

致 商務及經濟發展局
工商及旅遊科
旅遊事務署
第 1 組
tourism_review@cedb.gov.hk

本人十分支持政府就香港旅遊業的運作和規管架構檢討向公眾諮詢，現就此表達意見。

首先，本人參考了香港旅遊業議會(下稱 TIC)理事會對規管架構檢討的建議方案，但是此方案令本人十分失望。以下本人列出此方案當中的建議，並按此闡述：

- 1) TIC 認為，在監管旅遊業和對旅遊業的瞭解，香港沒有任何機構能勝過 TIC，因此憑 TIC「所掌握的專業知識」和「大公無私之心」，可以為香港提出切實可行而又能取信於公眾的改革方案。

本人認為，TIC 作為一個歷史悠久、由旅行社東主組成的商會，對於如何做旅行社的生意方面確是無出其右，但旅遊業並不是只有旅行社，還有導遊、領隊、酒店、交通(包括海陸空)、旅遊景點等各式各樣範疇，TIC 不可能樣樣精通，而其自以為是的口氣也令人不滿。

事實上，如果 TIC 真如其所稱的專業和大公無私，中央電視台的報導、「阿珍」和「阿蓉」事件，過去數年從不同渠道發報的入境旅客被「宰」的消息，又從何解釋？再者，一個備受批評的機構提出的改革自身方案，公信力已經大打折扣，如果是切實可行的話，那為什麼不一開始就實施，直到今天才說？

本人並不否定 TIC 過去的功勞，然而作為監管機構，專業和大公無私只是最低要求，而不是什麼賣點。

- 2) TIC 建議採用一個方案二的改良版本作為解決辦法。
 - a) 輿論、公眾和立法會議員都批評 TIC 是「自己人管自己人」，而改良方案二既有「內行管內行」的好處，卻沒有「自己人管自己人」的毛病。

第一，什麼是改良方案二？具體內容如何？如何做到 TIC 所謂的好處和沒有毛病？證據和數據呢？完全欠奉！

第二，既然輿論、公眾和立法會議員都批評，那就不是個別人士的胡說八道，而是一個事實，TIC 竟然厚顏的說沒有問題，之前還說自

已如何專業和大公無私，這未免太可笑了。

第三，「業界自律」的本質就是「自己人管自己人」，世上不少行業和機構都有類似的規管方式，但人家都是有例可依，而不是今天 TIC 在胡吹『既有「內行管內行」的好處，卻沒有「自己人管自己人」的毛病。』，第一步都做不到，講不清，更遑論進一步的改善獨立性和公信力！

第四，獨立性和公信力根本就是與「自己人管自己人」背道而馳的兩種概念，兩者斷不能同時增長，而只能以此消彼長的形式相互拉鋸。即是說，要增加獨立性和公信力的代價就是減少「自己人管自己人」的比重。如此邏輯 TIC 也弄不清，還有何話說？

b) TIC 表示按照統計，目前主要問題出在規管內地入境業。

第一，根據旅發局的統計，內地入境業已經是香港最大的客源(佔總來港旅客超過 67%，2011 年 1 月至 3 月的統計)，甚至可以說，內地旅客已是香港經濟的命脈之一，但恰恰 TIC 在此束手無策，這已證明規管的方式必須作重點檢討，而不是借 TIC 已成功規管外遊業及其他入境市場來掩飾自己的錯失。(TIC 自稱成功的規管外遊業這一點本人有保留)

第二，數年前中央電視台的節目報導香港遊的醜聞後，本人相信 TIC 有很多時間和機會去規管內地入境業，可惜到頭來類似的報導還是一宗接一宗，國家旅遊局發出旅遊警告，央視新聞再以「旅遊醜聞」報導香港遊等等。直到今天還是老樣子，這已經說明規管架構未能有效解決問題。

第三，還是老問題，TIC 所說的統計的數據和證據放在什麼地方？對不起，本人看不到，這樣如何說服公眾支持？

c) TIC 批評方案三和四有多項缺點，包括監管成效不及現行機制、靈活度不及方案二，實施時間太長以及失去能代表所有旅行社的機構。

第一，方案三及四標榜獨立性與公信力高，而 TIC 於之前也強調要大加改善此兩項特質，現在反過來說提高此兩項特質會導致監管成效不及現行機制，豈不是自打咀巴？再者，「由於主其事者對行業認識不足」而導致監管不力，這又是一個沒有理據支持的假設，退一步說，即使主事者真的對行業認識不足，是欺我政府無能，還是以為政府不懂得找幾個行內人來充當顧問？

