

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)450/10-11(08)號文件

檔號：CB1/PL/EDEV

經濟發展事務委員會

2010年11月22日舉行的會議

規管內地旅行團來港的接待安排 背景資料簡介

目的

本文件旨在就內地旅行團來港的接待安排提供背景資料，並綜述議員就相關事宜提出的關注事項。

背景

"零團費／負團費"旅行團

2. 根據政府當局提供的資料¹，內地旅行團來港需經由中國國家旅遊局(下稱"國家旅遊局")登記的內地旅行代理商(下稱"組團社")負責組團，然後交由香港註冊旅行代理商(下稱"地接社")負責在港提供接待服務，包括提供食宿，安排觀光行程。一般情況下，內地旅客在內地向組團社交付團費，視乎內地組團社與香港地接社的合約關係，內地組團社會向香港地接社繳付一筆款項，以作地接社提供接待服務的費用。

3. 市場中常引用的"零團費／負團費"旅行團，是指香港地接社在沒有收取內地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，地接社選擇靠賺取佣金以彌補其接待的成本和賺取利潤。為了賺取更多佣金，香港的地接社一般會安排這些"零團費／負團費"旅行團到指定店鋪定點購物，帶團導遊亦須向旅客推銷貨品。根據過往的

¹ 政府當局於2006年11月發出的文件："打擊與"零團費"內地訪港團有關的市場不良行為"(立法會CB(1)344/06-07(07)號文件)。

做法，部份經營"零團費／負團費"的香港地接社更會要求導遊墊支接待費。選擇接受這項安排的導遊，他們一般會通過向旅客促銷商品，賺取更多佣金以作補償。

加強保障內地旅客的措施

4. 自2006年11月有"零團費／負團費"旅行團的內地旅客投訴本地導遊及旅行代理商後，香港海關與警方緊密合作，加強執法，打擊違法的欺騙及誤導消費者行為。他們並與香港旅遊業議會(下稱"旅遊業議會")及消費者委員會(下稱"消委會")建立了迅速通報機制，令相關機構可盡快就投訴採取行動，並在有需要時作出懲處。

旅遊業議會作出的規管

5. 旅行代理商和導遊如違反旅遊業議會的指引及業務守則，會遭受紀律處分，倘違反情況嚴重，處分更包括被撤銷牌照或導遊證。旅遊業議會於2006年11月決定將違規旅行代理商的罰款額由1萬至10萬元，增至5萬至20萬元，以加大懲處力度。旅遊業議會在2007年7月推行"導遊持續專業進修計劃"，導遊每3年續領"導遊證"前，必須首先完成有關進修計劃。

6. 為協助導遊避免依賴購物回佣為主要收入，旅遊業議會於2007年5月發出指引，規定旅行代理商必須支付團費予接待內地旅行團的導遊。旅行代理商也不得要求接待內地旅行團的導遊墊支巨額款項，以及不可不合理地拖欠導遊合理墊支的款項。

7. 2007年，旅遊業議會推出一系列措施，包括把根據"入境團購物商店登記制度"²為內地團體旅客提供百分百退款的保證期延長至6個月、收緊"登記店舖記分制"³、公開被記分店舖的資料，以及要求接待內地團體旅客的旅行代理商必須向旅遊業議會登記行程確認書和向旅客派發行程表等。

² 旅遊業議會於2002年推出該計劃，如旅客對其購買的貨物不滿並在14天內向登記店舖提出，登記店舖須向旅客全數退款。

³ 旅遊業議會於2005年實施"登記店舖記分制"，被記分數累計達30分的店舖，議會會考慮取消其登記，有關店舖便不能再接待團體旅客。

與內地旅遊當局合作

8. 除在本港進行規管及相關工作外，與源頭市場旅遊當局合作規管亦很重要。旅遊事務署定期就推廣"優質誠信香港遊"⁴與內地旅遊部門溝通，互相配合對方的監管工作。香港旅遊發展局(下稱"旅發局")、消委會和相關內地機構例如中國消費者協會、國家旅遊局及深圳市旅遊局等，在內地合作加強有關保障消費者的宣傳及教育。消委會在2007年推出"精明消費香港遊"網站，協助內地旅客瞭解在香港購物需要注意的事項。該網站有超連結至廣東及深圳等地旅遊當局的網站。

9. 內地於2009年5月起實施《旅行社條例》，實施多項打擊"零團費／負團費"旅行團的措施，提高消費者權益的保障，包括要求旅行代理商與旅客簽訂合約，列出行程、旅行代理商安排購物次數、停留時間等。該條例規定旅行代理商如將旅遊業務委託給其他旅行代理商，應向接受委託的旅行代理商支付不低於接待服務成本的費用等。

