

**2010年5月24日会议  
资料文件**

**立法会经济发展事务委员会**

**检讨香港旅游业议会的运作**

**目的**

在2009年7月16日立法会经济发展事务委员会会议后，我们检讨了香港旅游业议会（议会）的运作，本文件阐述检讨结果。

**背景**

2. 我们已检视议会各方面的运作，包括议会在香港旅行代理商现行规管制度下的角色，其间参考了议会、旅行代理商谘询委员会、议会属会会员及旅游业界的意见。我们认为，议会的运作有改善空间，但议会在规管制度下有效发挥作用，应予肯定，详细检讨结果载于下文。

**旅游业规管制度**

3. 香港旅游业议会于1978年成立，当时性质属旅行代理商行业商会。1985年，鉴于多家外游旅行社倒闭，政府制定《旅行代理商条例》（第218章），规定所有外游旅行代理商均须领取牌照。同年，旅行代理商注册处（注册处）成立，负责执行《旅行代理商条例》，特别是处理旅行代理商的发牌及规管事宜。此外，旅行代理商储备基金（代理商基金）亦于同年成立，向因外游旅行社倒闭而蒙受损失的旅客提供赔偿。

4. 1986至1987年间，再有多家外游旅行社倒闭，代理商基金亦已用罄。政府广泛谘询持份者后并获当时立法局支持，修订《旅行代理商条例》，为外游旅行代理商设立双轨规管制度，引入业界自我规管，并规定香港所有外

游旅行代理商如要申领牌照，必须先成为议会会员。

5. 根据上述制度，议会负责行业自我规管，包括发布作业守则和指引，以及设立纪律处分机制，处理会员违反守则和指引的个案；注册处作为发牌当局，负责签发旅行代理商牌照及相关工作，包括根据《旅行代理商条例》监察旅行代理商的财务状况。1988年，旅游业议会储备基金（议会基金）取代代理商基金，为因外游旅行社倒闭而蒙受损失的消费者提供赔偿。议会基金由议会成立的同名有限公司管理。其后，法定的旅游业赔偿基金（赔偿基金）在1993年取代议会基金，以加强对消费者的保障。政府同时在《旅行代理商条例》下订立议会征费，确保议会有稳定的经常收入，作为规管工作的经费。

6. 1999年5月，旅游事务署成立，现在隶属商务及经济发展局。主管该署的旅游事务专员负责制定政府的旅游发展策略，统筹与旅游业的联络工作，以及加强协调各方推动旅游业发展。

7. 为加强保障访港旅客的权益，政府在2002年进一步修订《旅行代理商条例》，把所有来港旅行代理商纳入上述规管制度。为改善旅行代理商的服务，议会在1999年设立领队核证制度，2004年设立导游核证制度，2007年更开办导游持续专业进修计划，鼓励导游不断改善服务。

## 议会－现行安排

### 理事会的组成

8. 议会的《组织章程大纲及细则》（《组织章程》）订明议会理事会的组成。根据现行规定，理事会成员包括来自业界的主席和28名理事。现届理事会的成员名单载于附件一。理事会中有12名理事是由商务及经济发展局局长（局长）委任的独立非业界理事，来自不同界别，包括法律界、会计界等专业人士，以及具保障消费者权益经验的人士。另有八名理事由会员旅行代理商在会员周年大会上选出，余下八名理事是议会属会的代表。有意见认为议会

理事会成员全是大型旅行社的代表，但事实上业界理事来自不同规模（包括中小型）和不同业务重点（例如来港旅游、外游或票务）的旅行社。上述议会理事会的组成有助确保议会的代表性，并适当平衡消费者与业界的利益。

### 独立及公正性

9. 议会现时的架构载于附件二。为吸纳社会其他界别的经验和知识，以及加强议会辖下三个纪律惩处事宜委员会（即规条委员会、购物事宜委员会和消费者关系委员会）的公正性，自 2008 年起三个委员会的召集人全部由非业界独立理事担任，及过半数的成员亦为非业界人士。事实上，随着议会肩负更多规管职能，议会的独立理事人数不断增加。1988 年设立现行发牌和规管制度时，议会有两名独立理事，1994 年增至四名，2004 年增至八名，2008 年再增至 12 名。

