

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 諮詢總結及建議改革路向

目的

本文件載述就「香港旅遊業的運作和規管架構檢討」的諮詢結果，以及政府當局的建議改革路向。

背景

2. 行政長官在二零一零年十月的《施政報告》中公布，政府會檢討旅遊業的運作和規管架構，包括香港旅遊業議會（旅議會）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，以促進旅遊業健康及持續發展。

3. 在二零一一年四月二十九日至七月十五日期間，我們就旅遊業的運作和規管架構進行為期十星期的公眾諮詢，並發表諮詢文件，邀請公眾和業界就四個有關旅遊業規管架構、旅行代理商發牌制度及導遊規管工作的改革方案提出意見。諮詢期間，我們會見了旅議會屬會、導遊及領隊組織、區議會正副主席及學者等，聽取他們的意見。此外，我們亦透過註冊處的周年交流會向旅行代理商收集意見，以及會晤旅議會獨立理事、香港旅遊發展局、消費者委員會的主席及總幹事，以及其轄下商營手法研究小組。我們亦出席了立法會經濟發展事務委員會會議，聆聽各界代表就有關檢討提出的意見。

諮詢結果

4. 我們共接獲1 249份個人及機構／公司提交的意見書，包括13份由經濟發展事務委員會轉交及三份逾期提交的意見書。在這1 249份意見書中，有1 148份來自旅遊業界的意見書以六款範本撰寫。按每個範本作為一份意見書計算，我們共有107份意見書。有關的主要意見摘錄載於附件。

5. 我們在諮詢文件提出四個改革方案－

- (一) 保留現行雙軌制度，改革旅議會並訂明其公共組織的角色；
- (二) 除了實行方案(一)外，進一步將旅議會部分規管職能轉移至政府部門；
- (三) 成立獨立法定機構負責旅遊業規管工作；及
- (四) 由政府部門取代旅議會負責規管。

在諮詢期內，旅遊業內不同界別和公眾人士提出了不少意見，但回應者一般都認為應改革現行旅遊業規管架構，以提高架構的獨立性、公信力和透明度。

6. 在諮詢期間，旅議會提出了以方案(二)為基礎的修訂方案。該方案認同需改革旅議會理事會的組成和職能，並建議理事會業界成員與非業界成員的數目相等，並有一位政府官員作為當然成員，使非業界人士如方案(二)所建議略佔理事會的大多數。此外，除設立獨立委員會處理上訴個案外，該方案亦進一步建議將所有涉及旅行代理商、導遊及領隊的違規個案交由另一新設的獨立委員會處理。旅議會會繼續制訂旅遊業的作業守則及指引，以及處理向旅行代理商提出的退款要求。旅議會認為，此修訂方案可在無需成立新法定機構的情況下，回應了「自己人管自己人」的批評。大部分由旅行代理商提交的意見書，包括標準信件，均支持旅議會的方案。部分更認為，一個有效的規管架構應由熟悉行業運作的業內人士為大多數和作主導。

7. 除旅遊業界外，其他提交意見的團體及市民主要支持方案(三)或(四)，認為只有全面改革現行制度，才可提高規管架構的公信力。提交意見的大部分公共機構、學者、政黨等均認為成立以非業界人士佔大多數理事席位的獨立法定機構，並由法例賦予其明確的法定職能，最能更有效釋除公眾對於旅遊業界「自己人管自己人」的疑慮。他們預期法定獨立機構處理不良經營手法時，會採取更果斷行動。這與本地主流傳媒和評論員在諮詢期間表達的觀點一致，然而，提出意見的人士亦普遍同意推行方案(三)的費用較高，亦需更長時間實施。

旅行代理商發牌制度及導遊規管工作

8. 在諮詢期間所收集的意見都支持以單一牌照規管所有經營出境及入境旅遊業務的旅行代理商。至於現行的旅行代理商發牌安排，有意見認為現時開設旅行代理商的最低資本要求¹過低。大部分意見普遍支持設立法定發牌制度，以規管導遊。但為接待內地旅行團的導遊另訂發牌要求的建議則未獲支持，因為意見普遍認為，對所有導遊的要求應該一致，不應因他們為不同市場的旅客提供服務而有所區別。部分回應者亦對規管領隊事宜提出意見，大致認為應為領隊設立法定發牌制度。

