

致：商務及經濟發展局

對「香港旅遊業的運作和規管架構檢討」諮詢的意見

1. 旅遊業是香港的經濟支柱之一，除了帶來經濟收益，亦創造了大量的就業機會。優良信譽是本港旅遊業的重要資產，鑑於早前發生的一些強迫旅客購物事故，有損本港旅遊業的聲譽。經濟動力認同，政府及業界均需採取有效措施，杜絕不良的接待旅客手法，維護香港旅遊勝地的美譽。
2. 事實上，香港旅遊業議會過去監管境外遊及其他地區的入境遊方面，一直成效良好，近年發生的旅遊事故，主要牽涉內地入境遊，不能因而斷言整個旅遊規管架構存在嚴重缺失，從而否定現有的規管模式，並把架構推倒重來。
3. 我們認為，旅遊業規管必須切合本地業界的實際情況與需要，並循序漸進作出改革。對於諮詢文件提出 4 個改革方案，各方案均各有利弊，當局應以靈活思維處理問題，取各方案之長，尋求最切合香港旅遊業當前實況與問題的「混合方案」。
4. 由於旅遊業議會熟悉業界運作，我們認為，可保留議會規管旅行社、制訂業界指引，以及調查與調解投訴的權力，但議會制訂的指引需經政府通過，或在需要時作出修訂，同時應改革其組成，增加非業界代表，提升獨立性與代表性。
5. 另一方面，為回應外界關注，我們認同，可考慮成立獨立機構或委員會，專責裁決旅行社、導遊領隊及登記店鋪的違規個案，並設上訴委員會，加強處理違規個案程序的公信力及透明度，提升業界的專業水平。
6. 我們相信，此「混合方案」能集合各方案之長，針對現有規管的不足之處，提升旅遊業規管架構的獨立性與公信力，同時不會出現「外行人管內行人」的流弊，有效提升本地旅遊業的規管效率。
7. 另外，單靠改革旅遊業規管，並不能解決內地入境遊的「零團費」問題，我們建議政府與旅遊業議會需加強相關的規管要求，並與內地旅遊部門緊密合作，杜絕「零團費」及「割客」等不良經營手法，挽回與鞏固香港旅遊業的聲譽。

齊心激發無窮動力！  
Synergy Ignites Infinite Energy!

### 提升議會代表性

8. 我們得悉，旅遊業議會已提出改革方案，改組理事會，包括增加獨立理事人數至 16 名，加入政府官員為當然理事，而主席或副主席中，將有其中 1 位由獨立理事出任，令理事會有逾半數席位屬非業界人士，亦對議會最高層的權力作出制衡。
9. 我們認為，議會的建議務實可行，可提升其獨立性及代表性，亦回應了外界關注。

### 發牌與規管

10. 香港目前約有 1500 家持牌旅行代理商，當中只有約 200 家接待內地旅行團。旅遊業議會過去規管境外遊及其他地區的入境遊，成效有目共睹，近年旅遊的投訴與事故，主要牽涉內地入境遊，並不代表整體旅遊業的規管架構均出現問題。
11. 事實上，自議會年初推出「一團一導遊」及記分制等 10 項指引，加強規管入境遊，今年 2 月至 6 月，議會收到內地旅客的投訴已較去年同期大減近 40%。消委會近日亦公布，今年上半年來自內地旅行團的投訴有 46 宗，較之前大減約 70%，反映議會對旅行社的規管，已漸見成效。
12. 議會熟悉業界的運作，亦與業界人士緊密合作，尤其在遇上天災、意外等旅遊突發事故時，能迅速應變，並靈活與業界協調，例如早前埃及局勢混亂，議會與旅行社在未發出黑色旅遊警示前，已決定停止出團；而日本大地震與輻射洩漏危機中，港府對日本重災區 4 個縣以外地區，只維持紅色警示，議會亦成功與旅行社協調，取消往日本的旅行團，並讓旅客退回大部分團費，確保市民的利益與安全。
13. 若取消旅遊業議會規管旅行社的職能，改為商會組織，由於商會性質主要以會員利益為依歸，勢必影響議會因應旅遊突發事故與旅遊業界協商的權威與動機。此外，由議會以商業協商的方式，與旅行社、航空公司、當地接待旅行社商討停團、退款等安排，遠較由政府機構交涉有彈性及效率。

