

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)792/16-17(02)號文件

檔號：CB4/BC/5/16

《旅遊業條例草案》

背景資料簡介

目的

本文件提供有關《旅遊業條例草案》("條例草案")的背景資料，並綜述經濟發展事務委員會("事務委員會")委員過往就此議題提出的主要意見及關注事項。

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("旅議會")¹的角色、權力、責任及運作，以及旅議會與旅行代理商註冊處("註冊處")²的工作關係。

3. 政府在2011年4月就香港旅遊業的規管架構檢討展開公眾諮詢，並於同年年底宣布成立名為旅遊業監管局("旅監局")的獨立法定機構，負責旅遊業的整體規管，以提高規管架構的獨立性、公信力和透明度。

¹ 旅議會負責旅遊業的自我規管工作，包括頒布各項作業守則及指引，以及設置懲處機制，處理會員旅行代理商的違規個案。

² 註冊處隸屬旅遊事務署，負責簽發旅行代理商牌照及相關工作，包括根據《旅行代理商條例》(第218章)監察旅行代理商的財務狀況。

條例草案

4. 條例草案載有11個部分及11個附表，旨在設立旅監局，就發牌照予旅行代理商、導遊及領隊，訂定條文；規管持牌人的活動；就管理旅遊業賠償基金及向旅行代理商徵收徵費，訂定條文；以及就相關事宜，訂定條文。

過往的討論

5. 政府當局於2012年2月27日及2013年7月22日的會議上向事務委員會簡介與旅遊業規管架構有關的事宜。當局於2017年1月23日向事務委員會簡介條例草案的主要立法建議。委員普遍支持有關建議，並就多項有關擬議規管制度及對旅遊業界人士所帶來的影響的事宜提出關注。事務委員會委員提出的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

對旅遊業界人士的影響

6. 部分委員歡迎引入新規管制度，以打擊一些旅遊業界人士的不良營商手法。然而，他們認為過度規管或會影響導遊的生計，尤其是從事導遊工作的自由職業者，他們享有較大的靈活性，在旺季時賺取較高收入。政府當局應在行業規管和前線從業員的生計之間取得平衡。

7. 事務委員會察悉旅遊業界關注到，作為業界前線從業員的導遊及領隊可能無意中觸犯新法例，尤其在未有清楚界定強迫購物的範圍的情況下。由於業界的前線從業員工作時主要按照旅行代理商的指示行事，委員關注到，條例草案會否為業界前線從業員因按照旅行代理商的指示行事而面對刑事檢控，加入免責辯護條文。

8. 政府當局解釋，在新規管制度下，旅監局會以行政方式要求旅行代理商必須向導遊/領隊就接待每個旅行團制訂及派發帶團工作單，以清楚界定導遊/領隊在每個行程的具體工作及責任。此外，旅監局的行為守則及/或指引會規定導遊如發現任何旅客被強迫購物，應盡快通知相關執法部門及旅監局，以打擊旅遊業的不當行為。

9. 委員促請政府當局向業界解釋新規管制度的規定詳情，以及當旅監局制訂了新的行為守則和指引，便立即通知業界。委員認為，在條例草案獲制定成為法例前，須讓前線從業員清楚知悉他們在新規管制度下所須承擔的責任。關於旅監局理事會的組成，部分委員建議增加代表業界前線從業員的旅監局理事會成員人數。

10. 委員籲請政府當局繼續聽取業界的意見，並在有需要時對規管制度作出適當的調整。一名委員亦要求政府當局考慮擴大條例草案的涵蓋範圍，以解決訪港旅遊活動對本港居民帶來的滋擾問題。

紀律制裁及上訴機制

11. 委員察悉，根據條例草案，為確保持牌人遵守新的規管制度，旅監局將具備進行查察及調查的權力。旅監局會設立紀律委員會，負責處理經旅監局調查後、關乎持牌人的投訴和涉嫌不當行為的個案。旅監局可設立研訊委員會，就上述個案進行研訊，以決定是否作出紀律制裁命令。因旅監局的決定或研訊委員會的紀律制裁命令而受屈的人士，可向獨立的上訴委員會提出上訴。

12. 關於委員對新規管制度的上訴機制的關注，政府當局表示，將來會根據條例草案設立獨立的上訴委員會，透過聆訊處理有關紀律制裁命令及旅監局的決定的上訴。為確保上訴委員會的獨立公正，任何公職人員、旅監局成員或紀律委員會成員將不合資格出任上訴委員會成員。