財政安排

9. 至於未來規管架構的財政安排，有回應者對「用者自付和收回成本」的原則表示關注，憂慮採用此原則後可能導致旅行代理商、導遊及領隊的牌費增加，甚或令現行徵費安排擴展至入境團。部分意見關注難以界定「用者自付」原則下的用者，因為除了旅遊業界外，零售、酒店及餐飲等其他行業均可從規管完善的旅遊業得益。不過，回應者有廣泛共識認為如成立獨立監管機構，政府應提供一筆一次過撥款，以資助該機構的初期運作。

詳細建議

10. 我們在詳細考慮多方面的意見，包括旅遊業規管機構的獨立性、公信力、業界參與和規管成效等因素後，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；

1. 在香港申請旅行代理商牌照的人士必須為《旅行代理商條例》附表1指明的旅議會會員。根據旅議會規定，經營各種旅遊業務的會員的實收資本不少於港幣50萬元，每開設一間分行另加港幣25萬元。至於只從事代客預訂酒店及機票、代理零售旅行團，以及經營其他與旅遊相關業務的會員，旅議會規定他們須提供港幣15萬元以旅議會為受益人的銀行擔保。

- (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)節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。

成立獨立法定機構

A. 職能及規管角色

11. 我們建議成立獨立法定機構，暫名為旅遊業監管局（旅監局），規管旅遊業的運作。旅監局的職能及權力如下－

- (a) 向旅行代理商、導遊及領隊簽發牌照；
- (b) 制訂作業守則、指引及規條，以規管旅行代理商、導遊及領隊的工作，並進行定期監察；
- (c) 處理針對旅行代理商、導遊及領隊的投訴；
- (d) 調查旅行代理商、導遊或領隊涉嫌違反相關法例、作業守則、指引及規條的個案，並視乎情況作出紀律處分；
- (e) 就規管旅遊業事宜向政府提供意見；及
- (f) 管理旅遊業賠償基金。

換言之，旅監局將成為旅遊業的單一監管機構，接掌現時分佈於旅議會及註冊處現時的規管職能、旅行代理商諮詢委員會的顧問職能，以及旅遊業賠償基金管理委員會的職能。

B. 組成

12. 我們建議旅監局理事會成員全部由政府委任。為確保旅監局具公信力及獨立性，理事會主席會由非業界人士擔任，其

多數成員亦會為來自不同專業界別的非業界人士。非業界成員的專業知識及專才，將有助旅監局為其規管工作制訂作業守則、指引及規條。我們建議旅監局理事會及其轄下的委員會必須有足夠的業界成員，使旅監局掌握旅遊業運作的相關知識和專才，並促進政府、旅監局、與業界之間的溝通，以確保旅監局所制訂的指引和守則能針對問題之餘，亦符合業界實際運作情況，最重要的是不會扼殺業界的生存空間和窒礙行業發展。導遊及領隊代表亦會獲委任加入旅監局理事會，以反映從業員的權益和所關注事宜。此外，為強調政府重視與旅監局和業界之間的合作，政府會在新規管制度中加強參與，包括由旅遊事務專員擔任副主席；以及旅監局總幹事亦須由政府批准聘任等，確保旅監局以維護市民大眾利益為主要任務。我們相信上述建議組成能兼顧不同需要，使旅監局既可保持獨立，免受業界不當影響，又能充分掌握業界知識及專才，有助對旅遊業作出有效規管。

旅行代理商發牌制度

13. 由於我們所收到的意見普遍認為不應為經營出境和入境旅遊業務的旅行代理商分設不同牌照，所以我們不建議大幅修改現行的旅行代理商發牌制度。

A. 開設業務的最低資本要求

14. 為回應對開設旅遊業務門檻偏低的意見，我們建議提高旅行代理商申請牌照的最低資本要求，以提高入行門檻，從而提升行業質素。在修訂最低資本要求時，我們會參考其他地方的安排，同時亦會與業界討論最低資本要求的合適水平，以及分階段提高現有旅行代理商在新發牌制度下的資本要求，以減低對旅遊業界的影響。

