

2011年5月23日會議
資料文件

立法會經濟發展事務委員會
香港旅遊業的運作和規管架構檢討

目的

商務及經濟發展局在二零一一年四月二十九日發表諮詢文件，就香港旅遊業的運作和規管架構的檢討方案徵詢旅遊業界和公眾的意見，本文件闡述諮詢文件的要點，以及當局的諮詢安排。

背景

2. 旅遊業現在實行雙軌規管制度，由香港旅遊業議會（旅議會）負責行業規管，並由旅遊事務署轄下的旅行代理商註冊處（註冊處）負責發出牌照及監察旅行代理商的財務狀況，這個制度已運作超過二十年，旅議會在行業規管和推動業界發展方面，一直擔當重要角色。過去二十多年，香港旅遊業不斷演變和發展，近年內地入境遊增長迅速，為旅議會的規管工作造成沉重壓力。

3. 二零一零年十月，行政長官在施政報告宣布，政府會檢討香港旅遊業的運作和規管架構，主要目的是為旅遊業找出健康及可持續的發展方向。去年年中，內地入境旅行團發生若干涉及不良經營手法的事件，社會人士普遍關注旅遊業現行的規管架構能否切合旅遊業急速發展的需要，因此我們的首要工作，是為旅遊業尋找有效且能與時並進的規管模式。經濟發展事務委員會也於本年二月二十八日會議，初步討論了檢討的方向及範疇等。

4. 我們在草擬諮詢文件時，考慮了社會各界對旅遊業運作及規管情況的意見，也研究了外地規管旅遊業的模

式。諮詢文件開列了四個改革方案，以及這些方案的利弊、推行所需時間和對財政的影響，要點如下-

改革方案

方案一：保留雙軌規管制度，改革旅議會並訂明其公共組織的角色

5. 方案一建議改革旅議會理事會和各委員會的組成，增加旅議會非業界理事的數目至成理事會大多數，而旅議會主席則可由理事互選或政府委任，旅議會的「上訴委員會」和負責紀律和懲處的委員會方面，包括「規條委員會」、「消費者關係委員會」及「購物事宜委員會」，由現時以非業界人士作多數改為全部由非業界人士出任委員。政府並會修改《旅行代理商條例》（第 218 章），明確表明旅議會是規管架構下的公共組織。

6. 這個方案沿用現時雙軌規管制度的框架，維持由旅議會制訂作業守則及指引以規管旅行代理商和從業員，有助規管機構因應不斷轉變的營商手法作出迅速應對。

7. 方案涉及修改旅議會《組織章程大綱及細則》中有關旅議會理事會和「上訴委員會」的組成，以及修訂《旅行代理商條例》，以訂明旅議會作為公共組織的角色。前者估計待業界就如何改革理事會和各委員會的組成取得共識後，仍需約六至九個月時間完成相關程序。至於修訂法例方面，我們會爭取於一年內把條例草案提交立法會審議。修改旅議會《組織章程大綱及細則》和修訂法例的工作可同期進行。我們相信旅議會可利用現有資源推行方案一的各項改革，因此這方案對財政造成的影響很輕微。

方案二：旅議會部分規管職能轉移至政府部門

8. 方案二除了採納方案一改革旅議會理事會和各委員會組成（即增加非業界理事數目，主席由理事互選或政府委任產生，及負責紀律和懲處的委員會全由非業界委員組

成)外，亦建議重新審視旅議會的職能及權責。在這方案下，旅議會將繼續負責制訂守則和指引，但必須先徵得政府同意，方可執行。此外，為進一步完善上訴機制和保障旅客權益，方案建議在旅議會外成立由非業界人士組成的獨立上訴委員會，並加入旅客針對旅議會決定提出上訴的途徑。獨立上訴委員會將負責處理業界人士和旅客針對旅議會裁決的上訴，其行政支援由註冊處提供。

9. 這方案與方案一相似，有助釋除「自己人管自己人」的疑慮，保留旅議會的規管角色和業界組織的地位，也有助旅議會繼續協調業界，推動旅遊業的長遠發展。整體而言，這個方案保留旅議會規管制度的長處，同時提高制度的獨立性和公信力。

10. 方案涉及修改旅議會《組織章程大綱及細則》，待業界取得共識後，仍需約六至九個月時間完成相關程序。方案二所需的法例修訂工作較方案一複雜，我們估計大約於兩年內把條例草案提交立法會審議。在這個方案下，現時註冊處的編制及職能需要略為擴充，以便為獨立上訴委員會提供行政支援。初步估計，每年開支會增加約 900 萬元。

