

**2010年5月24日會議
資料文件**

立法會經濟發展事務委員會

檢討香港旅遊業議會的運作

目的

在2009年7月16日立法會經濟發展事務委員會會議後，我們檢討了香港旅遊業議會（議會）的運作，本文件闡述檢討結果。

背景

2. 我們已檢視議會各方面的運作，包括議會在香港旅行代理商現行規管制度下的角色，其間參考了議會、旅行代理商諮詢委員會、議會屬會會員及旅遊業界的意見。我們認為，議會的運作有改善空間，但議會在規管制度下有效發揮作用，應予肯定，詳細檢討結果載於下文。

旅遊業規管制度

3. 香港旅遊業議會於1978年成立，當時性質屬旅行代理商行業商會。1985年，鑑於多家外遊旅行社倒閉，政府制定《旅行代理商條例》（第218章），規定所有外遊旅行代理商均須領取牌照。同年，旅行代理商註冊處（註冊處）成立，負責執行《旅行代理商條例》，特別是處理旅行代理商的發牌及規管事宜。此外，旅行代理商儲備基金（代理商基金）亦於同年成立，向因外遊旅行社倒閉而蒙受損失的旅客提供賠償。

4. 1986至1987年間，再有多家外遊旅行社倒閉，代理商基金亦已用罄。政府廣泛諮詢持份者後並獲當時立法局支持，修訂《旅行代理商條例》，為外遊旅行代理商設立雙軌規管制度，引入業界自我規管，並規定香港所有外

遊旅行代理商如要申領牌照，必須先成為議會會員。

5. 根據上述制度，議會負責行業自我規管，包括發布作業守則和指引，以及設立紀律處分機制，處理會員違反守則和指引的個案；註冊處作為發牌當局，負責簽發旅行代理商牌照及相關工作，包括根據《旅行代理商條例》監察旅行代理商的財務狀況。1988年，旅遊業議會儲備基金（議會基金）取代代理商基金，為因外遊旅行社倒閉而蒙受損失的消費者提供賠償。議會基金由議會成立的同名有限公司管理。其後，法定的旅遊業賠償基金（賠償基金）在1993年取代議會基金，以加強對消費者的保障。政府同時在《旅行代理商條例》下訂立議會徵費，確保議會有穩定的經常收入，作為規管工作的經費。

6. 1999年5月，旅遊事務署成立，現在隸屬商務及經濟發展局。主管該署的旅遊事務專員負責制定政府的旅遊發展策略，統籌與旅遊業的聯絡工作，以及加強協調各方推動旅遊業發展。

7. 為加強保障訪港旅客的權益，政府在2002年進一步修訂《旅行代理商條例》，把所有來港旅行代理商納入上述規管制度。為改善旅行代理商的服務，議會在1999年設立領隊核證制度，2004年設立導遊核證制度，2007年更開辦導遊持續專業進修計劃，鼓勵導遊不斷改善服務。

議會－現行安排

理事會的組成

8. 議會的《組織章程大綱及細則》（《組織章程》）訂明議會理事會的組成。根據現行規定，理事會成員包括來自業界的主席和28名理事。現屆理事會的成員名單載於附件一。理事會中有12名理事是由商務及經濟發展局局長（局長）委任的獨立非業界理事，來自不同界別，包括法律界、會計界等專業人士，以及具保障消費者權益經驗的人士。另有八名理事由會員旅行代理商在會員周年大會上選出，餘下八名理事是議會屬會的代表。有意見認為議會

理事會成員全是大型旅行社的代表，但事實上業界理事來自不同規模（包括中小型）和不同業務重點（例如來港旅遊、外遊或票務）的旅行社。上述議會理事會的組成有助確保議會的代表性，並適當平衡消費者與業界的利益。

獨立及公正性

9. 議會現時的架構載於附件二。為吸納社會其他界別的經驗和知識，以及加強議會轄下三個紀律懲處事宜委員會（即規條委員會、購物事宜委員會和消費者關係委員會）的公正性，自 2008 年起三個委員會的召集人全部由非業界獨立理事擔任，及過半數的成員亦為非業界人士。事實上，隨着議會肩負更多規管職能，議會的獨立理事人數不斷增加。1988 年設立現行發牌和規管制度時，議會有兩名獨立理事，1994 年增至四名，2004 年增至八名，2008 年再增至 12 名。