B. 規管旅行代理商的行為

15. 由於公眾關注部分內地入境旅行團的經營手法，我們建議旅監局應設立有效的紀律處分制度，而有關措施須具備暫停或撤銷違規旅行代理商牌照的法律效力。旅監局亦應設立適當的罰款制度，以及加強巡查旅行代理商。

導遊及領隊發牌制度

16. 我們建議旅監局除了規管旅行代理商外，亦負責規管導遊和領隊。我們會為導遊及領隊設立法定發牌制度，以取代現時由旅議會執行的核證制度²。由於現時旅議會的領隊和導遊的核證制度運作大致暢順，因此我們建議由旅監局負責的發牌制度，可按現時的安排為基礎，但會在個別細節上再加以完善，以配合業界情況，並以長遠提升從業員質素及服務水平為目標。旅監局亦會負責制訂作業操守指引和紀律處分制度，以有效規管導遊和領隊的工作。為減低對旅遊從業員的影響，我們建議訂立過渡期，讓持有旅議會導遊證或領隊證的導遊或領隊，在有關證件有效期屆滿前，其資格繼續被認可。

上訴機制

17. 我們建議設立獨立上訴機制，處理針對旅監局裁決的上訴。任何人如不滿旅監局就申請發牌或續牌事宜作出的裁決，或其就有關違反牌照條件、守則及條例等作出懲罰的裁決，可直接向上訴委員會提出上訴。

財務安排

18. 為避免因成立旅監局而令業界在短期內大幅增加經營成本，或不合理地加重旅遊大眾的負擔，我們建議政府向旅監局提供一筆一次過撥款作為種子基金，以支付成立費用和部分營運開支，及作為應急儲備，應付因市況極為惡劣而令年度收入減少的情況。

19. 我們建議旅監局長遠而言應以自負盈虧的方式運作，其財政來源將會來自旅行代理牌照費用、出境團的印花徵費、及內地入境團登記費。為達致長遠自負盈虧，旅監局無可避免需要逐步調整收費。但為了減低對業界的影響，特別是考慮到中小型旅行代理商的負擔能力，我們不會建議在旅監局成立後即時調高現行旅行代理商牌照費或印花費等費用。至於內地入境

2. 旅議會現時為導遊及領隊設立的核證制度，規定申請領隊證人士須參加旅議會開辦的「外遊領隊證書課程」，考試及格並取得相關證書。申請導遊證人士須持有旅議會認可的證書，並須通過相關的資格檢定考試，才可取得導遊證。

團登記費方面，由於旅議會近年花了大量資源於規管內地入境團，但相關收入卻一直非常低³，因此我們認為有很大空間調高這方面的收費。我們預計這項收費調整將不會對業界造成廣泛影響，因在現時1 600多間旅行代理商當中，只約有110間(約7%)經營接待內地入境團業務。

業界參與

20. 現行以旅議會作為行業自律機構的制度運作至今已超過二十年，當中見證着本港旅遊業的演變和發展。事實上，這制度在過去二十多年曾作出不少貢獻，特別是在出境團規管、協調業界處理涉及有關旅遊的突發事件等方面成績必須大力肯定。為了讓規管工作可以在新制度下順利過渡，我們會參考現行制度，精益求精，以二十多年累積的經驗，作為進一步完善整體規管的藍本。

21. 至於旅議會方面，它熟悉業內運作情況，規管經驗豐富，多年來在行業規管和推動旅遊業發展方面，一直擔當重要角色。為盡量吸納旅議會的經驗和長處，政府會與旅議會探討其在新制度下的參與。我們會研究委託旅議會協助旅監局處理一些非規管性質工作的可行性，例如協調業界處理涉及入境或出境旅行團的突發事件等。如果認為這是合適的做法，我們會考慮向旅議會提供財政支援，以執行這些非規管性質的公共職能。

