

2011年5月23日会议  
资料文件

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

商务及经济发展局在二零一一年四月二十九日发表谘询文件，就香港旅游业的运作和规管架构的检讨方案徵询旅游业界和公众的意见，本文件阐述谘询文件的要点，以及当局的谘询安排。

背景

2. 旅游业现在实行双轨规管制度，由香港旅游业议会（旅议会）负责行业规管，并由旅游事务署辖下的旅行代理商注册处（注册处）负责发出牌照及监察旅行代理商的财务状况，这个制度已运作超过二十年，旅议会在行业规管和推动业界发展方面，一直担当重要角色。过去二十多年，香港旅游业不断演变和发展，近年内地入境游增长迅速，为旅议会的规管工作造成沉重压力。

3. 二零一零年十月，行政长官在施政报告宣布，政府会检讨香港旅游业的运作和规管架构，主要目的是为旅游业找出健康及可持续的发展方向。去年年中，内地入境旅行团发生若干涉及不良经营手法的事件，社会人士普遍关注旅游业现行的规管架构能否切合旅游业急速发展的需要，因此我们的首要工作，是为旅游业寻找有效且能与时并进的规管模式。经济发展事务委员会也于本年二月二十八日会议，初步讨论了检讨的方向及范畴等。

4. 我们在草拟谘询文件时，考虑了社会各界对旅游业运作及规管情况的意见，也研究了外地规管旅游业的模式。谘询文件开列了四个改革方案，以及这些方案的利弊、

推行所需时间和对财政的影响，要点如下-

## 改革方案

### 方案一：保留双轨规管制度，改革旅议会并订明其公共组织的角色

5. 方案一建议改革旅议会理事会和各委员会的组成，增加旅议会非业界理事的数目至成理事会大多数，而旅议会主席则可由理事互选或政府委任，旅议会的「上诉委员会」和负责纪律和惩处的委员会方面，包括「规条委员会」、「消费者关系委员会」及「购物事宜委员会」，由现时以非业界人士作多数改为全部由非业界人士出任委员。政府并会修改《旅行代理商条例》（第 218 章），明确表明旅议会是规管架构下的公共组织。

6. 这个方案沿用现时双轨规管制度的框架，维持由旅议会制订作业守则及指引以规管旅行代理商和从业员，有助规管机构因应不断转变的营商手法作出迅速应对。

7. 方案涉及修改旅议会《组织章程大纲及细则》中有关旅议会理事会和「上诉委员会」的组成，以及修订《旅行代理商条例》，以订明旅议会作为公共组织的角色。前者估计待业界就如何改革理事会和各委员会的组成取得共识后，仍需约六至九个月时间完成相关程序。至于修订法例方面，我们会争取于一年内把条例草案提交立法会审议。修改旅议会《组织章程大纲及细则》和修订法例的工作可同期进行。我们相信旅议会可利用现有资源推行方案一的各项改革，因此这方案对财政造成的影响很轻微。

### 方案二：旅议会部分规管职能转移至政府部门

8. 方案二除了采纳方案一改革旅议会理事会和各委员会组成（即增加非业界理事数目，主席由理事互选或政府委任产生，及负责纪律和惩处的委员会全由非业界委员组成）外，亦建议重新审视旅议会的职能及权责。在这方案下，

旅议会将继续负责制订守则和指引，但必须先征得政府同意，方可执行。此外，为进一步完善上诉机制和保障旅客权益，方案建议在旅议会外成立由非业界人士组成的独立上诉委员会，并加入旅客针对旅议会决定提出上诉的途径。独立上诉委员会将负责处理业界人士和旅客针对旅议会裁决的上诉，其行政支援由注册处提供。

9. 这方案与方案一相似，有助释除「自己人管自己人」的疑虑，保留旅议会的规管角色和业界组织的地位，也有助旅议会继续协调业界，推动旅游业的长远发展。整体而言，这个方案保留旅议会规管制度的长处，同时提高制度的独立性和公信力。