方案三：成立法定獨立機構負責旅遊業規管工作

11. 方案三建議成立法定獨立機構，對旅行代理商、導遊及領隊進行規管。至於發牌工作，可以考慮由獨立機構一併處理或由政府擔當最終發牌機構的角色。旅議會則保留業界商會組織的身分，推動行業發展。我們建議法定獨立機構理事會的主席、副主席及所有成員均由政府委任，當中可包括業界人士（包括前線員工）、非業界人士和政府代表。非業界人士應為理事會成員的多數。

12. 成立新的法定獨立機構可提高旅遊業規管架構的獨立性和公信力，這個制度讓法定獨立機構在執行規管時有法律依據，避免爭拗，法定獨立機構可發出不屬於附屬法例的指引，規管旅行代理商、導遊及領隊。雖然法定獨立機構未必能像旅議會一樣緊貼業界發展，但仍可因應市場發展作

出比較迅速的規管決定。

13. 方案三涉及立法和修改旅議會《組織章程大綱及細則》。由於很可能需要草擬全新法例，我們估計，約在兩年半內把條例草案提交立法會審議；修改旅議會章程則需時六至九個月。我們粗略估計法定獨立機構的每年總開支約為 5,000 萬元至 5,500 萬元，較現時註冊處和旅議會總開支增加約 1,700 萬至 2,200 萬元。

方案四：政府部門取代旅議會負責規管

14. 方案四建議由政府部門負責旅遊業整體規管，包括處理旅行代理商、導遊及領隊的發牌及規管工作。旅議會則繼續保留業界商會組織的身分，推動行業發展，並代表業界向規管機構提供意見。

15. 由政府全面規管旅遊業，可增強規管機構的公信力。然而，政府機構在程序及財政上會受到較多限制，與其他方案比較，在運作上彈性最少，例如政府將需要為適用於規管旅行代理商、導遊及領隊的守則制訂附屬法例，規管模式的靈活性不足，未必能及時規管市場行爲。

16. 這方案涉及立法和重新決定旅議會的定位及職能。修改旅議會《組織章程大綱及細則》需時約六至九個月。至於修訂法例方面，我們估計可在約兩年半內把條例草案提交立法會審議。這方案需要將註冊處升格，按我們的粗略估計，新部門所需人手會由現時註冊處的 16 人增至約 67 人，每年預算開支亦會由 900 萬元增至約 4,500 萬元，較現時註冊處和旅議會總開支增加約 1,200 萬元。

17. 諮詢文件除了解釋上述四個改革方案外，同時也就應否引入導遊發牌制度，和應否設立不同牌照規管出境及入境旅遊業務徵詢意見。

18. 除了改革規管架構，亦有社會人士提議政府應考慮成立專責旅遊的政策局，處理與旅遊政策、規劃及推廣相

關的工作，我們也歡迎業界和公眾人士提出這方面的意見。

宣傳及諮詢

19. 我們正透過不同途徑，宣傳是次檢討和公眾諮詢，並呼籲業界及各方面持份者踴躍發表意見。我們在發表諮詢文件當日，舉行了新聞發佈會，其他宣傳包括出席電台討論節目、新聞公布、海報、電台宣傳聲帶及電視宣傳短片等。諮詢文件可於各區民政事務處諮詢服務中心索取，或於旅遊事務署網頁下載。我們已向立法會議員、所有旅行代理商、旅遊業組織、景點管理公司和相關院校等分發了諮詢文件。

20. 自五月起，我們已開始與旅議會理事會、旅行代理商諮詢委員會、香港旅遊發展局、消費者委員會、旅議會的八個屬會，各導遊和領隊組織和十八區區議會的正副主席會晤，介紹諮詢文件的內容，並聽取他們的意見，我們也出席了由旅議會主辦有關是次檢討的會員論壇。

下一步

21. 我們對各改革方案持開放態度，公眾諮詢期將在二零一一年七月十五日結束，我們會繼續宣傳諮詢文件的內容，並廣泛聽取業界和社會人士的意見，然後選取最能凝聚共識及最有效可行的方案，我們計劃在今年第四季公佈具體改革建議。

商務及經濟發展局
旅遊事務署
2011年5月