

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1910/09-10(07)號文件

檔號：CB1/PL/EDEV

經濟發展事務委員會
2010年5月24日舉行的會議

有關香港旅遊業議會的運作的 最新背景資料簡介

目的

本文件提供香港旅遊業議會(下稱"旅遊業議會")的背景資料，並綜述議員就旅遊業議會的運作提出的關注事項。

香港旅遊業議會的成立及運作

背景

2. 旅遊業議會成立於1978年，以保障旅行代理商的利益為宗旨。旅遊業議會是根據《公司條例》(第32章)在1998年註冊成立，為旅行代理商業界組織，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)，規定所有經營外遊業務的旅行代理商必須領取牌照。按1988年《旅行代理商條例》的修訂，旅行代理商須領有由旅行代理商註冊主任¹發出的牌照方可營業，並須符合發牌的條件，包括必須為旅遊業議會的成員，因此他們必須遵守旅遊業議會的作業守則²及指

¹ 根據《旅行代理商條例》的條文，旅行代理商註冊主任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。旅遊業議會則負責規管旅遊業界的日常營運，包括確立作業守則及指引。

² 根據旅遊業議會《組織章程細則》第10條，旅遊業議會會員必須遵守旅遊業議會理事會頒布的作業守則，其目的是規管旅行代理商的行為及作業狀況。會員作業守則包括：《旅遊業議會會員一般作業守則》、《經營外遊團守則》、《旅遊業議會會員刊登廣告守則》、《經營入境旅行服務守則》及《經營遊學團守則》。

引，並受旅遊業議會規管。2002年11月，《2002年旅行代理商(修訂)條例》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. 旅遊事務署現時負責監察旅遊業議會的工作。除以成員或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旅遊市場的發展、影響旅遊業的事宜、旅行代理商的經營環境、營商手法、保障旅客及旅遊業議會財政狀況等事宜與旅遊業議會保持緊密溝通。

工作目標及服務

5. 旅遊業議會的目標是維持旅遊業的高專業水平，並保障旅遊業者與出入境旅客雙方的利益。旅遊業議會與旅行代理商註冊處緊密合作，監察旅行代理商的營運。旅遊業議會現時向會員旅行代理商和市民提供多項服務，包括徵收旅遊業賠償基金³(下稱"賠償基金")徵費、為會員旅行代理商的職員舉辦培訓課程，以及處理消費者的投訴。

管理架構

6. 旅遊業議會由該會的理事會所管理。理事會共有29名理事，包括旅遊業議會主席、8名經選舉產生的理事、8名屬會代表和12名政府委任的獨立理事⁴。旅遊業議會頒布《理事一般守則》，確保理事能公正及忠誠信實地履行議會的工作。旅遊業議會將議會理事會每月會議的重要決定和報告，以及懲處事宜(包括有關旅行代理商違規個案、被撤銷或暫停的導遊證、被撤銷或暫停的領隊證、登記店舖記分紀錄、被暫停或撤銷的登記店舖的名稱等資料)，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、1個專責小組和上訴委員(Appeal Panel)。旅遊業議會所設的委員會之中，負責處理旅行代理商、導遊及領隊的懲處事宜的相關委員會的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。

³ 賠償基金是由根據《旅行代理商條例》第32B條設立的旅遊業賠償基金管理委員會所持有、管理和運用。《旅行代理商條例》第32H條規定，賠償基金的收入得自旅行代理商以繳付徵費方式所提供的供款。

⁴ 由2008年1月起，旅遊業議會將非業界獨立理事的人數由8名增加到12名，以便吸納更多社會其他界別人士的經驗和知識。

8. 上訴委員會(Appeal Board)成員由上訴委員出任。上訴委員會可處理因不服旅遊業議會的紀律委員會⁵、消費者關係委員會及會籍委員會的決定而提出的上訴。上訴委員會的每次會議均包括3名由議會理事會提名，並獲商務及經濟發展局局長委任的委任成員(他們並非議會會員，與會員也沒有任何財務利益或聯繫)，以及兩名由屬會主席(或獲其委任的代表)和經選舉產生的理事中選出的人士。上訴委員如為旅遊業議會委員會的委員，而該委員會的決定正被上訴，則有關上訴委員不得出任是次上訴委員會會議的委員。上訴委員會會議的委員不得與是次上訴結果或與是次上訴任何一方有任何個人利益或聯繫。

