多個委員會會議外，旅遊事務署的代表亦就各種對業界有影響的事宜與旅遊業議會保持緊密溝通。旅行代理商註冊處是旅遊事務署轄下的機構。

旅遊業議會的組織架構

6. 旅遊業議會的理事會的組成方式已在其組織章程大綱及細則中訂明。理事會共有29名理事，包括來自業界的主席、8名經選舉產生的理事、8名屬會代表和12名由政府委任來自法律及會計等不同界別及具有保障消費者經驗的獨立非業界理事⁴。業界理事皆來自不同規模(包括中小型)和從事不同業務範疇(例如入境旅遊、出境旅遊或票務)的旅行代理商。旅遊業議會頒布《理事一般守則》，確保理事身為須受《防止賄賂條例》(第201章)規管的公僕，能公正及忠誠信實地履行議會的工作。旅遊業

² 在旅行代理商成為旅遊業議會的基本會員或普通會員前，必須先成為8個屬會其中之一的會員，而這些屬會每個都各有特色，專責照顧不同市場的需要。基本會員可以經營各種旅遊業務，普通會員則只可以代客預訂酒店、機票及代理零售旅行團和經營其他和旅遊有關的業務。

³ 旅遊業議會實施了以下的作業守則：(a)《議會會員一般作業守則》、(b)《經營外遊團守則》、(c)《議會會員刊登廣告守則》、(d)《經營入境旅行服務守則》及(e)《經營遊學團守則》。

⁴ 旅遊業議會將獨立非業界理事的人數由1988年成立時的兩名，在1994年增加至4名，其後在2004年增加至8名，及後在2008年1月再增至12名，以便吸納更多社會其他界別人士的經驗和知識。

議會將議會理事會每月會議的重要決定和紀錄，以及懲處事宜⁵，上載至其網站，供會員旅行代理商參考。

7. 旅遊業議會理事會轄下設有17個委員會及一個負責處理旅行代理商及業界人士就懲處事宜提出上訴的上訴委員會。負責處理有關旅行代理商、導遊、領隊及登記店舖的懲處事宜的相關委員會召集人均由理事會內非業界獨立理事出任，而這些委員會的委員中，超過半數為非業界人士。上訴委員會由3名獨立非業界委員(由其中一人出任主席)及兩名業界委員⁶組成。所有委員均不得與上訴個案有任何利益關係或聯連，以確保上訴委員會處事公允。

8. 旅遊業議會理事會釐訂的各項政策及作業守則由旅遊業議會辦事處負責推行及執行。旅遊業議會辦事處由總幹事統率，截至2012年2月1日，其職員編制為55人。

收入與財政管理

9. 1993年，旅遊業議會儲備基金(下稱"議會基金")⁷為法定的旅遊業賠償基金(下稱"賠償基金")⁸所取代，並根據《條例》引進旅遊業議會徵費(下稱"議會徵費")，以確保旅遊業議會能擁有穩定而經常性的收入，以支持該會執行規管旅遊業職能涉及的開支。議會徵費⁹、來自培訓課程的收入及會費¹⁰分別佔旅遊業議會在2010-2011年度總收入的60%、15%及7%。旅遊業議會亦有其他收入來源，例如內地入境團登記費、店舖登記費、領隊證和導遊證登記費等。

⁵ 包括有關旅行代理商違規個案、被撤銷或暫停的導遊證及領隊證、旅行代理商及登記店舖的記分紀錄、被暫停或撤銷的登記店舖的名稱等資料。

⁶ 全部委員均須出席，以符合上訴委員會的法定人數規定。

⁷ 旅行代理商儲備基金於1985年設立，並於1988年為議會基金所取代。

⁸ 賠償基金是由根據《條例》第32D條設立的旅遊業賠償基金管理委員會所持有、管理和運用。《條例》第32H條規定，賠償基金的收入來自旅行代理商以繳付徵費方式所提供的供款。在2009年6月制定的《2009年旅行代理商條例(指明賠償基金徵費)修訂公告》，把賠償基金徵費率由0.15%調低至0%，並於2009年7月3日起生效。

⁹ 自1993年以來，徵費率為每筆外遊費的0.15%。

¹⁰ 自1993年以來，基本會員(有限公司)的會費為1,000元，普通會員(獨資或合夥經營業務)則為600元。

10. 旅遊業議會的周年帳目，由一名執業會計師審核，並會呈交旅遊業議會的理事會批核，其後還會召開周年大會，旅遊業議會所有會員及獨立非業界理事均會獲邀出席。每位會員均會獲派發旅遊業議會的周年報告，其中隨附經審核的帳目。旅遊業議會每年須根據《條例》的規定，向商務及經濟發展局局長提交下一個財政年度的收支預算。由於旅遊業議會沒有接受政府資助，所以並不屬審計署的審核範圍。