13. 就委員對法庭與紀律委員會的分工問題的關注，政府當局表示，如個案/投訴涉及有人涉嫌干犯新條例下的刑事罪行，旅監局在進行調查後，會按既定程序把案件交由律政司考慮是否提出刑事檢控，然後由法庭進行審判。旅監局亦會循紀律程序對違法持牌人作出紀律制裁命令。另一方面，如個案/投訴涉及持牌人涉嫌違反旅監局的指令、行為守則或指引，旅監局只會按照紀律程序作出跟進。

14. 一名委員顧慮到，在新規管制度下，有個別人士或會藉對導遊/領隊/旅行代理商作出虛假的指控以獲得好處。該委員建議旅監局應就處理投訴方面制訂明確的指引。

規管網上旅行代理商

15. 鑒於有些網上旅行代理商在香港境外營運，部分委員關注到，政府當局在新規管制度下規管網上旅行代理商是否切實可行及奏效。

16. 政府當局表示，上述的規管建議旨在保障香港消費者的權益。旅監局會考慮各種因素(例如有關宣傳是否針對香港市民，以及有關廣告是否透過香港傳媒發出)，以決定該等網上旅行代理商是否積極向香港市民推銷旅遊服務，因而應受到香港的規管制度所監管。至於在海外經營的網上旅行代理商，當局會盡力嘗試與有關的旅遊部門聯絡。為加強教育消費者，旅監局亦會不時公布持牌旅行代理商的最新名單(不論是網上旅行代理商或實體旅行代理商)，以協助本地消費者分辨及選擇持牌旅行代理商。

成立旅遊業監管局

17. 部分委員關注到成立旅監局的經費來源，以及旅監局決定主要收入來源的收費及徵費(包括出境旅行團印花徵費和旅行代理商、導遊及領隊的牌照費用)在新法例全面實施後首5年維持於當時水平的基礎為何。政府當局解釋，當局將會提供一筆一次過種子基金，用以成立旅監局。此外，當局亦建議調高內地赴港旅行團登記費，並按照旅行團的人數而訂明不同收費水平。具體收費水平將由旅監局釐定。

18. 委員察悉，在旅監局成立前，旅議會仍是旅遊業界的主要規管機構。他們籲請政府當局制訂合適的措施，確保現行規管制度可順利過渡至新的規管制度，尤其是旅議會員工的過渡，以及制訂便利旅議會在過渡時期打擊"不合作運動"的工作的措施。

議案

19. 鑒於旅遊業內存在導遊及領隊"假自僱"的情況，事務委員會通過一項議案，促請政府當局規管旅行代理商和導遊/領隊之間的僱傭關係，以保障各方的合理權益。該項議案的措辭載於**附錄I**。

最新發展

20. 條例草案於2017年3月22日提交立法會會議席上省覽。內務委員會於2017年3月24日決定成立法案委員會，審議條例草案。

相關文件

21. 相關文件一覽表載於**附錄II**，該等文件已登載於立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)。

立法會秘書處
議會事務部4
2017年4月7日

經濟發展事務委員會

在 2017 年 1 月 23 日的會議上
就議程項目 IV"《旅遊業條例草案》"通過的議案

鑑於旅遊業內導遊及領隊「假自僱」的情況嚴重，從業員長期以來無法享有僱員合理權益，並擔心《旅遊業條例》日後會令他們有責無權，有實無名；本委員會敦請政府當局向立法會提交《旅遊業條例草案》時，明確規管旅行社和導遊及領隊之間的僱傭關係，以確保僱主及僱員合理權益，包括勞工保險的保障。

原議案動議人：陸頌雄議員
原議案和議人：黃定光議員, SBS, JP
修正案動議人：姚思榮議員, BBS

(Translation)

Panel on Economic Development

**Motion passed under agenda item IV on "Travel Industry Bill"
at the meeting on 23 January 2017**

That, given the seriousness of the "false self-employment" problem among tourist guides and tour escorts in the travel industry, practitioners have long been unable to enjoy their legitimate rights as employees, and they are worried that they will be entrusted with responsibility but not given due protection under the Travel Industry Ordinance in future and they have to act without the proper status, this Panel urges the Administration, upon introduction of the Travel Industry Bill into the Legislative Council, to clearly regulate the employment relationships between travel agents and tourist guides, and between travel agents and tour escorts, so as to ensure that employers and employees are entitled to their legitimate rights, including labour insurance coverage.

Original motion moved by : Hon LUK Chung-hung
Original motion seconded by : Hon WONG Ting-kwong, SBS, JP
Amendment moved by : Hon YIU Si-wing, BBS

相關文件一覽表

文件來源	會議日期／ 發出日期	文件
經濟發展事務委員會	2012年2月27日	政府當局的文件 會議紀要
	2013年7月22日	政府當局的文件 會議紀要
	2017年1月23日	政府當局的文件 會議紀要