

自由黨就「香港旅遊業的運作和規管架構檢討」

諮詢文件的回應

前言

1. 旅遊業是本港的四大支柱行業，佔了本地生產總值約 3.3%，直接僱用 19 萬多的僱員，亦帶動多個行業如運輸業、餐飲業及零售業的發展。旅遊業健康而持續的發展對本港經濟及就業市場舉足輕重。
2. 但 2000 年初以來，由內地「零負團費」所衍生的強迫購物、服務貨不對版等投訴不斷，且經常成為公眾關注的焦點，並對行業的健康發展構成威脅。儘管內地及本港相關部門、旅遊發展局及旅遊業議會(下稱議會)先後提出多項改善措施，包括 2002 年議會將入境團旅行社納入規管、2006 年旅發局及國家旅遊局推出《優質誠信香港遊》以重塑香港遊的形象，以及 2007 年議會引入登記店舖 6 個月退款保障等。可惜，涉及內地團的投訴依然持續，及至 2010 年中，更發生多宗嚴重強迫購物或「割客」的違規事件，特別是導遊阿珍辱罵團友及前國手因購物問題與導遊爭拗而被氣死事件，均嚴重損害本港旅遊業的聲譽，某程度上反映現有的行業規管架構未能完全避免業界不良營銷手法。
3. 而為了防止事件重演和保證業界以良好的方式運作，我們認同當局有必要在規管架構上作出重大改動，透過加強行業營運的監管，重建良好的行業營運規範，以推動旅遊業持續發展。

甲、旅行代理商的規管安排

4. 自內地開放香港遊以來，涉及接待內地團的違規事件持續不斷。而 2010 年接連發生多宗涉及內地團的嚴重違規事件後，社會已普遍質疑現行以同業自律為主導的規管模式是否可行。而作為一線規管機構的香港旅遊業議會，更被批評存在利益衝突，有「自己人管自己人」之嫌。為了更好的回應社會要求改革旅遊業規管模式的訴求，我們認為有必要就此作出大幅度的變動，以推行旅遊業健康的發展。
5. 就諮詢文件的四個方案，我們對方案一及方案四是有所保留。首先，就方案一而言，雖然建議將議會訂明為公共組織，並訂明議會理事會以非業界成員為主。不過，議會依然集制定指引、處理投訴、懲處違規個案及覆核上訴等大權於一身，未能回應外界有關「自己人管自己人」的質疑，也就並不可取。
6. 不過，方案四卻走了另一個極端，將所有規管旅遊業的大權收歸官僚系統。雖然建議可以斷絕「自己人管自己人」的質疑，但政府部門及官員過往並沒有直接參與第一線規管旅遊業的工作，若他日由部門就行業日常營運制訂行業營運守則和指引，其推行的措施或規則可能未必實際可行，到時反會妨礙行業發展。鑑於方案四明顯存在「外行人管內行人」的元素，故我們認為並不理想，不值得支持。
7. 就獨立性而言，方案三在釋除「自己人管自己人」的疑慮方面是較方案二進取，因為新組織除以非業界的成員將佔多數外，亦規定正副主席均由非業界人士出任，令新監管機構成為一個由非業界人士「主導」兼「領導」的組織。而這個進取的做法將難免與方案四一樣，出現「外行人管內行人」的現象。
8. 另一方面，在現行制度下，議會履行其監管職能以外，還同時兼負起多項重要功能，包括協調旅行代理商處理外遊突發事故，例如 06 年港人埃及車禍、08 年泰國黃衫軍圍堵機場事件，以及近期日本地震及福島核事故事件等，議會均能速迅聯同業界配合政府部門，協助處理涉及旅遊方面的事宜，並協助港人回港。
9. 而議會過往亦一直起著業內的協調角色，如 1988 年成立儲備基金，向因旅行社倒閉而蒙受損失的旅客提供賠償，既保障消費者