2009-2010年度香港旅遊業議會運作的檢討

檢討前進行的討論

11. 旅遊業議會的角色和職能一直備受關注。議員在以往的立法會會議上曾提出多項有關旅遊業議會的質詢，包括旅遊業界的規管、處理投訴的機制、非法在港提供導遊服務、旅遊業界的培訓課程、協助旅遊業界的措施、向訪港旅行團提供援助、議會徵費的徵收及監察旅遊業議會的運作。

12. 在2007年5月30日的立法會會議上，議員就"促進旅遊業界發展"進行動議辯論，期間有議員建議把旅遊業議會轉變為法定機構，從而為其規管工作提供法律根據。部分議員亦建議政府當局應檢討旅遊業議會理事會的成員組合。

13. 在前經濟事務委員會¹¹於2006年11月27日及2007年4月23日舉行的會議上，事務委員會部分委員關注到與"零負團費"旅行團¹²有關的問題，並指出購物欺詐事件已反映旅遊業的自我規管架構失效。事務委員會促請政府當局進行全面檢討，並考慮成立規管旅遊業的獨立法定機構。與會者包括政府當局、旅遊業議會的代表、香港旅遊發展局、消費者委員會(下稱"消委會")、零售及旅遊業界的組織等。

¹¹ 經濟事務委員會已於2007-2008年度會期起改名為經濟發展事務委員會。

¹² "零負團費"旅行團，是指本地註冊旅行代理商(即香港地接社)在沒有收取其他地方的組團社費用的情況下，仍然為該組團社負責的訪港旅行團提供接待服務。在這種情況下，香港地接社一般會選擇靠賺取佣金來彌補其接待成本和賺取利潤。為了賺取更多佣金，香港的地接社一般會安排這些"零負團費"旅行團到指定店鋪定點購物，而帶團導遊亦經常須向旅客推銷貨品。根據過往做法，有部份經營"零負團費"旅行團的香港地接社，更會要求導遊墊支接待費。選擇接受此安排的導遊一般會通過向旅客促銷商品，賺取更多佣金以作補償。

14. 經濟發展事務委員會在2009年7月16日的會議上，邀請旅遊業界及消費者委員會(下稱"消委會")就旅遊業議會的運作發表意見。部分旅行代理商對下列事項深表關注：旅行代理商在領取牌照前必須先成為旅遊業議會會員的法定規定、向會員旅行代理商徵收旅遊業議會徵費、旅遊業議會對違規會員旅行代理商處罰過重，以及在旅遊業議會理事會及紀律委員會中均沒有僱員的代表。部分其他團體代表卻讚揚旅遊業議會的工作，認為它扮演着中間人的角色，發揮平衡業界和遊客雙方利益的作用。他們認為，旅遊業議會已能顧及旅遊業不斷轉變的需要。事務委員會部分委員認為旅遊業議會是一間以公司形式成立的機構，故此質疑其監察旅行代理商¹³、收取徵費¹⁴及規管導遊及領隊行為的法律根據。在會議上，事務委員會通過了一項議案，促請政府就香港旅遊業議會的架構、功能、收費及相關安排作一徹底檢討，包括該議會應否成為法定機構及接受衡工量值式審計，並就目前旅行代理商發牌安排是否違反《基本法》提供法律意見。

檢討

15. 政府其後在2009-2010年度就旅遊業議會的運作進行檢討。檢討得出的結論是，旅遊業議會的運作有改善空間，但該會在規管制度下有效發揮作用，其角色應予肯定及維持。特別值得指出的是，鑒於旅遊業議會與本地和外地的旅遊相關行業建立了良好的合作關係和廣闊網絡，該會因而能緊貼行業的發展，及早察覺業界內出現不當行為的跡象，從而作出回應及制訂有效的規管措施。此外，旅遊業議會亦能迅速處理與旅遊有關的緊急事故，及時採取行動讓旅行代理商採取一致行動，應對危機。為了更清晰彰顯旅遊業議會在規管制度中的地位及職能，商務及經濟發展局會徵詢律政司的意見，以確定是否修訂《條例》，以便更清晰明確地訂明旅遊業議會的角色。

¹³ 《條例》就控制及規管旅行代理商訂出了條文；根據有關條文，持牌旅行代理商必須為旅遊業議會的會員。旅遊業議會的《組織章程大綱及細則》，以及由該會理事會所頒布的作業守則似乎提供了根據，讓該會在監察旅行代理商的工作中，擔當業界自我規管的角色。詳情載於為2010年5月24日事務委員會會議提供的立法會LS53/09-10號文件。

