

消費者委員會

就《旅遊業條例草案》呈交立法會法案委員會的意見

2017 年 5 月 9 日

1. 消費者委員會（消委會）歡迎政府改革現有旅遊業的規管制度，藉成立一個獨立法定機構－旅遊業監管局（旅監局），立法規管旅遊業整體運作。
2. 近年來接連發生涉及旅遊業界以不良手法接待旅客的事件，嚴重損害本港旅遊業的形象和聲譽。在 2012 至 2016 年期間，消委會每年收到約二千至三千宗的旅客投訴（見表 1），當中涉及到港旅客的投訴更高達 9 成。近年雖然外遊團及到港旅客的整體投訴數字有下降，但這與政府和業界推出措施，內地旅遊政策及旅客選擇旅遊點改變可能有關，未必是不良手法接待旅客的情況已經收斂。另一方面，旅遊業正受網上銷售模式沖擊，透過旅行代理商購買機票、酒店住宿等旅遊套票/單項服務的投訴亦有增加趨勢。綜合而言，外遊及到港旅客的投訴顯示了旅遊業存在的銷售問題和消費爭議仍未得到舒緩，政府有迫切需要改革現有旅遊業的規管架構，透過立法規管旅行代理商、導遊及領隊的活動，以保障消費者及促進行業長遠健康發展。
3. 就政府最近公布《旅遊業條例草案》（條例草案）的內容，消委會支持條例草案下對監管旅行代理商、導遊及領隊的牌照規定及作業要求，並對條例草案有以下的意見及建議：

旅監局的職能和權力

4. 消委會建議，政府當局在制定旅監局的職能上，應明確加入保障到港旅客及香港居民在購買旅行代理商服務時的消費權益，以確保旅監局成立後對行業規管及制定政策方向時能為消費者提供適切到位的保障。

5. 條例草案賦予旅監局權力設立和實施行政計劃，以規管入境旅行團安排下到港旅客光顧的商店。消委會認為，旅監局應透過有關條文同時加強與行程安排下光顧的購物商店有關連的旅行代理商、導遊及領隊的規管，例如規定旅行代理商、導遊及領隊必須向旅監局申報與有關商店之間的從屬或利益關係，及訂明當出現問題時關連人士應負上的責任，並制定具阻嚇力的懲處措施，懲處違規的旅行代理商、導遊、領隊，及與有關商店從屬或利益關係的旅行代理商董事。
6. 條例草案亦賦予旅監局向持牌人發出指引、指令及行為守則的權力。消委會認為，旅監局在成立後應透過運用有關的權力，提升服務質素、增加市場透明度、推動公平交易，及保障旅遊消費者的權益。消委會期望，旅監局審視旅行代理商在提供旅遊服務時在價格資訊披露（例如「零」團費或接近免團費、收取導遊/領隊小費、滴漏式標價）、銷售合約條款細節（例如旅客取消預訂行程的條款、旅行代理商取消行程的退款安排及賠償、旅遊警報下的緊急情況處理）、旅行代理商提供的指定產品/服務（例如旅遊保險、購物地點等），以及另類旅遊服務（Alternative tourism，例如探險/醫療/購房旅遊）等安排對消費者的保障是否足夠，並制定具約束力的指引、指令及行為守則監管旅行代理商、導遊、領隊和旅遊服務。
7. 面對龐大的旅遊服務市場，旅行代理商、導遊及領隊間的服務水平和質素不一，消委會認為政府當局有必要賦予旅監局足夠人手及資源，就安排到港旅行團的持牌人及行程安排下光顧的商店作循規審查及執法，並向消費者提供全面的旅遊資訊。
8. 針對條例草案賦權旅監局執行非規管職能，當中不涉及紀律事宜的消費者與持牌人間之爭議會轉介予由商務及經濟發展局局長委任的獨立小組處理。消委會期望，政府當局進一步說明有關小組的職能和權力範圍，例如小組向消費者提供申訴的安排和機制、在處理旅行代理商及消費者間之爭議時，涉及進行調解及作出具約束力的裁決方面對消費者的保障和限制的細則等。

網上旅行代理商的規管

9. 現時網上平台提供的出境旅遊服務五花八門，同時亦有不少網上中介平台，向消費者「轉售」旅行代理商提供的旅遊服務，當中牽涉的商業關係及權責問題十分複雜，一般消費者難以區分哪些網上平台屬於受規管的旅行代理商，及其在網站購買旅遊服務時得到的保障範圍（例如「旅遊業賠償基金」的覆蓋範圍）。
10. 因此，消委會全力支持旅監局透過發牌規管網上旅行代理商的營商手法，網上旅行代理商在提供旅遊服務時須同樣受到本意見書第 6 段提到旅監局發出的具約束力的各項指引、指令及行為守則的監管。然而就條例草案中有關經營旅行代理商業務的涵義，消委會期望政府當局能夠進一步釐清有關旅行代理商在境內或境外向香港的公眾「積極推廣」的定義，以確保消費者在接受網上旅行代理商的服務時了解得到的保障。
11. 另外，消委會亦建議政府當局規定所有持牌網上旅行代理商在向香港消費者銷售旅遊服務前，須明確列出相關旅遊服務是否屬「旅遊業賠償基金」的保障範圍，及其在網站當眼位置設有持牌旅行代理商的牌照號碼，以資識別。
12. 隨著網上預訂旅遊服務日趨普及，而當中有不少網站平台並非在香港註冊，消費者在網上購買旅遊服務時遇上不良銷售手法的風險亦可能隨之增加，消委會促請政府當局加強對網上旅行代理商的循規審查及監管，並制定有效的措施，不時監察境內或境外網站平台的運作。

旅遊業賠償基金

13. 過往出現突發事件時，例如旅行代理商結業，消委會收到不少有關「旅遊業賠償基金」賠償範圍的查詢和投訴。就條例草案下有關賠償基金的安排，消委會建議旅監局提高對外遊旅客提供的保障，由現時提供最高相等於所損失的外遊費九成的賠償進一步增加。消委會期望，政府當局在「旅遊業賠償基

金」下撥出某個百分比成立「旅遊業發展基金」推動香港旅遊業持續發展及提升行業專業水平的同時，能夠進一步提高賠償基金的成數，以增加旅遊消費者的保障。

表 1：有關外遊旅行團/到港旅客投訴

年份	外遊旅行		到港旅客
	旅行團	酒店/機票套票	
2012	181	58	2,157 (198)
2013	227	75	2,857 (287)
2014	214	108	2,733 (195)
2015	193	115	2,507 (233)
2016	151	101	2,088 (160)
1-3/2017	32	21	478 (24)

() 涉及香港旅遊業議會轄下登記店舖的投訴

資料來源：消費者委員會