湖南旅客事件

10. 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。事件揭露了旅行代理商服務質素、導遊態度和安排旅行團定點購物等問題。

事件發生後的跟進工作

11. 政府極度關注事件。旅行代理商註冊主任在2010年6月約見經營內地來港團體遊的旅行代理商，告誡他們必須在接待旅行團時注意服務質素，並時刻保持誠信。旅遊業議會對事件進行了調查，並決定終止該旅行代理商的會籍。此外，當局由2010年6月起採取了多項跟進措施，以加強規管內地旅行團來港的接待安排。

加強業界監管

12. 為方便旅客瞭解他們的權益，旅遊業議會規定旅行代理商在派發給旅客的行程表上，必須列明導遊不得強迫旅客購

⁴ "優質誠信香港遊"向內地旅客提供不同選擇。雖然該等產品團費相對較高，但不設定點購物、自費項目，亦不會索取附加費。

物，亦不可強留旅客在登記店舖之內，以及提供導遊的詳細資料。旅遊業議會會抽查旅行代理商在內地入境團確認書所提供的導遊姓名及導遊證編號，確保資料屬實。旅遊業議會亦已加強對導遊的巡查，確保他們持有旅遊業議會發出的有效導遊證。旅行代理商及導遊的違規紀錄會在旅遊業議會網站上公布兩年，供旅客參考。

13. 在登記店舖方面，旅遊業議會規定登記店舖記錄每一個旅行團進入及離開店舖的時間、核對並記錄導遊的資料，並於店內張貼有關購物退款保障計劃及旅遊業議會服務熱線的海報。旅遊業議會已加強對店舖的巡查，並會收緊登記店舖記分制。旅遊業議會亦已成立專責小組，全面檢討內地來港旅行團的營運，如接待內地團的經營模式、導遊與旅行代理商之間的帶團安排及薪酬制度等。

與內地當局合作

14. 事件發生後，旅遊事務署已與國家旅遊局及有關的旅遊當局會面。深圳市文體旅遊局已召集深圳旅行代理商和中轉社，重申有關誠信旅遊的要求及市場手法的規管，並進行專項檢查，加強處罰違規旅行代理商。該局還會與旅遊業議會互通香港遊團隊更多資料，便利監管，並加強巡查暗訪工作，包括與香港合作增加暗訪工作的密度及覆蓋面。

15. 為了加強與內地旅遊當局的訊息交流，旅遊業議會會向他們通報在接待內地團體遊時屢次違規的香港旅行代理商資料。旅遊業議會在調查涉嫌強迫購物投訴個案時，將要求旅行代理商提供團隊的接待費和團員所支付的全部團費資料，方便內地旅遊局與港方聯手打擊違規行為。

以往的討論

16. 前經濟事務委員會⁵在2006年11月27日及2007年4月23日舉行會議，與會者包括政府當局和來自旅遊業議會、旅發局、消委會及零售和旅遊業界的代表，會上部分委員關注到有關"零團費／負團費"旅行團的問題及購物欺詐事件，反映旅遊業的自我規管制度失效。事務委員會促請政府當局進行全面檢討，以及考慮成立一個獨立的法定機構，負責規管旅遊業。委員察悉佣金制度是旅遊業內存在多年的慣常做法，但他們促請

⁵ 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。

旅遊業議會檢討有關制度及導遊的薪金結構，協助導遊減少依賴銷售佣金作為收入。

17. 關於欺騙內地旅行團旅客的店舖，該事務委員會認為不應姑息此等不良行為。事務委員會認為加強對內地旅客的宣傳及消費者教育，以加深他們對精明消費及投訴渠道的認識十分重要。在2007年4月23日的會議席上，事務委員會通過了一項議案，促請政府當局、旅發局、消委會及旅遊業界加快制訂措施，齊心協力打擊有關行為，以保障旅客及消費者的權益；同時加強與內地合作，致力處理由"零團費"旅行團引伸的不良經營手法，以助本港旅遊業界長遠穩健發展。

18. 在2010年6月28日的會議上，政府當局向事務委員會簡介當局在湖南旅客事件發生後所採取的跟進行動；部分委員認為，該次事件再次反映業界自我規管制度下及"零團費／負團費"旅行團出現的種種問題，因為消費者對涉事旅行代理商提出的投訴高達24宗，而該公司亦曾8次違反旅遊業議會的守則及指引。雖然事件中涉案的旅行代理商可能會受到以撤銷其旅遊業議會會籍的方式懲處(有關會籍是續領旅行代理商牌照的先決條件)，他們關注到現行的機制是否可以防止該公司的董事或股東另外開設新公司再次營運。該些委員並質疑旅遊業議會有否監察有關情況，當中是否有旅行代理商的董事或股東和這些"登記店舖"有關。委員亦對部分旅行代理商聘用非法導遊的不良手法表示關注。他們認為，與其採用懲罰措施並在每次發生被傳媒廣泛報道的事件後實施較前更嚴厲的規管措施，旅遊業議會應制訂防範措施，以遏止違規行為。部分委員促請政府適當地檢討在規管業界方面應否擔當較為主動積極的角色。

