

政府對團體代表及個別人士
在《旅遊業條例草案》委員會2017年5月9日會議上及
以書面方式提出的意見的整體回應

目的

本文件載述政府對團體代表及個別人士在《旅遊業條例草案》(《條例草案》)委員會 2017 年 5 月 9 日會議上及以書面方式提出的意見的整體回應。

設立旅遊業監管局(旅監局)的需要及迫切性

2. 關於成立旅監局的建議，自 2011 年至今已經過多年的廣泛諮詢及討論，政府致力擬訂各項立法建議及《條例草案》，並一直與旅遊業界、立法會經濟發展事務委員會及其他相關持份者保持溝通，因應所收集到的意見及行業最新發展而完善《條例草案》的內容。在過去的諮詢工作及《條例草案》委員會 2017 年 5 月 9 日的會議上，旅遊業界大部分人士、政黨、消費者委員會等不同持份者均支持政府盡早設立具有法定地位的行業規管機構。

3. 因此，為行業規管奠下法律基礎，並透過《條例草案》設立規管機構，加強打擊業界不良行為，實在刻不容緩。部分人士倡議應先探討成立旅遊局，我們認為有關提議不能替代立法成立規管機構，兩者不應混為一談。事實上，早日成立旅監局有利於保障消費者權益，提升旅遊業界專業水平，促進行業健康長遠發展。

內地入境旅行團的規管

4. 我們留意到有意見指《條例草案》只着重針對內地入境旅行團市場。事實上，旅行代理商不論經營入境或出境旅遊業務，均受到《條例草案》的規管。然而，近年不時發生不良經營內地入境旅行團業務的事件，當中更甚至涉及人命傷亡，嚴重損害本港旅遊業的形象及聲譽。因此，我們有需要在《條例草案》引入針對性措施，加強有關市場的規管。有關措施旨在對內地入境旅行團訂下基本及合理的規管要求，並就以下不當行為列為刑事罪

行：

- (a) 違反牌照條件，主要是由於強迫旅客購物¹；
- (b) 與內地俗稱「野馬」旅行代理商合作；及
- (c) 沒有在安排接載旅行團的車輛上展示指定資料²。

—— 《條例草案》在上述方面的相關條文見附件。

5. 另一方面，《條例草案》對經營出境旅遊業務者同樣作出規管，包括領取牌照及續期要求、財務監察，以及由旅監局制定的牌照條件、指引、指令等措施，以確保出境旅遊市場繼續運作有序。

旅行代理商與前線從業員之間的合作關係

6. 就應否透過《條例草案》規管旅行代理商與導遊及領隊之間的合作關係，政府理解旅遊業界人士各有不同看法，未有共識。香港是自由市場，現時亦沒有法例就個別行業規定所有提供服務的從業員必須為僱員，因此，我們認為不適宜透過《條例草案》就旅行代理商與導遊及領隊之間的合作關係劃一規定為僱傭關係。

7. 其實正如其他行業一樣，為了避免誤會或爭拗，最重要的是，旅行代理商與導遊或領隊在合作前，必須根據雙方的意願，清楚了解彼此合作的性質，而導遊或領隊亦須辨清自己屬於僱員還是自僱人士的身份，以確保權益。要分辨這兩種身份，須要考慮所有相關的因素，而法庭已透過過往的案例列出區別僱員與自僱人士的多個因素³。

¹ 新法例中有關條文適用於所有入境旅行團(即來自內地及內地以外的地方)。

² 新法例中有關條文適用於所有入境旅行團(即來自內地及內地以外的地方)。

³ 常見的主要因素包括：對工作程序、時間及工作方式等安排的控制權；工作時所需器材、工具及物料的擁有與提供；是否自行經營業務及負上投資及管理責任；是否合理地被視作僱主機構的成員；是否有權自行僱用幫工協助工作；對業務財政風險的承擔(盈利或虧本的風險)；保險及稅務的責任；行業或專業的傳統結構及慣例；以及法院認為相關的其他因素。