9. 旅遊業議會理事會釐訂的各項政策由旅遊業議會辦事處負責執行。議會辦事處由總幹事統率，其下共設有10個部門，截至2010年4月，其職員編制約為50人。

會籍事宜

10. 旅遊業議會轄下有8個屬會，每個都各有特色，專責不同市場和照顧各類旅行代理商的需要。旅行代理商加入旅遊業議會前須加入其轄下其中一個屬會。

11. 旅遊業議會約有1 400家基本會員和普通會員的旅行代理商。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。

收入及財務管理

12. 根據《旅行代理商條例》第32H及32I條，旅行代理商必須繳付旅遊業議會徵費和賠償基金徵費，而徵費比率由商務及經濟發展局局長訂定，並經刊憲予以公告。現時旅遊業議會徵費率為每筆外遊費的0.15%。2009年6月26日，商務及經濟發展局局長制定《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。旅遊業議會徵費是旅遊業議會的主要收入來源，只用於支付與議會實行其目標的工作有關的營運開支。旅遊業議會亦有其他收入來源，例如會費和舉辦提高旅遊業從業員技能的培訓課程。

⁵ 旅遊業議會的紀律委員會指議會理事會，以及獲理事會委派、授權，對下列人等採取紀律處分或規管措施的委員會：旅遊業議會會員、在"入境旅行團(登記店舖)購物退款保障計劃"下登記的店舖、導遊證持有人、領隊證持有人、參加考試的考生，以及其他可能受旅遊業議會規管的相關人等。

13. 旅遊業議會每年須根據《旅行代理商條例》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。旅遊業議會亦會按《公司條例》的規定，每年將其年度帳目交由核數師審核。而經核數師審核的帳目報表，會在會員周年大會上交由會員省覽通過。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。自1990年起，旅遊業議會成為《防止賄賂條例》(第201章)下指定的公共機構，並受該條例的監管。

以往的討論

經濟發展事務委員會

14. 前經濟事務委員會⁶於2007年及2008年的會議上討論與旅遊發展相關的事宜時，旅遊業議會的角色和職能一直備受關注。進行這些討論時，部分委員曾促請政府當局檢討旅遊業界的規管架構，作為打擊業內的不良銷售行為的部分措施，因為現行業內自我規管的做法未能充分保障旅客的利益。委員要求政府當局檢討旅遊業界自我規管機制的效能，並考慮成立獨立機構，以規管旅遊業界。

15. 在2009年6月22日的經濟發展事務委員會會議上，當政府當局向委員簡介與賠償基金徵費有關的立法建議時，委員亦再次促請政府當局檢討旅遊業議會的體制架構和運作。鑒於旅遊業議會在規管業界方面具有一定的權力和其從旅遊業議會徵費獲取相當的收入，事務委員會部分委員建議應對旅遊業議會進行衡工量值式的審計。

16. 在2009年7月16日的會議上，事務委員會邀請旅遊業界及消費者委員會就旅遊業議會的運作發表意見。部分團體代表關注到旅遊業議會負責制訂及執行旅遊業界的作業守則及指引。當中有些團體代表反對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，以及議會對違規會員旅行代理商處罰過重。會議上亦有團體代表關注到議會理事會及紀律小組的成員當中沒有僱員的代表；在現行安排下，旅行代理商的經營者如參與涉及其導遊或領隊的紀律聆訊，或會出現利益衝突。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，發揮平衡業界和消費者雙方

⁶ 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。

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。

17. 在2009年7月16日的會議上，事務委員會部分委員認為旅遊業議會基本上是一個根據《公司條例》成立的商會，故此質疑其監察旅行代理商及收取徵費的法律根據。他們認為由旅遊業議會規管導遊及外遊團領隊的行為，並不合理，因為旅遊業議會的管理層並沒有僱員代表，議會沒有適當地保障他們的權益和就業機會。他們亦認為，由於公職人員只是以觀察員身份列席理事會會議，因此政府當局未能有效監督旅遊業議會的運作。他們促請當局應讓影響整個行業的政策討論更具透明度，應公開讓所有旅遊業議會會員參與。有委員認為，旅遊業議會的信譽已因政治利益和角色衝突的問題而受損。這些委員察悉旅遊業議會不受申訴專員或審計署的監察，故此促請政府當局徹底檢討業內自我規管的機制，並考慮以一個法定機構取代旅遊業議會。

18. 事務委員會的部分其他委員認為，業內自我規管是有效規管旅遊業的方法，因為業內人士具備專門知識及經驗，可以彈性決定規管的規則，以配合旅行代理商及商業環境不斷轉變的需要。在2009年7月16日的會議上，事務委員會通過一項議案，促請政府就香港旅遊業議會的架構、功能、收費及相關安排進行一徹底檢討，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。委員亦要求事務委員會的法律顧問，就旅遊業議會這間註冊公司在監察旅行代理商的工作中擔當業內自我規管的角色⁷及向其收取徵費⁸的法律根據提供意見。