10. 业界人士如不满议会的纪律处分决定，可循独立上诉渠道上诉。根据议会《组织章程》，议会设有上诉委员会，处理代理商及业界人士就惩处事宜提出的上诉。上诉委员会由三名独立非业界委员及两名业界委员组成<sup>1</sup>，主席从该三名独立非业界委员中选出，上诉委员会所有委员均不得与上诉个案有任何利益关系或关连。

11. 此外，议会自 1990 年起已指明为《防止贿赂条例》（第 201 章）下的“公共机构”，因此所有理事均属“公职人员”，受该条例规管。在廉政公署协助下，议会颁布了《理事一般守则》，以确保理事能忠诚及客观地履行议会工作，保障消费者和旅游业的利益。

### 财务管理

12. 议会主要收入来源包括议会征费（占议会总收入 61%）、培训课程收入（占总收入 17%）和会员旅行社缴交

---

<sup>1</sup> 全部委员均须出席，以符合上诉委员会的法定人数。

的会费（占总收入 9%）<sup>2</sup>，其余收入则来自入境团登记费、店铺登记费、领队证和导游证登记费等。

13. 议会征费自 1993 年根据《旅行代理商条例》设立至今，征费率一直定于每笔外游团费的 0.15%，由旅行代理商缴付。议会的基本会员（有限公司）会费为 1,000 元，普通会员（独资及合伙企业）为 600 元。会费自 1993 年 7 月以来未有调整，以确保会员可以负担。

14. 议会理事会负责监察议会的运作和开支。议会的年度帐目须经专业核数师审核，经提交议会理事会通过后，在非业界独立理事亦获邀出席的会员周年大会上提交全体会员通过。议会会向每名会员发出年报，当中列出经审计的帐目。上述监察机制一直运作畅顺。

15. 此外，政府一直监察议会的财务状况。根据《旅行代理商条例》，议会每年须向局长提交下一个财政年度的收支预算。议会《组织章程》亦订明，影响会员的重要费用项目如要调整，必须获得局长批准。

## **2009 年 7 月起实施的进一步改善措施**

16. 上述架构安排运作良好，议会亦积极考虑了经济发展事务委员会的意见，推行进一步改善措施。

### 完善委员会结构

17. 2009 年 9 月，议会成立管治委员会，负责检讨议会的运作及提出改善建议，尤其是有关议会辖下委员会的成员组成、会议议事程序，以及提高议会透明度的措施。议会已参照管治委员会的建议，就委员会成员连任的任期上限制订清晰指引，确保不时有新会员加入委员会。有关委员会的成员组成亦已修订，规定至少 20% 的委员会成员是透过自荐提名程序加入委员会的业界委员。管治委员会又制订客观准则，从领队和导游协会甄选前线人员担任议

---

<sup>2</sup> 2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日，即议会 2008 至 09 财政年度的数字。

会委员会成员。

18. 2009年12月，议会为进一步改善财务管理制度，首次选出独立理事担任人事及财务委员会召集人，该委员会召集人一直由议会主席（业界人士）担任。

### 雇员权益

19. 为了在议会理事会更適切反映前线雇员的权益，政府于2009年11月委任了工会代表为议会理事会的独立理事，该名独立理事同时担任导游及领队审核委员会召集人。

### 透明度

20. 由2010年1月起，议会实施新措施，把理事会及委员会会议资料上载议会网站供会员参考，包括在会议前上载附注议程，以及会后上载会议记录(除敏感事项外)，进一步提高议会议事及议决过程的透明度。事实上，议会由2004年起已经将有关惩处事宜的资料<sup>3</sup>上载网站，供会员及公众查阅，以及由2008年12月起将议会理事会每月会议的重要决定上载网站，供会员查阅。

### 加强监察

21. 除了提高透明度以方便议会会员及公众监察外，旅游事务署亦与议会保持紧密联系，就旅游市场及旅游业的发展、旅行代理商的经营环境、旅客保障及议会财务状况等事宜提供意见及协助，以利便议会执行规管工作和有效运用资源。由2004年12月起，旅游事务署代表以观察员身分列席议会理事会。由2010年1月起，旅游事务署扩大参与议会委员会会议，现时该署代表为议会辖下七个委员会<sup>4</sup>的委员，并以观察员身分列席人事及财务委员会。这项新