8. 另一方面，旅行代理商如考慮與導遊或領隊訂立自僱人士的合約，必須非常審慎評估所涉及的風險。即使旅行代理商聲稱其導遊或領隊為自僱人士，或導遊或領隊在合約中被稱為自僱人士，如果雙方實質上存在僱傭關係，旅行代理商仍須履行其在有關法例下的責任，向被假稱為「自僱人士」的導遊或領隊償付可追溯的法定權益，包括《僱傭條例》(第 57 章)、《僱員補償條例》(第 282 章)等的權益。旅行代理商亦可能要負上觸犯有關法例的刑責。

9. 我們了解旅遊業界有些人士對「假自僱」的關注，勞工處一直致力教育市民及僱主認識僱員與自僱兩種合約形式的分別、利弊及當中涉及的不同法律權益及責任；並採取不同措施打擊任何蓄意將僱員假稱為自僱人士以逃避法律責任的行為，包括向涉及「假自僱」糾紛的人士提供諮詢及調停服務，以及對未有履行勞工法例下的責任的僱主採取執法行動。

10. 我們明白導遊和領隊作為前線從業員，希望新規管制度能加強保障其權益。我們早前已建議旅監局透過行政措施，規定旅行代理商與導遊或領隊合作前須簽訂服務協議，促使旅行代理商：(a)必須向其導遊或領隊支付服務報酬；(b)不得要求其導遊或領隊承擔或不合理地墊支接待旅行團的任何費用；以及(c)不得拖欠其導遊或領隊已墊支的費用。違反任何行政措施的旅行代理商亦會受到紀律制裁。

11. 另外，我們注意到旅遊業界個別人士對《條例草案》第 41 條(該條禁止旅行代理商僱用(或以其他方式聘用)無牌導遊或領隊)表達意見，查詢有關表述會否將旅行代理商與導遊及領隊之間的合作關係局限為僱傭關係。事實上，該條採用「僱用(或以其他方式聘用)」的字眼(英文版本為「employ, or otherwise engage」)，可涵蓋旅行代理商與導遊或領隊的不同合作關係，包括導遊或領隊屬於自僱人士的情況。

旅行代理商與前線從業員的法律責任

12. 在旅遊業新規管制度下，旅行代理商、導遊及領隊均須遵守新法例，並須為自己任何違法行為或作為負上法律責任。我們明白旅遊業界個別人士的關注，如有涉嫌違法個案發生，尤其是

有旅客在港遭受強迫購物，旅行代理商與前線從業員之間會否出現法律責任不清的情況。

13. 作為直接接待入境旅行團的前線從業員，導遊在任何情況下，不論其與旅行代理商的合作關係為何或旅行代理商有否指示其強迫旅行團成員購物，都不應強迫旅行團內任何成員購物，否則可能須因違反新規管制度下相關的牌照條件而負上法律責任。如涉事導遊乃受旅行代理商的指示而強迫旅行團成員購物，則該旅行代理商亦可能須因違反相關的牌照條件而負上法律責任。

14. 相反，如旅行代理商已採取一切切實可行步驟以防止涉事導遊作出強迫購物的作為(有關步驟包括但不限於：提供清晰指引或安排適當培訓，定期進行檢討並在有需要時作出適當修訂；在僱用或以其他方式聘用導遊接待入境旅行團前，先查看有關人士曾否作出強迫購物的作為等)，但該導遊仍然強迫旅行團成員購物的話，該導遊可能須因違反相關的牌照條件而負上法律責任，該旅行代理商則沒有違反相關的牌照條件而毋須負上法律責任。

15. 旅監局在制定有關牌照條件的附屬法例時，會考慮收集到的旅遊業界意見，確保旅行代理商及前線從業員的法律責任得以清楚釐定，避免出現雙方互相推卸責任的情況。

網上旅行代理商的規管

16. 旅遊業界及消費者委員會均普遍支持政府的建議，將以香港市民為對象而經營出境旅遊業務活動的網上旅行代理商納入《條例草案》的規管，以期向本港外遊旅客提供更大保障，並為傳統實體及網上旅行代理商締造更公平的競爭環境。