的權益，亦穩住公眾對業界的信心，維護業界的經營環境。

10. 何況，一旦落實方案三，議會將退居幕後回復為商會組織，加上旅行社可毋須繼續成為議會的會員亦可領牌，議會在業界的地位將面臨重大的改變，屆時能否起到團結和協調業界的功能，以便在官方渠道以外，發揮關鍵作用，仍屬未知之數，故須慎重處理。方案三雖然表面上予人「破舊立新」的感覺，但新組織「破舊」之後，能否取代具三十多年歷史的旅遊業議會，負起一切有關監管、協調業界、聯繫政府，以及推動行業發展的職能而做到「立新」？這一方案是否過於急取？實在不無疑問。
11. 因此，從全局作考慮，我們較傾向保留議會這個廣為業界認識的組織，但就要透過大幅度的改革，以令改革後的議會重獲各界的認同和信任。對此，我們同意議會應交出處理上訴的職權、新制定的守則及指引須經政府審批，以及理事會改以非業界代表為多數等。
12. 此外，大改革方案最少還有兩方面需要兼顧。第一，就提升獨立性及公信力方面，重組後的議會改以非業界理事為大多數，但為免出現「外行人領導內行人」的弊病，我們建議新理事會內加入副主席一職，而正副主席均以選舉產生，但規定如其中一個職位由業界人士出任，另一職位便必須由非業界人士出任，以起補足作用，同時可確保業界的意見在新的議會內，得到充份的反映和可繼續作為官方與業界維持聯繫的角色。
13. 第二，為了更徹底的去除「自己人管自己人」的疑慮，我們建議議會大可將判決違規的權力亦一併交出，而只保留制定行業守則或指引的職能，如此便能避免，既有「立法」及「執法」以外，又有「司法」的權力，影響其獨立性，或袒護自己人的指控。同時，這亦能令議會更專注於監管、巡察、排難解紛及保障消費者權益等方面的工作。
14. 鑑於方案三存有「外行人管內行人」的缺點，加上全新的組織亦難以取代議會目前協調業界、聯繫政府和推動行業發展的功能，故我們認為應該改良方案三，相信將能改善現有旅遊業的運作和規管架構。

乙、導遊的規管及旅行代理商的發牌制度

15. 一般而言，不論是接待旅客的導遊，還是帶團外遊的領隊均為本地旅行社的僱員。而旅行社作為領隊或導遊的僱主，是有責任督促旗下領隊或導遊嚴守管理當局的相關守則及規例，同時亦須為公司僱員的行為承擔責任。因此，我們認為旅行社、導遊及領隊應繼續交由同一規管架構監管，以免遇事產生責任誰屬的爭拗。
16. 至於如何進一步改善現有規管導遊的制度，應否為接待內地入境的導遊及旅行社另訂牌照及發牌條件，我們是持開放態度的。不過，方案二將加入導遊代表，相信可提供途徑讓導遊反映他們的關注，並參與制訂更合適，合乎實際運作的監管規則，也不失為一個可以考慮的方案。

丙、財政安排

17. 按照諮詢文件的估計，若採用方案二需增加額外開支約 900 萬元，而新增的開支主要用於註冊處僱用額外人手。鑑於現時註冊處是按用者自付和收回成本來運作，故我們並不反對繼續以用者自付的原則回收成本。不過，當局在考慮開源時，特別是增加代理商牌照費或開徵其他收費時，應顧及中小型旅行社的負擔力，以及對行業經營的影響。

結語

18. 近年，與旅遊業相關的違規事件，主要涉及接待內地團方面，而當中的核心問題在於「零負團費」所衍生的強迫購物和接待安排投訴。改善現有的監管架構，雖然可以解決一部份的問題，但並不能杜絕「零負團費」的所有問題。正如俗語有云，一個巴掌拍不響，如要有效解決「零負團費」所引發的問題，實需要透過內地及本港兩地業界、業界組織及相關部門加強合作，加強監管，才能避免出現害群之馬的情況。而我們認為，只有加強議會的獨立性、外界的參與程度和政府的監管，方能對促進業界健康和長遠的發展。