10. 業界人士如不滿議會的紀律處分決定，可循獨立上訴渠道上訴。根據議會《組織章程》，議會設有上訴委員會，處理代理商及業界人士就懲處事宜提出的上訴。上訴委員會由三名獨立非業界委員及兩名業界委員組成¹，主席從該三名獨立非業界委員中選出，上訴委員會所有委員均不得與上訴個案有任何利益關係或關連。

11. 此外，議會自 1990 年起已指明為《防止賄賂條例》（第 201 章）下的“公共機構”，因此所有理事均屬“公職人員”，受該條例規管。在廉政公署協助下，議會頒布了《理事一般守則》，以確保理事能忠誠及客觀地履行議會工作，保障消費者和旅遊業的利益。

財務管理

12. 議會主要收入來源包括議會徵費（佔議會總收入 61%）、培訓課程收入（佔總收入 17%）和會員旅行社繳交

¹ 全部委員均須出席，以符合上訴委員會的法定人數。

的會費（佔總收入 9%）²，其餘收入則來自入境團登記費、店舖登記費、領隊證和導遊證登記費等。

13. 議會徵費自 1993 年根據《旅行代理商條例》設立至今，徵費率一直定於每筆外遊團費的 0.15%，由旅行代理商繳付。議會的基本會員（有限公司）會費為 1,000 元，普通會員（獨資及合夥企業）為 600 元。會費自 1993 年 7 月以來未有調整，以確保會員可以負擔。

14. 議會理事會負責監察議會的運作和開支。議會的年度帳目須經專業核數師審核，經提交議會理事會通過後，在非業界獨立理事亦獲邀出席的會員周年大會上提交全體會員通過。議會會向每名會員發出年報，當中列出經審計的帳目。上述監察機制一直運作暢順。

15. 此外，政府一直監察議會的財務狀況。根據《旅行代理商條例》，議會每年須向局長提交下一個財政年度的收支預算。議會《組織章程》亦訂明，影響會員的重要費用項目如要調整，必須獲得局長批准。

2009 年 7 月起實施的進一步改善措施

16. 上述架構安排運作良好，議會亦積極考慮了經濟發展事務委員會的意見，推行進一步改善措施。

完善委員會結構

17. 2009 年 9 月，議會成立管治委員會，負責檢討議會的運作及提出改善建議，尤其是有關議會轄下委員會的成員組成、會議議事程序，以及提高議會透明度的措施。議會已參照管治委員會的建議，就委員會成員連任的任期上限制訂清晰指引，確保不時有新會員加入委員會。有關委員會的成員組成亦已修訂，規定至少 20% 的委員會成員是透過自薦提名程序加入委員會的業界委員。管治委員會又制訂客觀準則，從領隊和導遊協會甄選前線人員擔任議

² 2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日，即議會 2008 至 09 財政年度的數字。

會委員會成員。

18. 2009年12月，議會為進一步改善財務管理制度，首次選出獨立理事擔任人事及財務委員會召集人，該委員會召集人一直由議會主席（業界人士）擔任。

僱員權益

19. 為了在議會理事會更適切反映前線僱員的權益，政府於2009年11月委任了工會代表為議會理事會的獨立理事，該名獨立理事同時擔任導遊及領隊審核委員會召集人。

透明度

20. 由2010年1月起，議會實施新措施，把理事會及委員會會議資料上載議會網站供會員參考，包括在會議前上載附註議程，以及會後上載會議記錄(除敏感事項外)，進一步提高議會議事及議決過程的透明度。事實上，議會由2004年起已經將有關懲處事宜的資料³上載網站，供會員及公眾查閱，以及由2008年12月起將議會理事會每月會議的重要決定上載網站，供會員查閱。

加強監察

21. 除了提高透明度以方便議會會員及公眾監察外，旅遊事務署亦與議會保持緊密聯繫，就旅遊市場及旅遊業的發展、旅行代理商的經營環境、旅客保障及議會財務狀況等事宜提供意見及協助，以利便議會執行規管工作和有效運用資源。由2004年12月起，旅遊事務署代表以觀察員身分列席議會理事會。由2010年1月起，旅遊事務署擴大參與議會委員會會議，現時該署代表為議會轄下七個委員會⁴的委員，並以觀察員身分列席人事及財務委員會。這項新

