

消費者委員會

就「香港旅遊業的運作和規管架構檢討」
向立法會經濟發展事務委員會提交的意見
(2011年5月23日)

引言

1. 消費者委員會(消委會)樂於就香港旅遊業的運作和規管架構的檢討，向經濟發展事務委員會提出意見。

改革方向的基本原則

2. 因應旅遊業的急速發展，行業的運作模式不斷演變，消費者對加強旅遊權益保障的訴求日益增加之下，旅遊業繼續以行業自律的規管方式是否切合時宜，是一個迫切的課題，這不單涉及旅遊業，亦與旅客的消費權益，以及其他相關連經濟活動息息相關。

3. 就政府諮詢文件建議的四個改革方案，消委會認為，在衡量不同方案時，應考慮所涉及的規管模式能否符合以下一些根本性的原則：

- **全面及有代表性**：有效的行業監管力架構須擁有充分權力監管旅遊業的整體運作，不只限於檢視旅行代理商的財務狀況和規管其運作，亦須包括直接規管領隊和導遊等前線員工的行為操守；

- **認受性**：規管機構須具備公信力及獨立性，獲得社會廣泛認同和支持，以增加公眾對行業的信心；
- **公正性**：持平及有效處理從業員與旅客間的問題，不論投訴人是外遊或訪港的旅客，他們的消費權益都同樣得到重視；
- **問責性**：若發牌及規管工作由同一機構一併處理，可相輔相成，有助加強監管行業的效力；以及
- **可持續性**：規管架構須具靈活性及能因時改變，以便能配合及促進旅遊業的持續發展。

改革方案

4. 方案一（增加旅遊業議會的非業界代表）和方案二（將議會部分職能轉移至政府）某程度來說仍然是沿用雙軌規管制度；如果旅遊業議會的行業自我規管角色不變，兩個方案下產生的架構，其認受性及問責性不足的問題仍有待解決。

5. 近年旅遊業引起不少關注，當中涉及外圍及內部問題，例如：內地放寬旅遊到港旅遊令內地旅客及相關投訴增加（旅客投訴數字見附件）、一些導遊不當或高壓式的推銷手法、行業「自己人管自己人」的批評等。方案一及方案二以斬件（頭痛醫頭、腳痛醫腳）方式改革旅遊業議會，相信難以有效處理上述問題，以及回應公眾對加強旅客保障的訴求。

6. 方案三及方案四建議由獨立機構或政府部門取代旅遊業議會，負責全面規管旅遊業的工作。相比之下，消委會認為方案三及方案四在獨立性、公信力和認受性方面，較之方案一及方案二可取。在監管效益方面，方案三及方案四下執行統一發牌及規管工作，可增強監管機構對牌照持有人的規管能力，亦可減少架床疊屋，有助理順規管政策。

7. 此外，方案四提到由政府統籌旅遊政策、規劃及規管，相信有助政府掌握市場發展及推行政策。然而，該新設的政府部門在定位及職能方面，會否因為要兼顧較多範疇，而拖慢大眾關注急需改善的旅客權益保障工作呢。消委會認為，無論最終選取的是方案三或方案四，制定相關規管機構的成立目的時，保障旅客權益必須置於最先位置。

結語

8. 旅遊業作為影響本港經濟的服務行業，其規管制度的嚴謹性應與其重要性相稱。消委會期望，政府及行業把握今次機會推行徹底改革，保障旅客的消費權益，促進旅遊業的健康發展，令香港經濟可持續在行業的帶動下保持興旺。

附件：消費者委員會有關旅客的投訴數字

| | 2008 | 2009 | 2010 | 1-4/2011 |
|-----------|-------|-------|-------|----------|
| 旅客投訴（總數） | 2,065 | 1,876 | 2,033 | 773 |
| -內地訪港旅客投訴 | 1,291 | 1,304 | 1,420 | 545 |