¹⁴ 根據事務委員會的法律顧問提供的意見，《條例》第32I條為旅遊業議會提供了法律根據，使其可向旅行代理商收取議會徵費，作為貫徹或達到其宗旨的營運開支。

改進措施

16. 自2009年7月以來，旅遊業議會已因應事務委員會的意見，實施了進一步改善其運作的措施，包括委任一名具工會背景的獨立理事，以反映前線僱員的權益；成立管治委員會，負責檢討旅遊業議會的運作及提出改善建議；選出獨立理事擔任人事及財務委員會召集人；把會議議程及經刪除敏感事項的會議紀錄上載至旅遊業議會的網站上，以加強透明度。旅遊業議會已委聘獨立審計師進行衡工量值式的審計；該項審計工作已於2010年12月展開，將會分階段完成。旅遊業議會亦在2010年7月發出"理事選舉規則"。

事務委員會對檢討結果所持的意見

17. 政府當局在事務委員會2010年5月24日的會議上，向委員簡介檢討的結果。事務委員會委員察悉，政府當局打算維持旅行代理商的現行規管制度，因為當局認為旅遊業議會目前的機構形式(即具規管職能的行業團體)最適宜推動業界發展，同時也可規管不斷轉變的營商手法。部分委員認為，旅遊業議會必須提升其作為一個可推動業界發展而又能保障消費者權益的機構的公眾認受性，此點實屬重要。不過，部分委員表示，由於旅遊業議會基本是一個商會，是一間根據《公司條例》註冊成立的公司，因此他們質疑旅遊業議會如何可在保障消費者權益與業界利益之間取得適當的平衡。這些委員認為，在《條例》內更清晰地訂明旅遊業議會角色的方案，只會鞏固現時不合理的安排和將其合法化而已，而在這種安排之下，政府無法在法律上獲賦權監察旅遊業議會的運作。一名委員進一步詢問政府當局有否考慮把旅遊業議會轉變為法定機構，令議會在組成、職能、權力及制衡制度方面均受到特定條例的規管。

18. 事務委員會邀請旅遊業界及消委會出席事務委員會2010年11月22日的會議，就旅遊業議會的運作表達意見。部分旅行代理商關注到，旅行代理商在領取牌照前必須先成為旅遊業議會會員的法定規定，以及旅遊業議會是否有權徵收議會徵費及懲罰違規會員。事務委員會部分委員認為，在旅遊業的自我規管機制下，旅遊業議會雖已發出大量指引來規管"零負"接待費的內地來港旅行團，但有關問題仍然不斷出現，可見旅遊業議會未能有效規管旅遊業。隨着大量內地旅行團來港旅遊及發生事故的次數越來越多，部分團體要求當局進一步檢討旅遊業議會的角色，因為旅遊業議會在沒有獲授權的情況下被安排肩

負額外的工作，此舉已令旅遊業議會難以履行會員及市民期望議會應發揮的作用。部分委員促請政府當局考慮成立監管旅遊業的法定機構。委員亦要求旅遊業議會稍後向事務委員會匯報其衡工量值式審計的結果。

促使當局作進一步檢討的事故

19. 2010年5月22日，一名無牌導遊拒絕讓一個來自湖南的旅行團離開某間已登記的珠寶店，一名內地旅客與該導遊爭執後心臟病發死亡。在事務委員會2010年6月28日的會議上，政府當局向事務委員會簡介跟進措施，期間部分委員認為，此事件再次反映"零負團費"旅行團及業界自我規管制度下出現的種種問題，因為以往共有24宗消費者對有關旅行代理商提出的投訴，而該旅行代理商亦曾8次違反旅遊業議會的守則及指引。

20. 2010年7月，一名女導遊大罵一團內地遊客"寒酸"的片段，在互聯網上及內地多個電視台廣泛流傳。旅遊業議會其後決定懲罰兩家有關於旅行代理商，並把涉事女導遊停牌6個月，其後如果再次違反有關規例，將吊銷她的導遊證。

21. 政府當局在2010年11月22日的會議上，向事務委員會簡介旅遊業議會轄下檢討內地來港團經營模式與規管措施專責小組所建議的10項措施時，部分委員詢問，新措施會否足以處理由"零負團費"旅行團引致的核心問題。部分委員關注到旅行代理商要求導遊／領隊把收到的部分小費上繳，並要求導遊／領隊在接團前先行向他們預繳有關款項。另有委員對旅遊業議會通過及執行擬議措施表示關注。