³ 包括被撤銷或暫停的導遊證(2004年)和領隊證(2007年)、旅行社違規個案(2006年)、登記店舖記分紀錄、被暫停或撤銷的登記店舖(2007年)。

⁴ 該七個委員會分別是管治委員會、策劃與發展委員會、來港旅遊委員會、出外旅遊委員會、內地來港旅行團事務委員會、購物事宜委員會和訓練委員會。

安排有助旅遊事務署更密切監察議會運作，並適時提出意見，從而更有效地發揮其角色。

未來改善措施

衡工量值式審計

22. 鑑於會員及市民對議會運作的期望越來越高，議會在 2010 年 4 月決定委聘專業審計事務所進行衡工量值式審計，務求進一步提高效率和善用資源。審計範圍包括查核管理層是否遵守內部程序，以及就現行制度及程序建議改善措施，以提高效率及成效，協助議會迎合市場不斷轉變的需求。議會預計在今年第三季為審計工作招標。

選舉指引

23. 議會徵詢廉政公署後，現正就議會的選舉，包括議會理事會的業界理事及幹事選舉，制訂更清晰指引。

維持現行規管制度

24. 隨着旅遊業的發展，註冊處與議會在本港旅行代理商規管制度下的角色和職能亦逐漸轉變。過去 22 年，雙軌規管制度大致運作暢順，其間議會發展為有效的自我規管機構，能夠主動完善管治架構和內部監控，並與本地和外地的旅遊相關行業建立深厚合作關係。我們認為應沿用現行規管制度，即由註冊處負責旅行代理商發牌工作，議會負責業界自我規管工作。

25. 所有持牌旅行代理商均為議會成員，議會因此成為具代表性的行業團體。同時，議會已與本港和境外的旅遊相關行業建立廣闊網絡，議會通過這個網絡和憑藉豐富專業知識，能緊貼行業的發展，及早察覺不當行為的跡象，並作出回應或制訂有效的規管措施。舉例來說，議會在 2007 年迅速推行一系列措施，打擊入境旅行代理商和店舖針對內地旅行團的不良經營手法，包括在 2007 年 6 月推出六個月百分百退款保障計劃，為議會登記店舖提供購物保障。

在該計劃實施後的 12 個月，在港購物的投訴大減約 90%。

26. 在處理涉及香港外遊及來港旅行團的緊急事故上，議會的協調角色及能力尤其突出。舉例來說，2008 年年初，鑑於中國內地一些省份受暴風雪影響，不宜觀光旅遊，議會迅速與旅遊業協商並達成共識，取消所有前往受影響地區的外遊團，以及為受影響旅客制訂劃一退款安排。議會及時的措施讓旅行代理商得以採取一致行動，應對危機，盡量減少混亂和對旅遊人士造成不便。近月，議會為前往曼谷的旅行團亦採取類似措施。最近，因應非凡航空公司終止航班服務，議會聯絡了各旅行代理商，設法減少受影響旅客的損失。

27. 旅遊業發展迅速，不斷有新旅遊產品推出，例如會議展覽及獎勵旅遊、郵輪旅遊及教育旅遊等。這些新產品的性質和所需技能與傳統的觀光旅遊服務迥異。為確保規管制度發揮成效，議會不僅要因應最新發展修訂相關規則，還須提供提升技能機會，讓從業員獲得所需技能，提供令人滿意的服務。現時議會作為具規管職能的行業團體，既掌握行業知識，又能迅速制訂作業守則及指引，因此由議會推動業界發展和規管不斷轉變的營商手法，最為恰當。

28. 議會以自我規管為本，可廣泛應用調解方法，解決消費者與議會成員之間的衝突。2009 年，議會接獲的投訴個案中，超過 60% 是經議會職員調解後找出雙方均接受的方案，得以解決。由此可見，出外旅遊的市民或訪港旅客的權益均獲得保障。

29. 如上文所述，我們研究過議會現時的組成和運作情況，並考慮議會已實施或計劃實施的進一步改善措施，認為現有的措施，包括議會《組織章程》和《旅行代理商條例》的有關規定，以及旅遊事務署的代表出席議會理事會及轄下委員會的會議，足以讓政府對議會作出適當監察和制衡。議會《組織章程》和《旅行代理商條例》為議會的成立和運作訂立管治架構，與為法定組織而設的法律架