第二，靈活度高固然是優點，但肯定不是最重要的元素。監管成效優劣與否，本人認為不能單憑靈活度來判別規管成效。除此之外，所

謂旅遊業瞬息萬變，難度過去 TIC 就應付得綽綽有餘？

第三，因為監管時限行將終結而導致失去威信和員工流失，這是過渡期間沒有時間表所致，是某程度上的決策失誤，而不是 TIC 本身的存在意義。事實上，若政府決定要收回監管，怎會不考慮 TIC 的員工安排？TIC 本末倒置，作出無理據的推論，實在令人遺憾。

第四，過去因為條例所限，旅行社可說是被迫成為 TIC 會員，一個強逼旅行社加入的機構，卻號稱代表所有旅行社，這根本就是無恥和強行騎劫其他旅行社意願的行為。一個組織若要吸引人自願參加，需要以理服人，而不是威逼，否則也只是一個霸道的組織而已，談不上什麼代表性。

- 3) TIC 理事會建議改組將來的理事會，令其成為一個 33 人、業外人士多過業界人士及加入一名政府官員的理事會。並同意需經由商務及經濟發展局局長同意才可執行新的守則和指引。另外，TIC 同意由獨立的委員會和上訴委員會處理投訴和違規個案。

第一，理事會的人員組成固然重要，但更重要的是理事會的執行力和效率。TIC 的建議只是形式上的考慮加入更多的獨立人士和一名政府官員，卻沒有考慮改革其執行力和效率。另外，眾所周知香港的旅遊業從業員入行門檻很低，尤其是接待內地入境團的導遊普遍質素低下，TIC 仍然死抱雙軌監管，但顯然沒有對此陋規作針對性改變(例如考慮引入從業員代表進理事會)，這種治標不治本的想法實在要不得。

第二，TIC 明知改組後依然無法釋除公眾的疑慮，但仍不覺悟，竟將最終決策權交給商務及經濟發展局局長。這根本就是陷政府於不義，並試圖讓政府背黑鍋的詭計，TIC 的水平之低和心腸之壞令人不忍卒睹。

第三，作為監管機構，最重要的職能就是能夠透過作出仲裁和處分去維持所管轄範圍內的公平和正規運作，TIC 故意將這部分切割出來，那 TIC 壓根兒已經失去監管的職權。若是這樣，TIC 算那碼子的監管機構，TIC 有什麼存在意義？政府有什麼理據要賦予 TIC 草擬指引和守則的權力？

第四，本人很同意 TIC 所提出的「避免陷入角色混淆的困難」，不過這正說明 TIC 目前正扮演著商會和監管機構雙重而矛盾的角色，解決之道不言自明。

- 4) TIC 繼續擔當和處理調解索償個案，如發現涉嫌違規則交獨立委員會處理。

這建議的方向正確，TIC 在處理這些個案的能力及經驗肯定比政府強得多。

5) 將 TIC 正名為公共組織的角色。

本人認為完全沒有必要。因為 TIC 應充當商會和業界與政府的橋樑，而不應越俎代庖去擔當監管機構的角色。

6) 建議成立量度監管機制去客觀量度監管成效。

第一，如前所述，TIC 應充當商會角色，故無需什麼監管機制。

第二，即使要考慮，這也是個荒謬的建議：一個監管機構的存在意義在於維持所管轄範圍內的公平和正規運作，而不是以處理個案的多寡來定高低。假如監管機構在一段時期內處理了很多的個案和處分了很多的從業員，這表示業界運作和部分人的操守出現問題，而不是監管機構工作出色。

7) TIC 不反對政府設立導遊及領隊發牌制度。

第一，既然目前 TIC 已有導遊核證制度和外遊領隊核證制度，再設立新的發牌制度是疊床架屋之舉，除非政府打算廢棄核證制度而另起爐灶。另外，TIC 稱現行制度行之有效，但導遊違規的行為卻常被傳媒報導，TIC 這樣說分明是謊話連篇。

第二，TIC 認為旅行社必須為導遊及領隊服務問題負責，這正正顯示在處理個案時不能分拆處理。如果依照 TIC 的構思，導遊/領隊服務欠佳，旅行社也要負責的話，一件個案就需要分別由兩個不同的組織/委員會去處分旅行社和導遊/領隊，除了效率和公平程度均成疑問外，也顯示 TIC 的思維混亂和前後矛盾。