19. 當事務委員會在2010年4月26日的會議上討論香港旅遊業議會對旅行團前往外遊警示生效的地方所採取的政策時，部分委員關注到，雖然旅遊業議會獲賦權規管旅行代理商，但旅遊業議

⁷ 根據事務委員會的法律顧問提供的意見，《旅行代理商條例》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成員。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。有關詳情，請參閱立法會LS53/09-10號文件。

⁸ 根據事務委員會的法律顧問提供的意見，《旅行代理商條例》第321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(立法會LS53/09-10號文件)。

會與旅行代理商在相關會議中就取消或恢復前往外遊警示生效地方的旅行團行程所作的決議，對旅行代理商並無約束效力。該等委員質疑政府及旅遊業議會理事會在監察旅行代理商在此事的安排方面所擔當的角色及提供的意見。

立法會會議

20. 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及向訪港旅行團提供援助。有關詳情可透過點擊**附錄**的超連結閱覽。

21. 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更改為法定機構，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。

22. 在2009年2月25日及2009年6月10日的立法會會議上，有議員分別提出有關旅遊業議會的質詢，當中建議政府當局檢討徵收旅遊業議會徵費的機制和徵費比率，以協助旅遊業界，以及監察旅遊業議會的運作。在2010年4月21日的立法會會議上，有議員因應澳門非凡航空公司的事務提出質詢，並建議政府當局參照澳門的做法，成立旅遊危機處理辦公室，以應付本港或海外突發的旅遊事故。

審核開支預算

23. 在審核2010-2011年度開支預算時，部分委員就旅遊業議會運作的檢討及旅遊業的規管機制提出書面質詢。政府當局表示，政府正就旅遊業議會的運作進行檢討。與此同時，旅遊業議會近月來亦就提高其運作透明度及內部管治方面採取了若干新措施，包括將議會的會議議程和其紀要上載至網站供會員參閱，以及加強政府及非業界代表參與旅遊業議會委員會的工作等。關於有議員建議把旅遊事務署和旅遊業議會合併，以方便實施旅遊政策，政府當局認為旅遊事務署和旅遊業議會沒有需要也不適宜合併，因為在推動旅遊及規管業界方面，兩者各有不同的角色和職能。

最新發展

24. 政府當局將於2010年5月24日的會議上向事務委員會匯報旅遊業議會運作檢討的結果。

參考資料

25. 相關文件一覽表已載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2010年5月18日

相關文件一覽表

委員會	文件	立法會文件檔號
2004年3月10日 立法會會議	劉江華議員提出有關"旅客有關本港服務業的投訴"的書面質詢	議事錄(第38-40頁) http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/counmtg/hansard/cm0310ti-translate-c.pdf
2005年1月26日 立法會會議	楊孝華議員提出有關"未持有導遊證的導遊"的書面質詢	議事錄(第137-138頁) http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm0126ti-translate-c.pdf
2005年10月19日 立法會會議	李華明議員提出有關"旅行社徵收行政服務費"的書面質詢	議事錄(第77-79頁) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm1019ti-translate-c.pdf
2005年11月9日 立法會會議	陳婉嫻議員提出有關"未持有導遊證的人從事導遊工作"的書面質詢	議事錄(第59-62頁) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm1109ti-translate-c.pdf
2006年11月22日 立法會會議	楊孝華議員提出有關"監管行業操守"的書面質詢	議事錄(第42-44頁) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm1122-translate-c.pdf
2006年11月22日 立法會會議	譚耀宗議員提出有關"促進旅遊業健康發展"的書面質詢	議事錄(第62-64頁) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm1122-translate-c.pdf
2007年2月7日 立法會會議	李華明議員提出有關"監管旅遊業"的書面質詢	議事錄(第70-71頁) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0207-translate-c.pdf