---

<sup>3</sup> 包括被撤销或暂停的导游证(2004年)和领队证(2007年)、旅行社违规个案(2006年)、登记店铺记分纪录、被暂停或撤销的登记店铺(2007年)。

<sup>4</sup> 该七个委员会分别是管治委员会、策划与发展委员会、来港旅游委员会、出外旅游委员会、内地来港旅行团事务委员会、购物事宜委员会和训练委员会。

安排有助旅游事务署更密切监察议会运作，并适时提出意见，从而更有效地发挥其角色。

## 未来改善措施

### 衡工量值式审计

22. 鉴于会员及市民对议会运作的期望越来越高，议会在 2010 年 4 月决定委聘专业审计事务所进行衡工量值式审计，务求进一步提高效率和善用资源。审计范围包括查核管理层是否遵守内部程序，以及就现行制度及程序建议改善措施，以提高效率及成效，协助议会迎合市场不断转变的需求。议会预计在今年第三季为审计工作招标。

### 选举指引

23. 议会征询廉政公署后，现正就议会的选举，包括议会理事会的业界理事及干事选举，制订更清晰指引。

## 维持现行规管制度

24. 随着旅游业的发展，注册处与议会在本港旅行代理商规管制度下的角色和职能亦逐渐转变。过去 22 年，双轨规管制度大致运作畅顺，其间议会发展为有效的自我规管机构，能够主动完善管治架构和内部监控，并与本地和外地的旅游相关行业建立深厚合作关系。我们认为应沿用现行规管制度，即由注册处负责旅行代理商发牌工作，议会负责业界自我规管工作。

25. 所有持牌旅行代理商均为议会成员，议会因此成为具代表性的行业团体。同时，议会已与本港和境外的旅游相关行业建立广阔网络，议会通过这个网络和凭借丰富专业知识，能紧贴行业的发展，及早察觉不当行为的迹象，并作出回应或制订有效的规管措施。举例来说，议会在 2007 年迅速推行一系列措施，打击入境旅行代理商和店铺针对内地旅行团的不良经营手法，包括在 2007 年 6 月推出六个月百分百退款保障计划，为议会登记店铺提供购物保障。

在该计划实施后的 12 个月，在港购物的投诉大减约 90%。

26. 在处理涉及香港外游及来港旅行团的紧急事故上，议会的协调角色及能力尤其突出。举例来说，2008 年年初，鉴于中国内地一些省份受暴风雪影响，不宜观光旅游，议会迅速与旅游业协商并达成共识，取消所有前往受影响地区的外游团，以及为受影响旅客制订划一退款安排。议会及时的措施让旅行代理商得以采取一致行动，应对危机，尽量减少混乱和对旅游人士造成不便。近月，议会为前往曼谷的旅行团亦采取类似措施。最近，因应非凡航空公司终止航班服务，议会联络了各旅行代理商，设法减少受影响旅客的损失。

27. 旅游业发展迅速，不断有新旅游产品推出，例如会议展览及奖励旅游、邮轮旅游及教育旅游等。这些新产品的性质和所需技能与传统的观光旅游服务迥异。为确保规管制度发挥成效，议会不仅要因应最新发展修订相关规则，还须提供提升技能机会，让从业员获得所需技能，提供令人满意的服务。现时议会作为具规管职能的行业团体，既掌握行业知识，又能迅速制订作业守则及指引，因此由议会推动业界发展和规管不断转变的营商手法，最为恰当。

28. 议会以自我规管为本，可广泛应用调解方法，解决消费者与议会成员之间的冲突。2009 年，议会接获的投诉个案中，超过 60%是经议会职员调解后找出双方均接受的方案，得以解决。由此可见，出外旅游的市民或访港旅客的权益均获得保障。

29. 如上文所述，我们研究过议会现时的组成和运作情况，并考虑议会已实施或计划实施的进一步改善措施，认为现有的措施，包括议会《组织章程》和《旅行代理商条例》的有关规定，以及旅游事务署的代表出席议会理事会及辖下委员会的会议，足以让政府对议会作出适当监察和制衡。议会《组织章程》和《旅行代理商条例》为议会的成立和运作订立管治架构，与为法定组织而设的法律架构相似。考虑到议会作为香港旅游业自我规管组织的角色

