

2011年2月28日会议
讨论文件

立法会经济发展事务委员会 香港旅游业的运作和规管架构检讨

目的

本文件阐述政府对于检讨香港旅游业的运作和规管架构的初步构想，并开列检讨的方向、范畴及工作计划，请委员提供意见。

背景

2. 行政长官于去年10月的施政报告宣布，政府将检讨香港旅游业的运作和规管架构，包括香港旅游业议会（议会）的角色、权责、运作及与旅行代理商注册处（注册处）的工作关系等范畴；与此同时，因应去年年中，内地来港旅行团在香港发生若干涉及不良经营手法的事件，议会于今年2月1日开始实施十项加强规管内地来港团接待安排的措施，这些措施能否有效改善内地来港团的运作亦引起社会关注。

旅游业的规管

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。政府广泛咨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，然后由注册处发出旅行代理商牌照。

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。负责执行《旅行代理商条例》的旅行代理商注册处是该署的一部份。

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。

8. 另外，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，申请导游证的人士须持有议会认可的证书（如「职前导游培训课程」或「旅游业技能提升计划」导游培训课程证书等）及通过考试才可取得导游证，2007 年更开办导游持续专业进修计划，鼓励导游改善服务。议会现时的组成及架构见附件。

9. 议会在外游旅游规管方面累积多年经验，作为行业机构充分掌握业内运作情况，在处理紧急事故时，议会亦能高度发挥其优势，为旅客提供支援，并向政府提供处理事故的具体建议。至于入境旅游方面，近年内地入境游增长迅速，每年逾 60 000 团内地入境团为议会的规管工作带来庞大压力。议会过去数年来因应不断转变的形势，提出如指定店铺 180 天购物保障，导游发证制度等措施，以加强规管内地入境游。

10. 2010 年年中，接连发生数宗与内地来港旅行团接待安排及涉嫌强迫购物有关的不愉快事件，确实对香港旅游业的整体声誉造成损害，也令社会人士关注以议会作骨干的监管制度是否有足够能力促使同业自律，及议会监管导游的做法会否导致不公平或利益冲突等问题。鉴于旅游业是香港经济四大支柱之一，我们认为维护香港旅游业声誉，保障旅游业长远健康发展至为重要，因此行政长官于去年施政报告中宣布，政府决定全面检讨旅游业的运作和规管架构。

11. 上述背景资料说明，议会作为旅游业行业监管机构的角色，乃因应旅游业的发展逐步建立及演变而来，有其历史原因，议会在外游规管及处理突发事故方面的工作也为社会和业界认同。而近月来关于内地来港团问题的讨论，则带出议会现行的监管模式未必足以处理这些问题的看法。政府认为需全盘检视整个监管架构的成效和发展方向，我们自去年施政报告发表后，已积极筹划检讨工作，现时已就检讨方向及范畴，以及时间表有了初步构想，与本委员会交换意见后，我们会开展具体检讨工作，并谘询各界人士。

有关旅游业的运作和规管架构的意见

12. 我们于 2010 年曾对议会运作进行检讨，并于去年 5 月 24 日向本委员会交代结果，我们指出议会在双轨规管制度下已运作了超过 20 年，多年来议会与本地和海外的旅游相关行业组织建立了深厚合作关系。

13. 自去年中以来，本委员会、业界人士和社会人士就旅游业规管进行了不少讨论。我们一直小心聆听，综合过去所得，各界对旅游业运作及监管情况的意见大致可分为以下数类：

- (一) 议会具业界代表性和行业知识，能深入掌握行业运作的情况，在推动行业发展和规管时本可事半功倍；不过议会没有足够的权力规管业界，例如议会欠缺法定的调查权力和惩处机制，影响了监管工作的效率；而现时外游及入境旅行代理商由同一牌照及监管制度规管，亦未必能全面反映外游与入境旅游的不同经营状况及需要，规管成效因此受到质疑；
- (二) 议会作为行业自律机构，纵然近年不断增加业外人士作为非业界理事，加上非业界理事积极参与会务，仍然难以避免予人有利益冲突的观感。虽然负责处理违规个案和旅客投诉的委员会及上诉委员会的主席及大多数成员均为非业界人士，但仍然容易被批评缺乏独立性，其处理个案的程序和所订立的惩处准则亦往往被人质疑，令议会处理违规个案时难免有力不从心之感；
- (三) 议会的业界代表主要为旅行代理商的负责人，由议会同时监管领队和导游等前线员工可能有角色冲突。有见及此，政府已在议会理事会中加入工会代表，希望增加前线员工发表意见的机会，但部分导游组织认为现时议会理事会中没有导游代表，安排并不理想，议会也没有设立正式途径让导游反映意见，导致双方缺乏有效沟通，议会所制订的规条亦未有顾及行业运作实际需要；
- (四) 业界在过去二十多年不断演变，旅游业的范围也不断扩展，现行的规管架构已不能应付需求。注册处和议会的角色、责任和分工并不清晰，应考虑合并两者的功能，简化规管程序，并由政府或