未來工作

22. 我們下一步會著手草擬一條新法例以取代現行的《旅行代理商條例》(第218章)。若進展順利，我們預計會於約兩年半後向立法會提交新條例草案。我們在草擬法例時，會繼續就制訂新規管制度和架構的詳細安排聽取市民和業界的意見，同時亦會與旅議會探討其日後的公共職能。

3. 只有內地入境團才須繳付登記費。如旅行團的人數不超過40人，登記費為港幣20元；如超過40人，則登記費以每40人港幣20元計算，餘數不足40人者，亦作40人計。

23. 我們預計由現時起至新法例實施需要最少三年的過渡期。在過渡期間，我們會沿用現行雙軌規管制度，而註冊處會加強監察工作，並聯繫及鼓勵旅議會繼續現行規管工作。

商務及經濟發展局
旅遊事務署
二零一一年十二月

公眾諮詢的主要意見摘錄

旅行代理商的規管安排

主要諮詢問題 ¹	接獲的意見
<p>(1) 你認為現行規管旅行代理商的安排應否改變？原因為何？</p> <p>(2) 如認為應該改變，在考慮各改革方案的利弊、影響及成本效益時，除了(諮詢文件)第4.2段所列的主要因素外，是否還應考慮其他因素？</p>	<ul style="list-style-type: none"> 鑑於近年業界經營環境起了變化，加上社會日益關注保障消費者權益，回應者有廣泛共識認為應改革現行旅遊業規管架構，以提高架構的獨立性、中立性和透明度。 部分人士認為，在二零一零年年中發生涉及接待內地入境旅行團的不良經營手法事件，已揭示現時由香港旅遊業議會(旅議會)自我規管的不足之處。 有意見認為，改革方案應同時解決「零／負團費」問題。
<p>(3) 你認為諮詢文件所列的四個方案，哪一個最切合香港的情況和需要？</p> <p>(4) 你對選取方案的具體安排(例如職能、權力、組成、管治和制衡措施)有沒有其他意見？</p>	<ul style="list-style-type: none"> 在諮詢期間，旅議會提出以方案(二)為基礎的修訂方案。該方案認同需改革旅議會理事會的組成和職能，使非業界人士如方案(二)所建議成為理事會的大多數。此外，除設立獨立委員會處理上訴個案外，該方案亦進一步建議將所有涉及旅行代理商、導遊及領隊的違規個案交由另一新設的獨立委員會處理。旅議會會繼續制訂旅遊業的作業守則及指引，以及處理向旅行代理商提出的退款要求。旅議會認為，此修訂方案可在無需成立新法定機構的情況下，回應了「自己人管自己人」的批評。 大部分由旅行代理商提交的意見書，包括標準信件，多數支持旅議會的方案。部分更認為，一個有效的規管架構應由熟悉行業運作的業內人士為大多數和作主導。

1. 主要諮詢問題載列於《香港旅遊業的運作和規管架構檢討諮詢文件》。

主要諮詢問題 ¹	接獲的意見
	<ul style="list-style-type: none"> • 數名旅行代理商反對現時以成為旅議會成員作為發牌的先決條件，並支持方案（四）。 • 其他意見多為支持方案（三）或（四），認為只有全面改革現行制度，才可恢復規管架構的公信力。大部分公共機構、學者、政黨、商業機構及部分區議員均明確支持方案（三），認為成立以非業界人士為大多數理事的獨立法定機構，並由法例賦予其明確的法定職能，能更有效釋除公眾對於「自己人管自己人」的疑慮。 • 部分意見（尤其是導遊組織）支持方案（四），認為現時由旅議會自我規管，成效不彰，且欠公信力。

