

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1522/12-13(04)號文件

檔號：CB1/PL/EDEV

經濟發展事務委員會
2013年7月22日舉行的會議

有關香港旅遊業新規管架構的 背景資料簡介

目的

本文件提供有關推行香港旅遊業新規管架構的背景資料，並綜述議員就此方面提出的意見。

背景

2. 鑒於本港在2010年曾發生涉及旅遊業界以不良手法接待內地旅行團的事件，行政長官在2010-2011年度的施政報告中表示，政府將全面檢討整個旅遊界別的營運及規管架構，包括香港旅遊業議會(下稱"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¹的工作關係。政府在2011年4月就改革現行規管制度的方案進行公眾諮詢，有關方案載於當局發表有關"香港旅遊業的運作和規管架構檢討"的諮詢文件內。

3. 政府當局在2011年12月公布諮詢結果及其詳細改革建議。當局提出的旅遊業新規管架構建議如下 ——

- (a) 當局將會成立一個暫名為旅遊業監管局(下稱"旅監局")的獨立法定機構，負責旅遊業的整體規管工作；
- (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；

¹ 有關旅遊業議會及旅行代理商註冊處的設立及職能的詳情和議員對以不良手法接待內地旅行團的事件的意見及關注事項載於立法會CB(1)1111/11-12(06)號文件。

- (d) 設立獨立上訴機制，處理就旅監局的裁決而提出的上訴；及
- (e) 長遠而言，旅監局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。

4. 據政府當局表示，須就新規管制度草擬新法例以取代現行的《旅行代理商條例》(第218章)(下稱"《條例》")。當局預計可於約兩年半後向立法會提交新條例草案。鑒於新法例獲制定通過前會有至少3年的過渡期，現行雙軌規管制度²會繼續沿用。政府當局將會與旅遊業議會探討該會在日後的規管制度下的參與情況，以期盡量善用旅遊業議會的經驗和長處。

擬議旅遊業監管局的職能及組成

5. 政府當局表示，擬議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。

² 政府於1985年制訂了《旅行代理商條例》，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會的成員，才合資格向旅行代理商註冊處申領旅行代理商的牌照。

6. 在新規管制度下，旅監局將成為旅遊業的單一監管機構，接掌現時分佈於旅遊業議會及旅行代理商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。

7. 政府當局建議，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，而大部分理事會成員亦會是來自不同專業界別的非業界人士。不過，旅監局理事會及其轄下的委員會必須有足夠的業界成員，確保旅監局掌握旅遊業運作所需的知識和專長。導遊及領隊代表亦會獲委任，以反映此等從業員的權益和所關注事宜。

議員在過往的討論曾表達的意見

立法會質詢

8. 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、旅遊業議會徵費的徵收及監察旅遊業議會的運作等。

9. 政府當局就黃定光議員於2013年3月20日提出的質詢作出答覆時表示，當局預計會在2014年年中左右向立法會提交成立旅監局的法例擬稿。在成立旅監局前，《條例》及現行的規管架構依然生效，旅遊業議會將會繼續對旅行代理商的違規行為進行監管和處罰。在過渡期間，旅遊業議會會繼續以嚴肅認真的態度處理違規個案，而旅行代理商註冊處亦會加強規管工作，確保行業運作如常。

事務委員會的討論

10. 政府當局於2012年2月27日向經濟發展事務委員會(下稱"事務委員會")簡介本港旅遊業新規管架構的具體改革建議。委員提出的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

11. 關於旅監局理事會的組成，一名委員認為，當局可在相關法例內訂明業界代表相對來自公眾及政府代表的比例。此外，為提高透明度，旅監局的全部會議(機密或人事方面的事宜除外)均應公開舉行。政府當局表示，為確保旅監局的公信力和獨立性，理事會主席應由非業界人士擔任，而且大部分成員應是來自不同專業界別的非業界人士。政府當局亦建議理事會及

其轄下委員會應有足夠的業界成員，以確保旅監局能掌握旅遊業運作所需的知識和專長。因此，儘管旅監局理事會全部成員均由政府委任，但政府當局在落實有關細節時，亦會考慮業界及公眾在甄選理事會成員的方法及成員數目方面的意見。至於旅監局應以甚麼方式舉行會議，政府當局表示會參考類似機構的做法，亦會適當地顧及確保旅監局具有透明度和問責性的需要。

12. 部分委員關注到，若出境旅行代理商須分擔新規管框架下的費用，此舉對出境旅行代理商有欠公允，因為訂立新規管制度的目的，是打擊衍生自內地來港旅行團的不當手法。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。委員亦強調有必要避免在成立旅監局後而令業界的經營成本大幅增加及不合理地加重旅客的負擔。

13. 政府當局回應委員的關注時建議，長遠而言，旅監局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。為達致自負盈虧的長遠目標，旅監局無可避免地須逐步調整收費。為減低對業界的影響，特別是顧及中小型旅行代理商的負擔能力，政府當局不建議在旅監局成立後即時調高現行旅行代理商牌照費及印花費等費用。

14. 委員促請政府當局確保未來的旅監局的職能不會與旅遊業議會的職能重疊。政府當局表示，旅遊業議會熟悉業內運作情況，並具有豐富的規管經驗。為盡量善用旅遊業議會的經驗和長處，政府會與旅遊業議會進行討論，探討該會在新制度下的參與情況，並會研究委託旅遊業議會協助旅監局處理一些非規管性質工作是否可行，例如協調業界處理涉及入境或出境旅行團的突發事件等。

最新發展

15. 政府當局將會向事務委員會匯報有關推行香港旅遊業新規管架構改革的最新進展。

參考文件

16. 相關文件的超連結載於：
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
2013年7月15日