構相似。考慮到議會作為香港旅遊業自我規管組織的角色早已被確立，而改變模式可能對業界帶來財政影響，我們認為沒有必要將議會改為法定組織，或成立新的法定組織取代議會的職能。

30. 此外，我們曾考慮由政府取代議會規管角色的方案，但並不建議採納，因為此舉會根本改變業界的參與程度及自我規管元素；兩者均屬有效規管旅行代理商行業和保障公眾利益的要素。由於議會和註冊處在規管制度下有不同的角色，我們也不建議將兩者合併。

31. 議會一直擔當重要角色，推動行業改革；促進人力發展，使旅遊業可持續發展；以及與業界聯繫，促進業界利益和改善關係。上述職能由行業團體執行最為恰當，較由法定團體或政府執行更可取。

32. 政府會留意議會審計的結果，以及議會推行改善措施的情況，以協助議會繼續實現目標，即提升香港旅遊業的專業水平，促進業界的整體發展，以及保障外遊及來港旅客的消費權益。

法律問題

33. 在現行規管架構下，任何人士要申請旅行代理商牌照，必須先加入議會成為其會員。有意見認為，此項要求可能抵觸基本法第 27 條有關結社自由的條文。

34. 現時的發牌及規管架構經過廣泛諮詢討論後，在 1988 年以法例方式落實施行。有關規定在 2002 年修訂《旅行代理商條例》，將入境旅遊納入法例的規管範圍時，再次得以確認。當時諮詢了立法會、旅遊業界及各有關持份者。正如上述，這個規管制度整體上運作暢順，已回應社會及業界在保障消費者權益及確保旅遊業整體穩健發展方面兩者之間取得平衡的訴求，並獲得社會各界普遍認同。

35. 鑑於上述關注意見及經濟發展事務委員會的要求，我們已就此諮詢法律意見。法律意見認為，有關條例

是本港法律的一部份，政府一直按照該條例透過旅行代理商註冊處和議會進行有關監管工作。上文解釋了議會在監管架構中擔當重要的角色。不過，法律意見認為應考慮修改有關條例，明確表述議會在規管架構中作為公共組織的角色，以解決第 33 段所述關注事項。

36. 在徵詢法律意見後，我們決定修訂《旅行代理商條例》，清楚訂出議會在規管制度下的角色，我們會在修例過程中考慮旅遊業界意見。

37. 請委員備悉上述資料。

商務及經濟發展局
旅遊事務署
2010 年 5 月

香港旅遊業議會理事會成員名單

I. 業界理事

胡兆英先生
(主席) 錦倫旅運有限公司董事總經理

選舉產生理事

馮炳輝先生 永恒旅遊有限公司董事總經理

許書漢先生 大眾旅行社有限公司總經理

梁志群先生 太古旅遊有限公司董事總經理

譚光舜先生
(名譽司庫) 雅達旅運有限公司董事總經理

湯麟華先生 萬捷旅遊有限公司董事總經理

黃進達先生 康泰旅行社有限公司董事

葉慶寧先生 金怡旅行社有限公司董事總經理

姚思榮先生
(副主席) 香港中旅港澳遊管理有限公司董事

屬會代表

解存金先生	港台旅行社同業商會
高永良先生	國際航空協會審訂旅行社商會
姜作工先生	香港中國旅遊協會
江伯昌先生	香港外遊旅行團代理商協會
梁耀霖先生	香港旅行社協會
凌錦文先生	國際華商觀光協會
謝淦廷先生	香港華商旅遊協會
徐王美倫女士 (副主席)	香港日本人旅客手配業社協會

II. 獨立理事

陳黃穗女士	國際消費者聯會贊助人
周雪鳳女士	安永會計師事務所合夥人
甘博文博士	財務匯報局行政總裁
李金漢教授	香港中文大學酒店及旅遊管理學院院長
梁富華先生	香港工會聯合會副會長
梁家駒先生	梁家駒律師行律師
李國英先生	李國英律師事務所首席合夥人
廖長江先生	廖長江大律師事務所大律師
馬豪輝先生 (名譽秘書)	胡關李羅律師行高級合夥人
馬逢國先生	香港藝術發展局主席
薛迪生先生	-
鄧桂能先生	尼爾森公司亞太區名譽主席

(名單以英文姓氏排列)

香港旅遊業議會現時架構