導遊的規管

主要諮詢問題 ¹	接獲的意見
<p>(5) 你認為由旅議會設立的現行導遊核證制度能否有效規管導遊？在保留雙軌規管制度(即方案(一)或方案(二))下，有哪方面可作出改善，以加強規管導遊的成效？</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 回答此問題的回應者(特別是導遊組織和公眾人士)大都認為現行的導遊核證制度成效不彰。 ● 下文載列對現行導遊核證制度的部分意見- <ul style="list-style-type: none"> (a) 旅議會作為業界商會，會偏袒旅行代理商的利益。旅議會主要由旅行代理商的東主和代理人組成，不應承擔規管導遊的責任； (b) 由旅議會設立的現行導遊核證制度因缺乏法定權力支持，而成效不彰。近年發生導遊挑戰旅議會權威的事故，更令此紀律架構的權威受損； (c) 由業界商會負責制定規管導遊的規例、舉辦考試及簽發證件，並不常見； (d) 現時旅議會對導遊的規管並不理想，因為巡查工作不足，無法解決非法導遊問題；及 (e) 導遊不是旅議會會員，不能享有會員權利。
<p>(6) 若由法定獨立機構或政府全面規管旅遊業(即方案(三)或方案(四))，應否透過立法設立導遊發牌制度？如認為應該的話，是否需要設立過渡期及過渡期的時限為何？</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 導遊組織、旅行代理商、市民、個別區議員及政黨大致支持透過法定發牌制度規管導遊。大部分回應者認為，法定發牌制度既能確立導遊的專業性，又能提高旅遊業的服務質素。 ● 數名回應者就過渡期提出意見。他們大都認為需要有過渡期，建議時限由六個月至三年不等。此外，亦有意見認為，過渡期時限應視乎法定發牌制度有否新要求而定。

主要諮詢問題 ¹	接獲的意見
	<ul style="list-style-type: none"> ● 有意見認為，應即時推行新發牌制度，不設過渡期，因為過渡期間往往會出現更多問題，例如不符合新制度下的發牌資格的導遊從事違法活動。 ● 部分意見亦關注領隊的規管事宜，大致認為應透過法定發牌制度規管領隊。
<p>(7) 你認為應否針對內地入境團出現的問題，另設導遊證或牌照，進一步規範接待內地入境團的導遊的資歷要求？(諮詢文件第 6.3 段)</p> <p>(8) 如認為應為接待內地入境團的導遊另設導遊證或牌照，申請這個導遊證或牌照的導遊應符合哪些額外的要求？如這些要求較現行的導遊證嚴格，是否對接待內地入境團的導遊不公平？</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 大部分回應者（主要為導遊組織和個別市民）都不贊同為接待內地入境團的導遊另訂牌照要求。因為意見普遍認為，對所有導遊的要求應該一致，不應因他們為不同市場的旅客提供服務而有所區別。數名回應者（大都是個別市民）贊同為接待內地入境團的導遊另訂牌照要求，因為內地是訪港旅客的主要客源，但相關投訴卻一直增加。訂定更嚴格要求可改善內地入境團的服務質素。 ● 下列是對接待內地入境團的導遊增訂牌照要求的提議－ <ul style="list-style-type: none"> (a) 接待內地入境團的導遊須符合最低居港年期規定；及 (b) 接待內地入境團的導遊須通過關於內地常識的考試，例如旅遊業架構、民族及文化、基本法律體制、教育及政治制度等。

旅行代理商的發牌制度

主要諮詢問題 ¹	接獲的意見
<p>(9) 你認為應否設立不同牌照並制訂不同規定，以規管經營出境及入境旅遊業務的旅行代理商？</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 回應者較多支持以單一牌照規管所有經營出境及入境旅遊業務的旅行代理商。這些回應者大多是旅行代理商或由旅行代理商組成的聯會。他們支持旅議會的修訂方案，認為現時大部分旅行代理商均遵照相關規則和規例營業，有問題的旅行代理商僅屬少數。規定旅行代理商為經營不同旅遊業務而申領不同牌照，會令所有旅行代理商，不分良莠，同受「懲罰」。 ● 有意見認為，現時旅遊業的問題在於由業界自我規管的成效不彰，與發牌事宜無關。 ● 支持設立不同牌照的回應者包括個別市民、旅遊從業員、學者和個別區議員。他們認為，不同的旅遊業務性質各有不同，營運環境也各不相同，所以設立不同牌照較為恰當。設立不同牌照可確保有效規管。
<p>(10) 你認為應否針對內地入境團出現的問題，為經營接待內地入境團的旅行代理商另設牌照？</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 所收集的意見一般不支持為經營接待內地入境團的旅行代理商另設牌照，理由包括旅客對服務水平的要求應該一致，不應因旅客來自不同地方而有所區別；以及單就某特定市場作出特定要求，並不公平。 ● 反對為經營接待內地入境團的旅行代理商另設牌照的人士，包括個別區議員、導遊組織、學者和個別市民。此外，為數不少的旅行代理商或由旅行代理商組成的聯會均支持旅議會的修訂方案，亦贊成以單一牌照規管所有旅遊業務。 ● 數名市民贊成為經營接待內地入境團的旅行代理商另設牌照。其中有人認為內地入境團的市場尚在發展