17. 如其他行業一樣，旅遊業會因應資訊科技發展而出現新的營運模式。然而，畢竟經營旅遊業務活動(代到港旅客及／或本港外遊旅客獲取旅遊服務)牽涉旅客利益以至香港整體旅遊業的聲譽，故不論其營運方式如何(傳統實體或網上營運)，從事旅遊業務活動者均須受到適當的監管。此外，我們有需要為實體與網上經營者維持公平的營商環境。

18. 我們注意到時下有人會以個人身份在網上平台招徠到港旅客，並親身為他們提供導遊服務。事實上，以這種模式營運的人

士在現時《旅行代理商條例》(第 218 章)的規管制度下需要申領牌照，日後在新規管制度下亦須申領牌照。在這方面，有關人士須受以下兩個層面的監管：

- (a) 第一個層面是導遊發牌制度，確保直接向旅客提供導遊服務的任何人士，均具有一定的專業知識及水平和服務質素；及
- (b) 另一個層面是旅行代理商發牌制度，確保代到港旅客獲取入境旅行服務的任何人士，對於業務經營(特別是財務方面)均具有一定承擔。

19. 委員會中有些委員及旅遊業界部分人士關注涉及網上旅行代理商的執法事宜。雖然有些網上旅行代理商的經營或身處地點在香港境外，但旅監局會盡力跟進該等旅行代理商的違法個案。旅監局如得悉有關人士的經營或身處地點，會嘗試聯絡當地旅遊監管機構，以採取適當行動。該局亦會不時公布持牌旅行代理商的最新名單，並透過公眾教育、宣傳活動等，協助本港消費者分辨出及選擇持牌的旅行代理商，以確保旅客權益得到合適保障。

旅監局的財務安排

20. 旅遊業界部分人士關注新規管制度會否加重其財務負擔。為了減低新規管制度對業界的影響，我們早前已建議各項費用和旅監局徵費(內地入境旅行團登記費除外⁴)在新條例全面生效後首五年維持於當時水平，其後按循序漸進的方式作出適當調整。此外，為支持旅監局的初期運作，政府會適時向立法會申請撥款，為旅監局提供一筆過款項作為種子基金。

21. 我們正就旅監局所需資源進行詳細研究，並會聘請顧問公司提供協助，在確保旅監局長遠自負盈虧的同時，亦會考慮到業界在新規管制度推行期間的財政負擔能力。

⁴ 香港旅遊業議會現時向接待內地入境旅行團的旅行代理商收取的登記費偏低。如旅行團人數為 40 人或以下，全團總計為 30 元；如人數為 41 人或以上，全團總計為 60 元。我們預計旅監局會提高登記費，並按旅行團的人數而訂明不同收費。確實收費將由旅監局考慮當時市場環境、該局規管經驗等因素後釐定。

推行新規管制度的籌備工作

22. 當《條例草案》獲立法會通過後，我們會立即着手籌備推行新規管制度，包括尋求所需資源以設立旅監局，讓該局招募職員以處理制定附屬法例、指引、指令、行為守則，以及其他行政安排⁵等工作。籌備期間，政府會與旅監局緊密合作，並與包括香港旅遊業議會(旅議會)在內的旅遊業界及其他相關持份者保持溝通，使新規管制度得以盡早全面實施。

商務及經濟發展局
旅遊事務署
2017 年 6 月

⁵ 這包括在 2017 年 5 月 9 日的會議上及書面意見中提及的業界課程事宜、新成立的旅遊業發展基金的用途、規管入境旅行團在行程安排下光顧的店鋪的行政計劃、處理消費者與持牌人之間不涉及紀律事宜的爭議的機制等。