22. 2011年2月5日，一對來自安徽省的夫婦在參加內地旅行團來港旅遊期間，因行程及購物安排與導遊發生爭執，結果雙方被控在公眾地方打架，法庭其後頒令涉案3人各自簽1,000元擔保及守行為一年。內地傳媒對上述爭執事故作出廣泛報道，其中國家廣播機構中央電視台更表示，此事故已令"香港作為購物天堂的形象蒙羞"。其後，本港傳媒報道有關的旅行代理商答允向涉案夫婦賠償120,000元。

香港旅遊業的運作及規管架構檢討

23. 在2010-2011年度的施政報告中，行政長官表示，數宗以不良手法接待內地旅行團的事件，損害了旅遊業的聲譽。政府擬檢討整個旅遊界別的運作及規管架構，包括旅遊業議會的角色、權力、責任及運作，以及該會與旅行代理商註冊處的工作關係。

初步改革方案

24. 在事務委員會 2011 年 2 月 28 日的會議上，政府當局提出以下 4 個改革現行規管制度的初步方案 ——

- (a) 方案一
修訂《條例》，明確表明旅遊業議會是在規管架構下的公共組織，並改革旅遊業議會理事會的組成；
- (b) 方案二
重新審視旅遊業議會的職能及權責，並把旅遊業議會部份職能轉移至政府部門；
- (c) 方案三
成立法定獨立機構取代旅遊業議會的規管工作；或
- (d) 方案四
成立政府部門取代旅遊業議會，並負責旅遊業的整體規管。

25. 大部分委員均支持旅遊業須由法定獨立機構(方案三)或政府部門(方案四)規管；與此同時，部分委員促請政府當局在新規管架構未確立之際，應在過渡期間實行方案一或方案二的建議，以及實施規管"零負團費"旅行團的措施。他們亦促請政府當局加快改革進度，以期於2012年年中通過相關的法例修訂，因為下屆政府不一定有同樣的決心加強旅遊業的整體規管。

公眾諮詢

26. 政府於2011年4月29日發表有關"香港旅遊業的運作及規管架構檢討"的諮詢文件。除列出上述4個改革方案外，該諮詢文件亦探討各個方案的利弊、推行所需時間及各方案對財政的

影響，並就設立導遊發牌制度及設立不同牌照規管出境及入境旅遊業務的可行性徵詢公眾意見。諮詢期於2011年7月15日結束。

事務委員會就諮詢文件進行的討論

27. 事務委員會在2011年5月23日的會議席上聽取旅遊業界及消委會對諮詢文件上所載改革方案的意見。旅遊業議會理事或旅行代理商東主普遍支持方案一或方案二，而代表導遊、領隊或消費者的人士則贊同推行方案三或方案四¹⁵。事務委員會委員普遍認為需要改革旅遊業界的雙軌規管制度。部分支持方案三的委員對擬成立的法定獨立機構可否與內地旅遊行政部門就內地來港旅行團的經營模式直接合作表示關注。這些委員促請政府當局顯示決心，改革規管制度、有效打擊強迫購物的不當手法，以及為導遊及領隊提供足夠保障。至於新規管制度下的財務安排，委員關注到，若出境旅行代理商須分擔新規管工作的費用，此舉對出境旅行代理商並不公允，因為訂立新規管制度的目的，是打擊內地來港旅行團衍生的不當手法。亦有委員建議，鑒於旅遊業為香港帶來經濟效益，規管旅遊業界的費用應由政府承擔。

最新發展

28. 政府當局在2011年12月公布諮詢結果及詳細改革方案。當局建議為旅遊業設立以下的新規管架構——

- (a) 推行方案三，成立獨立法定機構，負責旅遊業的整體規管；
- (b) 提高旅行代理商申請牌照的最低資本要求；
- (c) 為導遊和領隊設立法定發牌制度；
- (d) 設立獨立上訴機制，處理針對上述(a)點所述監管機構的裁決而提出的上訴；及
- (e) 該獨立法定機構在長遠而言會以自負盈虧的方式運作。其經費主要來自出境團徵費、旅行代理商牌

¹⁵ 本文件第24段載列該4個改革方案。

照費及內地入境團登記費。政府會為該獨立機構提供一筆一次過撥款，以資助其初期運作。

29. 據政府當局表示，預計會於約兩年半後向立法會提交相關新法例草案。由於在制定新法例前至少會有三年的過渡期，現行的雙軌規管制度將會繼續沿用。政府當局將會與旅遊業議會探討其在日後規管制度下的參與，以期吸納旅遊業議會的經驗和長處。

30. 政府當局將會在2012年2月27日的會議上，向事務委員會簡介具體的改革方案。

參考資料

31. 相關文件一覽表(連同其超連結)載於下述網頁：

http://www.legco.gov.hk/database/chinese/data_es/es-tourism-sector.htm

立法會秘書處
議會事務部1
2012年2月21日