14. 至於導遊與領隊的發牌，我們認為，現行由旅遊業議會發牌的制度行之有效，但導遊與領隊有甚大的訴求，要求交由政府發牌，我們對此持開放態度。
15. 旅遊業一直為本地創造大量就業機會，而且旅遊從業員除了學歷與專業知識，亦重視從業員的待客態度與親切個性。然而，近期一些「割客」及導遊與旅客爭執的事故反映，少數從業員的操守有需改善之處。
16. 我們建議，政府考慮應否收回導遊與領隊的發牌職權的同時，亦須檢討現有導遊與領隊的發牌條件與培訓，提升從業員的專業操守。

#### 獨立裁決與上訴機構

17. 對於諮詢文件提出的方案三與四，即設立獨立機構或由政府部門，全面取代旅遊業議會的監管職能，我們對此有一定保留。首先，獨立機構或政府官員對旅遊業的實際操作情況，未必有充分了解，影響其監管效能。若規管過嚴則會令業界運作受諸多制肘，規模較小的旅行社更可能因經營困難而遭淘汰，結果會否引致旅遊業遭大企業壟斷？
18. 此外，設立全面規管旅業的獨立機構，不但成立需時，而且監管成本不菲，諮詢文件指出，設獨立機構每年總開支達 5000 至 5500 萬元，較現有機制增加 1700 萬至 2200 萬元；由政府部門監管亦牽涉每年 4500 萬元開支，較目前多約 1200 萬元。因此，必須仔細研究是否有必要，我們亦關注監管成本大增會否加重業界的經營成本？成本會否轉嫁至本地旅客？
19. 不過，為回應外界關注議會處理業界投訴時，可能出現利益衝突與偏袒嫌疑，我們建議，政府可考慮成立獨立機構或委員會，專責就旅行社、導遊、領隊及登記店鋪的違規個案，作出審理與裁決，並設上訴委員會，受理不服判決的個案，確保違規個案的處理程序公平與公開。
20. 專責審裁違規個案的獨立機構，較成立全面監管旅業的機構，在架構及運作上更為精簡，減少額外的監管成本，亦避免角色重疊、分工不清的問題。

21. 由於旅遊業議會較了解業界的運作與實況，尤其對不斷轉變的「古惑」經營手法，亦可透過業界聯擊作出了解與掌握，加上議會已有規管旅業的多年經驗。我們認為，可保留由議會制訂業界指引，但引入諮詢文件方案二的建議，有關指引須經政府相關部門的審核與通過，需要時亦可作出修訂，確保指引能兼顧各持分者的利益。
22. 執行方面，我們認為，可由議會繼續負責恒常的巡查，確保業界遵行法例與指引，並在接獲投訴與違規舉報時作出調查，議會可就不涉違規的投訴作出調解，令處理程序更快捷，對牽涉的旅客、旅行社及從業員均有利，若議會調查發現有違規情況，則交由獨立的審裁機構處理。
23. 以上安排把「立法」、「執法」及「裁決」的權力，交由政府、議會與獨立機構分別把關，相信較把所有權力集於同一監管機構，更能發揮互補不足、互相制衡的作用，並不致浪費議會多年來的規管經驗與人才。

#### 「零團費」問題

24. 政府除檢討旅業規管問題，必須同時積極打擊「零團費」與「割客」等不良經營手法，以免少數旅遊業的害群之馬，影響本地旅遊的聲譽。
25. 「零團費」與「割客」問題，不但牽涉本地旅行社及領隊導遊的規管，更與內地旅遊監管、內地組團社及內地旅客教育等，有不可分割的關係。我們不認為，單靠改革本地旅遊業的規管，便能完全解決「零團費」問題。
26. 所謂「零團費」，一般屬「購物團」，設定點購物，但部分本地的接待社以低於成本價格、甚至「貼錢買團」，接待內地的「購物團」，令接待社與導遊有極大誘因與需要，透過「割客」去獲取佣金收入，補貼接待開支。
27. 因此，政府與本地監管機構須切實執行內地入境遊的規限，如「一團一導遊」、本地接待社須與導遊簽署協議，並必須向導遊提供出團費，保障導遊收入等，減少導遊「割客」的誘因與機會。

28. 此外，本地監管機構須加強與內地旅遊部門的溝通，監察兩地的旅行社的運作，並需緊密合作處理違規個案。尤其「零團費」問題上，兩地需加強監察旅行社有否遵行內地《旅行社條例》的要求，即不得以低於接待服務成本的價格招徠或要求地接社接團，並須提升內地旅行社在團費、行程等資訊的透明度，以免不良旅行社誤導旅客付出不菲團費參與「購物團」，從中謀取暴利，相信有助杜絕「零團費」情況，讓兩地的旅遊業均能良性競爭與發展。

經濟動力  
2011年7月15日