主要諮詢問題 ¹	接獲的意見
	<p>中，未臻成熟，加上內地是訪港旅客的主要客源，但相關投訴卻一直增加，所以有必要加強監管。</p>
<p>(11) 如認為應該為經營接待內地入境團另設旅行社牌照，這個牌照應有哪些額外的要求？</p> <p>如這些要求較現行的牌照嚴格，是否對經營接待內地入境團的旅行社代理商不公平？</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 對經營接待內地入境團的旅行社代理商增訂發牌要求的提議包括－ <ul style="list-style-type: none"> (a) 按旅行社規模訂定額外資本要求或保證金； (b) 要求經營接待內地入境團的旅行社代理商繳付保證金；及 (c) 提高經營接待內地入境團的旅行社代理商在違反相關規則及規定的罰則。 ● 有意見認為，除對經營接待內地入境團的旅行社代理商訂立特定要求外，還要提高開業的門檻和要求旅行社代理商交付保證金，以減低他們採用不良經營手法的機會。 ● 數個旅行社代理商、由旅行社代理商組成的聯會及一個導遊組織認為，應取消以成為旅議會會員作為申請旅行社代理商牌照的先決條件。

財政安排

主要諮詢問題 ¹	接獲的意見
<p>(12) 無論你選取哪一個方案，你是否贊成根據用者自付和收回成本原則設定財務安排？如是，你是否同意應考慮合理的開源方法？</p> <p>你認為哪一個開源方法較為合適？（諮詢文件第 4.33 段）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 有回應者對「用者自付和收回成本」的原則表示關注，憂慮採用此原則後可能導致旅行代理商、導遊及領隊的牌費增加，以及／或把現行徵費安排擴展至入境團。部分意見關注難以界定「用者自付」原則下的用者，因為除了旅遊業界外，零售、酒店及餐飲等其他行業均可從規管完善的旅遊業得益。 ● 即使在支持「用者自付和收回成本」原則的人士中，亦有部分認為應注意此原則對旅行代理商的商業營運所造成的影響，特別是對中小型企業負擔能力。有意見認為，新制度不應大幅增加相關各方（包括旅行代理商、導遊及領隊）的費用，尤其在過渡期間為然，以爭取業界支持新規管制度。 ● 部分支持此原則的回應者（包括個別區議員）認為，此舉可提供開源方法從業界收回監管機構的監察和規管費用。所提議的適當開源方法包括 - <ul style="list-style-type: none"> (a) 在合適情況下，向出境團、票務及入境團此三種不同業務徵費，並因應各種業務所涉及的工作及服務訂定費用；及 (b) 為其他因應需求提供的服務訂立徵費，例如向受規管實體收取處理投訴費用。
<p>(13) 若成立法定獨立機構，你認為政府向該機構提供一次過撥款或貸款，以應付初期開支，是否合理？</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 回應者有廣泛共識認為如成立獨立監管機構，政府應提供一筆一次過撥款，以資助該機構的初期運作。 ● 其他資助獨立法定機構的建議包括 -

主要諮詢問題 ¹	接獲的意見
如認為不合理，有什麼其他建議？（諮詢文件第4.33段）	(a) 為該機構物色贊助人；及 (b) 由政府資助該機構的部分運作開支。