早已被确立，而改变模式可能对业界带来财政影响，我们认为没有必要将议会改为法定组织，或成立新的法定组织取代议会的职能。

30. 此外，我们曾考虑由政府取代议会规管角色的方案，但并不建议采纳，因为此举会根本改变业界的参与程度及自我规管元素；两者均属有效规管旅行代理商行业和保障公众利益的要素。由于议会和注册处在规管制度下有不同的角色，我们也不建议将两者合并。

31. 议会一直担当重要角色，推动行业改革；促进人力发展，使旅游业可持续发展；以及与业界联系，促进业界利益和改善关系。上述职能由行业团体执行最为恰当，较由法定团体或政府执行更可取。

32. 政府会留意见议会审计的结果，以及议会推行改善措施的情况，以协助议会继续实现目标，即提升香港旅游业的专业水平，促进业界的整体发展，以及保障外游及来港旅客的消费权益。

## 法律问题

33. 在现行规管架构下，任何人士要申请旅行代理商牌照，必须先加入议会成为其会员。有意见认为，此项要求可能抵触基本法第 27 条有关结社自由的条文。

34. 现时的发牌及规管架构经过广泛谘询讨论后，在 1988 年以法例方式落实施行。有关规定在 2002 年修订《旅行代理商条例》，将入境旅游纳入法例的规管范围时，再次得以确认。当时谘询了立法会、旅游业界及各有关持份者。正如上述，这个规管制度整体上运作畅顺，已回应社会及业界在保障消费者权益及确保旅游业整体稳健发展方面两者之间取得平衡的诉求，并获得社会各界普遍认同。

35. 鉴于上述关注意见及经济发展事务委员会的要求，我们已就此谘询法律意见。法律意见认为，有关条例是本港法律的一部份，政府一直按照该条例透过旅行代理

商注册处和议会进行有关监管工作。上文解释了议会在监管架构中担当重要的角色。不过，法律意见认为应考虑修改有关条例，明确表述议会在规管架构中作为公共组织的角色，以解决第 33 段所述关注事项。

36. 在征询法律意见后，我们决定修订《旅行代理商条例》，清楚订出议会在规管制度下的角色，我们会在修例过程中考虑旅游业界意见。

37. 请委员备悉上述资料。

商务及经济发展局  
旅游事务署  
2010 年 5 月

香港旅游业议会理事会成员名单

I. 业界理事

胡兆英先生  
(主席)                      锦伦旅运有限公司董事总经理

选举产生理事

冯炳辉先生                      永恒旅游有限公司董事总经理

许书汉先生                      大众旅行社有限公司总经理

梁志群先生                      太古旅游有限公司董事总经理

谭光舜先生  
(名誉司库)                      雅达旅运有限公司董事总经理

汤麟华先生                      万捷旅游有限公司董事总经理

黄进达先生                      康泰旅行社有限公司董事

叶庆宁先生                      金怡旅行社有限公司董事总经理

姚思荣先生  
(副主席)                      香港中旅港澳游管理有限公司董事

## 属会代表

解存金先生	港台旅行社同业商会
高永良先生	国际航空协会审订旅行社商会
姜作工先生	香港中国旅游协会
江伯昌先生	香港外游旅行团代理商协会
梁耀霖先生	香港旅行社协会
凌锦文先生	国际华商观光协会
谢淦廷先生	香港华商旅游协会
徐王美伦女士 (副主席)	香港日本人旅客手配业社协会

## II. 独立理事

陈黄穗女士	国际消费者联合会赞助人
周雪凤女士	安永会计师事务所合伙人
甘博文博士	财务汇报局行政总裁
李金汉教授	香港中文大学酒店及旅游管理学院院长
梁富华先生	香港工会联合会副会长
梁家驹先生	梁家驹律师行律师
李国英先生	李国英律师事务所首席合伙人
廖长江先生	廖长江大律师事务所大律师
马豪辉先生 (名誉秘书)	胡关李罗律师行高级合伙人
马逢国先生	香港艺术发展局主席
薛迪生先生	-
邓桂能先生	尼尔森公司亚太区名誉主席

(名单以英文姓氏排列)

### 香港旅游业议会现时架构