19. 事務委員會委員關注到，由於參加香港4天團的湖南旅客每人所繳付的2,000元團費，大部分已被湖南的組團社及獲外判該團的深圳旅行代理商收取，負責接待的本港旅行代理商只好透過其他收入來源(例如購物的佣金)來支付旅行團的開支。政府於2006年已聲稱會糾正由"零團費／負團費"旅行團所衍生的市場上各種不良的經營手法，但這些不良的經營手法至今仍未徹底杜絕，委員對此表示失望。他們認為應收緊記分制度，以達致更大的阻嚇作用。

20. 議員在過往的立法會會議上曾提出多項質詢，就無證導遊為訪港旅行團提供服務、本地旅行代理商接待內地旅行團的服務水平、導遊證續證事宜，以及非法在港提供導遊服務等表示關注。立法會在2007年5月9日會議上通過一項有關"打擊黑店"

的經修正議案，該議案促請政府當局採取積極措施，嚴厲打擊黑店宰客，並加強對旅遊業的規管，令旅客重拾來港購物的信心。

最新發展

21. 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。2010年9月4日，旅遊業議會決定即時撤銷該名女導遊的導遊證。該名女導遊提出上訴，旅遊業議會其後決定把涉事導遊的導遊證暫停6個月，其後如果再次違反有關規例，將撤銷她的導遊證。

22. 2010年10月11日，旅遊業議會檢討內地來港團經營模式與規管措施專責小組向商務及經濟發展局局長提交報告，報告就打擊這些"零團費／負團費"旅行團及就規管接待內地來港旅行團的導遊事宜提出10點建議。

23. 行政長官在2010年10月13日立法會會議上發表2010-2011年度施政報告時表示，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。政府決心加強規管，以助本港旅遊業健全及持續發展。政府當局將於2010年11月22日的會議上，向事務委員會簡介政府有關加強規管內地旅行團來港接待安排的建議。

參考資料

2005年11月9日有關"立法會十三題：打擊無證導遊及黑工導遊"的新聞稿

<http://www.info.gov.hk/gia/general/200511/09/P200511090084.htm>

2006年11月22日有關"立法會十八題：提高本地旅行社接待內地旅行團服務水平"的新聞稿

<http://www.info.gov.hk/gia/general/200611/22/P200611210211.htm>

政府當局的文件："打擊與「零團費」內地訪港團有關的市場不良行為"(立法會CB(1)344/06-07(07)號文件)

<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/es/papers/es1127cb1-344-7-c.pdf>

經濟事務委員會2006年11月27日的會議紀要

<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/es/minutes/es061127.pdf>

政府當局的文件："進一步保障內地旅客在港的消費權益"(立法會CB(1)1413/06-07(04)號文件)

<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/es/papers/es0423cb1-1413-4-c.pdf>

經濟發展事務委員會2007年4月23日的會議紀要

<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/es/minutes/es070423.pdf>

劉江華議員在2007年5月9日立法會會議席上就"打擊黑店"動議的議案及議案的進度報告

http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/legco_rpt/legco_motion0510-c.pdf

<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/motion/cm0509-m1-prpt-c.pdf>

2009年7月8日有關"立法會八題：導遊證續證要求"的新聞稿

<http://www.info.gov.hk/gia/general/200907/08/P200907080139.htm>

2009年10月28日有關"立法會十八題：非法在港提供導遊服務"的新聞稿

<http://www.info.gov.hk/gia/general/200910/28/P200910280187.htm>

政府當局就"規管入境旅遊業界"提供的文件(立法會CB(1)2301/09/10(09)號文件)

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/eDEV/papers/eDEV0628cb1-2301-9-c.pdf>

香港旅遊業議會的最新消息"終止永盛旅遊會籍的處分獲確認"

http://www.tichk.org/public/website/b5/news/2010_06_21/html

經濟發展事務委員會2010年6月28日的會議紀要

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/eDEV/minutes/eDEV20100628.pdf>

香港旅遊業議會的最新消息"議會處分言語冒犯的導遊及相關旅行社"

http://www.tichk.org/public/website/b5/news/2010_09_04/html

2010-2011年度施政報告

<http://www.policyaddress.gov.hk/10-11/chi/pdf/policy.pdf>

有關"政府歡迎旅遊業議會專責小組報告"的新聞

http://prd6-wisearch.wisers.net/ws5/tool.do?_all-articles-input-enable=

立法會秘書處

議會事務部1

2010年11月16日