独立机构担当规管角色；及

- (五) 现时旅游政策制订、市场推广和业界监管分别由三个机构负责，予人安排过于分散的感觉，应成立统一机构负责这些工作。

检讨范畴

14. 我们进行旅游业运作和规管架构检讨的目标，是要确保监管架构更切合时宜，亦要保障消费者权益，长远要促进旅游业健康发展，因此我们会集中优先处理为旅游业定下更具成效的规管架构的工作。

15. 现时的监管架构包括由 14 名公务员组成的注册处，负责审批旅行代理商牌照及监管代理商的财务状况，为此注册处每年需审阅 1 500 多间持牌旅行代理商的财务报表，注册处在日常工作中，与旅行代理商保持十分密切的联系。在遇到紧急事故时注册处会与议会和业界协调，也会协助议会与其他政府部门联系。此外，注册处也为旅游业赔偿基金管理委员会提供行政支援，包括管理赔偿基金的日常营运，及处理外游旅客提出的特惠赔偿申请。

16. 议会方面，由 56 名职员组成的议会秘书处，负责执行每年约 15 万外游团、13 万入境团和 19 200 名领队及 6 200 名导游的规管工作，包括支援议会理事会制订旅游业作业守则、执行守则的各项要求、执行领队及导游的核证及培训工作以及处理投诉和违规事宜。

17. 政府和议会向来紧密合作，政府认同议会一直不断努力做好监管的角色。政府的看法是旅游业监管工作必须与时并进，随着过去数年内地入境游市场的变化，监管制度必须改革，才可更有效处理业内的流弊，提高对旅客的服务水平。至于如何进行改革，我们初步整理得出以下四个方向：

- (一) 修改《旅行代理商条例》，明确表述议会在规管架构中作为公共组织的角色，并改革议会理事会

的组成，包括增加非业界人士的数目至成为理事会多数，及引入领队及导游代表参与理事会，以增加其代表性。议会主席一职可由全体理事会成员中互选产生或政府委任由非业界人士出任。我们亦应考虑调整议会辖下各个委员会的组成，特别是负责纪律和惩处的委员会，可相应由现时由非业界人士作多数调整至全部由非业界人士出任委员，以加强独立性及释除「自己人管自己人」的疑虑。此外，并可考虑设立不同牌照监管出境及入境旅游。

这个方案的好处是相对简单易明，亦在一定程度上回应了目前对议会组成、独立性及能否有效监管入境旅游的批评，惟公众人士，甚至部分业界人士可能认为议会业界代表仍然由旅行代理商作主导，不能根治公信力和独立性不足的问题；

(二) 重新审视议会的功能及权责，把议会部份与执行纪律有关的职能（例如巡查、处理违规及上诉个案、导游和领队的监管等）转移至政府部门（如注册处）处理。由于执行纪律的工作独立于议会之外，这个方案可释除「自己人管自己人」的疑虑，亦可保留议会利用其本身对业界运作深入了解的优势，在制订规管条文方面发挥功能。不过部份人士仍会质疑议会在制订规管条文时偏袒业界；

(三) 成立法定独立机构取代议会负责旅游业的监管工作，议会则保留其业界组织的身分，推动业界发展（例如人才培养，提升产品吸引力和从业员服务水平，和处理旅行团于香港以外地方遇到紧急事故等），继续与海外业界联系，并代表业界向监管机构提供意见。

成立法定独立机构的大方向近日在社会上广受讨论，虽然对独立机构在监管及发牌方面的权责等

细节有不同建议，但赞成此方向的意见大体认为，成立法定独立机构可从根本改变旅游业的运作和规管，有助果断地处理旅游业，特别是内地来港团的问题，同时解决议会公信力不足的问题。