委員會	文件	立法會文件檔號
2007年4月23日 經濟事務委員會 會議	政府當局提供有關"進一步保障內地旅客在港的消費權益"的資料文件 會議紀要(第14-17段)	CB(1)1413/06-07(04) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/es/papers/es0423cb1-1413-4-c.pdf CB(1)1945/06-07 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/es/minutes/es070423.pdf
2007年5月30日 立法會會議	有關"促進旅遊業界發展"的動議議案	議事錄(第69-117頁) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0530-translate-c.pdf
2007年10月22日 經濟事務委員會 會議	政府當局提供有關"商務及經濟發展局工商及旅遊科的施政綱領"的文件 會議紀要(第52-65段)	CB(1)43/07-08(02) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/es/papers/edev1022cb1-43-2-c.pdf CB(1)458/07-08 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/es/minutes/ev071022.pdf
2008年10月24日 經濟發展事務 委員會會議	政府當局提供有關"商務及經濟發展局工商及旅遊科推行的施政綱領"的文件 會議紀要(第24-28段)	CB(1)33/08-09(02) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/edev/papers/edev1024cb1-33-2-c.pdf CB(1)324/08-09 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/edev/minutes/edev20081024.pdf
2009年2月25日 立法會會議	謝偉俊議員提出有關"協助旅遊業的措施"的口頭質詢	議事錄(第20-22頁) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/hansard/cm0225-translate-c.pdf

委員會	文件	立法會文件檔號
2009年5月13日 立法會會議	動議有關"建議成立旅遊局專責處理旅遊事宜"的議案	議事錄(第137-177頁) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/hansard/cm0513-translate-c.pdf
2009年5月13日 立法會會議	謝偉俊議員提出有關"無牌旅行代理商"的書面質詢	議事錄(第61-62頁) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/hansard/cm0513-translate-c.pdf
2009年5月27日 立法會會議	謝偉俊議員提出有關"寬免旅行代理商牌照費"的書面質詢	議事錄(第65-67頁) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/hansard/cm0527-translate-c.pdf
2009年6月10日 立法會會議	謝偉俊議員提出有關"監察旅遊業議會的運作"的口頭質詢	議事錄(第14-20頁) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/hansard/cm0610-translate-c.pdf
2009年6月17日 立法會會議	謝偉俊議員提出有關"香港旅遊業議會舉辦的培訓課程"的書面質詢	議事錄(第70-80頁) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/hansard/cm0617-translate-c.pdf
2009年6月22日 經濟發展事務委員會會議	政府當局就修訂《旅行代理商條例(指明賠償基金徵費)公告》(第218D章)和《旅遊業賠償基金規則》(第218E及F章)的建議提供的文件 會議紀要(第5至42段)	CB(1)1939/08-09(03) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/edev/papers/edev0622cb1-1939-3-c.pdf CB(1)2487/08-09 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/edev/minutes/edev20090622.pdf
2009年7月8日 立法會會議	葉偉明議員提出有關"導遊證續領事宜"的書面質詢	議事錄(第85頁) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/hansard/cm0708-translate-c.pdf

委員會	文件	立法會文件檔號
2009年7月16日 經濟發展事務委員會會議	<p>政府當局提供有關香港旅遊業議會運作的文件</p> <p>立法會秘書處擬備有關香港旅遊業議會的文件(背景資料簡介)</p> <p>香港旅遊業議會提供的文件(只備中文本)</p> <p>會議紀要(第1至50段)</p>	<p>CB(1)2242/08-09(02) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/edev/papers/edev0716cb1-2242-2-c.pdf</p> <p>CB(1)2242/08-09(03) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/edev/papers/edev0716cb1-2242-3-c.pdf</p> <p>CB(1)2270/08-09(02) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/edev/papers/edev0716cb1-2270-2-c.pdf</p> <p>CB(1)2777/08-09 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/edev/minutes/edev20090716.pdf</p>
2009年10月28日 立法會會議	謝偉俊議員提出有關"打擊內地旅行團領隊非法在港提供導遊服務的措施"的書面質詢	<p>議事錄(第42-44頁) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm1028-translate-c.pdf</p>
2010年2月24日 立法會會議	謝偉俊議員提出有關"本地一日遊旅行團"的書面質詢	<p>議事錄(第41-45頁) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0224-translate-c.pdf</p>
2010年3月22日 財務委員會特別會議	政府當局就財務委員會審核2010-2011年度開支預算的初步書面問題所作的答覆	<p>http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/fc/fc/w_q/cedb-cit-c.pdf (第49、133、165、166、167及177頁)</p>
2010年4月14日 立法會會議	謝偉俊議員提出有關"向訪港旅客提供的緊急援助"的書面質詢	<p>議事錄(即場)(第64-66頁) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/floor/cm0414-confirm-ec.pdf</p>

委員會	文件	立法會文件檔號
2010年4月21日 立法會會議	謝偉俊議員提出有關"成立旅遊危機處理辦公室"的書面質詢	議事錄(即場)(第56-57頁) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/floor/cm0421-confirm-ec.pdf
2010年4月28日 立法會會議	謝偉俊議員提出有關"監察香港旅遊業議會的投訴處理機制"的書面質詢	議事錄(即場)(第112-113頁) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/floor/cm0428-confirm-ec.pdf