《條例草案》中涉及加強內地入境旅行團市場規管的條文

條文	備註
(一) 打擊強迫購物^{6*} 第 6(2)(b)條： 「持牌旅行代理商不得在以下情況下，經營旅行代理商業務—— …… (b) 該業務的經營，並非按照對有關旅行代理商牌照或任何有關分行牌照施加的條件。」	以往曾發生內地入境旅行團成員於在港行程期間遭到強迫購物，手法包括騷擾、威迫手段(包括使用武力)等，嚴重損害入境旅行團成員的安全及利益，以及本港旅遊業的形象及聲譽。 為了打擊旅遊業界強迫購物的不良作為，旅監局會就旅行代理商及導遊訂明針對強迫購物的牌照條件(另見我們早前向立法會提交的CB(4)955/16-17(02)號文件，以及上文第 12 至 15 段)。
(二) 打擊與內地俗稱「野馬」旅行代理商合作 第 6(3)條： 「持牌旅行代理商不得代在內地的人所組織的內地入境旅行團，獲取第 5 條⁷描述的任何服務，但如該人獲得規管內地旅遊業的內地規管機構批准下，組織該旅行團，則	本條文旨在打擊香港旅行代理商與未獲內地旅遊業規管機構(即國家旅遊局或相關省市旅遊規管部門)批准的內地旅行代理商所組織的內地入境旅行團獲取入境旅行服務。 因應業界以往提出的關注，我們在《條例草案》加入免責辯護條文(即第 6(5)及(6)條)，被控犯第 6(3)條的罪行的被告旅行代理商，如證明該被告人已採取所有切實可行步驟，以斷定有關的

⁶ 附屬法例會就「強迫購物」訂明釋義，即指使用騷擾、威迫手段或施加不當影響，以在相當程度上損害另一人在選擇或行為方面的自由，以期導致該另一人作出某購買或其他交易行為，而如該另一人沒有接觸該強迫購物行為，他是不會作出該購買或其他交易行為的。

⁷ 《條例草案》第 5 條原文如下：「任何人如代在內地的人所組織的內地入境旅行團，獲取任何以下服務，即屬經營內地入境旅行團業務——(a)提供觀光或遊覽令人感興趣的本地地方的服務；(b)提供食肆膳食或其他備辦膳食的服務；(c)提供購物行程的服務；(d)提供與(a)、(b)及(c)段描述的任何服務相關的本地交通接載的服務。」

條文	備註
不在此限。」	在內地的人，是否在規管內地旅遊業的內地規管機構批准下，組織有關的內地入境旅行團，及該被告人斷定該有關的人在該規管機構批准下，組織該旅行團，屬合理斷定，即為免責辯護。就旅行代理商是否已採取所有切實可行步驟，將會視乎每宗個案的情況而定。 事實上，現時旅議會已有相類的規管要求，若香港旅行代理商接待的內地入境旅行團由內地旅行代理商組辦，該內地旅行代理商須為已獲國家旅遊局批准者。 國家旅遊局在其網頁上公布獲批內地旅行代理商的名單⁸，並不時更新。香港旅行代理商只需透過有關名單核對擬議合作的內地旅行代理商的資料，以查核其資格。
<u>(三)規定在安排接載旅行團的車輛上展示指定資料*</u> 第 37(1)條： 「持牌旅行代理商如為接載旅行團安排車輛，須以訂明方式，在該車輛上展示該旅行團的訂明資料。」	根據旅議會的規管經驗，以往有些本港旅行代理商違反其規管要求，未有在安排接載入境旅行團的車輛展示旅行代理商牌照號碼等指定資料。另外，以往一些入境旅行團成員即使不滿本港旅行代理商的接待安排，但因根本不知道該旅行代理商的任何資料，而未能向旅議會作出有效投訴，亦對旅議會的跟進及調查工作造成困難。 本條文旨在一方面協助入境旅行團(不論來自內地或內地以外的地方)掌握香港旅行代理商的基本資料，另一

⁸ 見國家旅遊局網頁 (www.cnta.gov.cn/ztwz/cjyzt/) 出境遊專欄的「組團社名單」。

條文	備註
	方面使旅監局在查察及調查時，能識別旅行代理商接載旅客的車輛。在車輛上展示的資料(預計包括旅行代理商名稱及牌照號碼、旅行團號碼等)及展示方式(預計包括有關資料的格式、展示位置等)，會透過附屬法例訂明。

*註： 新法例中有關條文適用於所有入境旅行團(即來自內地及內地以外的地方)。