10. 方案涉及修改旅议会《组织章程大纲及细则》，待业界取得共识后，仍需约六至九个月时间完成相关程序。方案二所需的法例修订工作较方案一复杂，我们估计大约于两年内把条例草案提交立法会审议。在这个方案下，现时注册处的编制及职能需要略为扩充，以便为独立上诉委员会提供行政支援。初步估计，每年开支会增加约 900 万元。

### 方案三：成立法定独立机构负责旅游业规管工作

11. 方案三建议成立法定独立机构，对旅行代理商、导游及领队进行规管。至于发牌工作，可以考虑由独立机构一并处理或由政府担当最终发牌机构的角色。旅议会则保留业界商会组织的身分，推动行业发展。我们建议法定独立机构理事会的主席、副主席及所有成员均由政府委任，当中可包括业界人士（包括前线员工）、非业界人士和政府代表。非业界人士应为理事会成员的多数。

12. 成立新的法定独立机构可提高旅游业规管架构的独立性和公信力，这个制度让法定独立机构在执行规管时有法律依据，避免争拗，法定独立机构可发出不属于附属法例的指引，规管旅行代理商、导游及领队。虽然法定独立机构未必能像旅议会一样紧贴业界发展，但仍可因应市场发展作出比较迅速的规管决定。

13. 方案三涉及立法和修改旅议会《组织章程大纲及细则》。由于很可能需要草拟全新法例，我们估计，约在两年半内把条例草案提交立法会审议；修改旅议会章程则需时六至九个月。我们粗略估计法定独立机构的每年总开支约为5,000万元至5,500万元，较现时注册处和旅议会总开支增加约1,700万至2,200万元。

#### 方案四：政府部门取代旅议会负责规管

14. 方案四建议由政府部门负责旅游业整体规管，包括处理旅行代理商、导游及领队的发牌及规管工作。旅议会则继续保留业界商会组织的身分，推动行业发展，并代表业界向规管机构提供意见。

15. 由政府全面规管旅游业，可增强规管机构的公信力。然而，政府机构在程序及财政上会受到较多限制，与其他方案比较，在运作上弹性最少，例如政府将需要为适用于规管旅行代理商、导游及领队的守则制订附属法例，规管模式的灵活性不足，未必能及时规管市场行为。

16. 这方案涉及立法和重新决定旅议会的定位及职能。修改旅议会《组织章程大纲及细则》需时约六至九个月。至于修订法例方面，我们估计可在约两年半内把条例草案提交立法会审议。这方案需要将注册处升格，按我们的粗略估计，新部门所需人手会由现时注册处的16人增至约67人，每年预算开支亦会由900万元增至约4,500万元，较现时注册处和旅议会总开支增加约1,200万元。

17. 谘询文件除了解释上述四个改革方案外，同时也就应否引入导游发牌制度，和应否设立不同牌照规管出境及入境旅游业务徵询意见。

18. 除了改革规管架构，亦有社会人士提议政府应考虑成立专责旅游的政策局，处理与旅游政策、规划及推广相关的工作，我们也欢迎业界和公众人士提出这方面的意见。

## 宣传及谘询

19. 我们正透过不同途径，宣传是次检讨和公众谘询，并呼吁业界及各方面持份者踊跃发表意见。我们在发表谘询文件当日，举行了新闻发布会，其他宣传包括出席电台讨论节目、新闻公布、海报、电台宣传声带及电视宣传短片等。谘询文件可于各区民政事务处谘询服务中心索取，或于旅游事务署网页下载。我们已向立法会议员、所有旅行代理商、旅游业组织、景点管理公司和相关院校等分发了谘询文件。

20. 自五月起，我们已开始与旅议会理事会、旅行代理商谘询委员会、香港旅游发展局、消费者委员会、旅议会的八个属会，各导游和领队组织和十八区区议会的正副主席会晤，介绍谘询文件的内容，并听取他们的意见，我们也出席了由旅议会主办有关是次检讨的会员论坛。

## 下一步

21. 我们对各改革方案持开放态度，公众谘询期将在二零一一年七月十五日结束，我们会继续宣传谘询文件的内容，并广泛听取业界和社会人士的意见，然后选取最能凝聚共识及最有效可行的方案，我们计划在今年第四季公布具体改革建议。

商务及经济发展局  
旅游事务署  
2011年5月