不过，要实行这个方案会涉及复杂的立法及行政工作，落实需时而且需要大量额外资源；同时亦不能期望架构改变可以立即解决行内根深蒂固的问题；以及

- (四) 由政府部门取代议会负责旅游业的整体监管，议会保留业界组织的身分。这个方案能彻底解决监管机构公信力不足的问题，亦展示政府加强整体旅游业规管的决心；惟与方案（三）相若，这个方案涉及成立新部门或将现有部门升格，以及立法等工作，落实需时，所需资源亦十分庞大，而且由于缺乏业界参与，政府未必能全面掌握业界最新运作手法，令监管变得困难。

18. 上述四个方案在不同程度上回应上文第 13 段所提及的问题，但亦各有利弊。我们会就这四个方案进行谘询，广泛听取立法会议员、业界和其他持份者、以及公众人士的意见。

19. 在考虑上述各个方案时，我们也会一并考虑是否立法由政府或法定机构引入导游发牌制度和负责规管。正如上文第 8 段指出，议会已设立导游核证制度和导游持续专业进修计划，并规定旅行代理商只可指派通过核证的持证导游接待入境旅行团。议会也发布了导游作业守则，订定导游的服务和操守标准，并对违反守则的导游作出惩处。如前所述，部分导游工会质疑由旅行代理商作业界代表的议会规管导游是否恰当。亦有意见认为由于导游并非议会会员，议会只能透过规管旅行社，间接规管导游；这个安排使规管工作成效不足，例如议会可要求旅行代理商就涉嫌违规行为提交报告，但就导游而言议会并无类似权力。

20. 我们相信，透过立法发牌规管导游有助厘清监管机构和被规管人士之间的角色和关系，法例亦可赋予监管机构更广泛的调查和惩处权力，以加强阻吓。然而，由于立法及日后修订法例的程序需时，而旅游业发展迅速，以法例为基础的规管架构能否紧贴市场需要进一步研究，我们会在谘询过程中探讨立法发牌规管导游的建议，并充分听取持份者的意见。

21. 在检讨过程中，我们会集中考虑各个方案的利弊、影响、及成本效益。我们考虑的因素，包括机构之间的协调是否畅顺、业界人士在主事机构中的参与程度、主事机构能否全面掌握业界运作并进行有效规管等。

22. 各方案所需涉及的资源也是我们的考虑之一，现时议会每年支出约为二千多万港元，主要收入来源包括议会征费^註（占议会总收入 61%）和会员旅行社缴交的会费（占总收入 9%）等。如果需要成立独立法定机构或由政府部门负责监管旅游业，估计每年开支将会大幅增加。如何应付这些开支（例如是否增加征费或牌照费，或是否需要开辟其他收入来源）亦会在检讨时一并考虑。

23. 此外，我们亦需顾及改革对现行架构的影响，例如会否削弱议会迅速回应及处理与旅游有关的突发事件的能力、推动业界人力资源培训的工作，和与本地和海外旅游业相关机构的紧密合作关系。我们也会参考其他国家及地区规管旅游业的经验，协助我们找出最可行和有成效的改革方案。

法例修订

24. 我们相信，不论检讨最终结论为何，我们均需修订《旅行代理商条例》及议会的《组织章程大纲及细则》。为通盘考虑各项修订，及确保各修订一致，我们会在完成检

^註 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）年费为 1,000 元，普通会员（独资及合伙企业）为 600 元。

讨后一并处理相关法例的修订工作。在新规管架构未确立之际，我们必须确保现行规管架构继续运作，今年 2 月 1 日推出的十项内地来港团规管措施必须贯彻执行，我们认为议会应继续加强巡查，主动打击违规个案，除了十项措施以外，我们也会与议会研究引入更多措施，进一步加强规管。我们会与各方继续沟通，使规管工作畅顺进行。

工作计划

25. 我们会在听取本委员会意见后撰写谘询文件，并计划在四月份展开为期两至三个月的公众及业界谘询，我们在总结谘询期间所收集的意见后，会订定具体改革建议，并预期于今年第四季公布改革建议，然后开展相关的法例草拟及其他工作。

26. 请委员就文件提供意见。

商务及经济发展局
旅游事务署
2011 年 2 月

香港旅游业议会现时的组成及架构