第三，TIC 稱有導遊及領隊曾公開表示希望由政府發牌監管，人云亦云，表示 TIC 沒有獨立而認真思考問題(或者根本沒有思考)，即將問題推卸給政府。

8) TIC 認為無需另設經營接待內地入境團的牌照，理由是這種安排是變相處罰循規蹈矩的旅行社，並窒礙旅遊業的發展。

政府提出這個安排的最大問題是有可能造成不必要的混亂和有歧視部分旅遊從業員的嫌疑，而不是變相處罰旅行社。就如在香港駕車，規則列明駕駛不同類型的車輛需考取相關的駕駛執照，這是一種遊戲規則，談不上處罰守規則的駕駛者。故此針對這建議應考慮此安排是否合理和是否必須執行，並非

考慮其結果是否對旅行社不利！

當然，本人明白 TIC 作為商會，站在旅行社的經營角度去思考問題亦屬合理。然而站在檢討旅遊業規管架構的層面來說，TIC 應該站得更高更遠，而不是僅考慮旅行社的利益。

9) 綜合以上各項，可以看到 TIC 的建議方案錯漏百出、邏輯混亂、自以為是和戀棧權力。本人希望政府有關部門仔細考慮。

10) 以下本人提出的意見：

- a) 根據諮詢文件和 TIC 的網頁顯示，目前香港有大約 1500 家旅行社、60 多家登記店舖、18000 名領隊和 6000 名導遊。而 TIC 僅有 28 名理事及大約 50 名辦事處員工。本人覺得這樣的人手和資源去監管整個旅遊業未免太少。如果採取方案一或二，相信難以應付和作出有效規管。
- b) 根據諮詢文件估計，改革所需要增加的金額由極微(方案一)至 2200 萬(方案三)，然而作為香港四大支柱之一的旅遊業，每年為香港帶來的收益數以百億港元計，若為了能夠維持旅遊業公平和正規運作，數千萬的花費實在是微不足道。故本人認為不論採用哪一個方案，營運成本都不是一個主要考慮因素。
- c) 誠如之前所述，旅遊業界並不只是旅行社，還包括各式各樣的範疇和領域，政府今天在檢討香港旅遊業的運作和規管架構，故此考慮的層面不應限於 TIC，而是宏觀的整個旅遊業。而 TIC 根本沒有這個能力、權力、財力、人力去作規管旅遊業的工作。因此政府親自接手監管是勢在必行，也是唯一可行的方法。
- d) 眾所周知，目前由三個組織處理香港的旅遊事宜：政府的旅遊事務署(TC)和其下設的旅行代理商註冊處(TAR)，香港旅遊發展局(HKTB)以及 TIC，理論上三者應有明確的分工，監管旅行社的工作則由 TIC 以業界自律的方式進行。但依本人愚見，在這個結構下，各組織在處理各自日常事務的效率不錯，但遇上重大事件或一些突發性的個案時(例如最近多宗內地來港旅遊的醜聞和旅遊警示沒有包含一些地區的漏洞)，基本上沒有一個統一機構可以負責主事和通盤處理。雖然國際社會各自採用不同的旅遊政策，但香港地小，卻極依賴旅遊業作為地區收益，只要效率良好，採用統一機構(政府)執行行業監管無疑是較可取。

- e) 話說回來，為什麼會有此次公眾諮詢？主要原因就是近年來不斷的旅遊事故和醜聞，當然作為行業監管組織的 TIC 備受批評也是原因之一。TIC 之所以備受批評，除了本身的工作未能滿足公眾的要求外，其雙重角色亦是為人(主要是業內人士)詬病的地方：一方面作為行業商會，TIC 必須「以保障旅行社的利益為宗旨」(引自 TIC 網頁簡介)。但另一方面，TIC 不斷發出行業指引和執行處分旅行社(也包括導遊和領隊)的工作，演變成一個類似審判處的仲裁機構，並擁有令旅行社/導遊/領隊停業的權力。(根據 2002 年旅行代理商(修訂)條例，條例規定所有向外地和內地旅客提供旅遊服務的入境旅行社都必須領取牌照，而發牌條件之一是必須先成為 TIC 的會員。故此只要旅行社失去 TIC 的會籍，就會變相失去旅行社牌照。另外，因為 TIC 負責簽發導遊證和領隊證，也等於可以終止持證人士從事導遊/領隊工作)

表面上這樣子的雙重角色並不會帶來太大的麻煩，但在執行一些特定工作，尤其是調解旅客糾紛和執行處分時，往往出現角色混淆(TIC 在建議文件中也有提及)，即使 TIC 怎樣竭力去證明自己的中立和公正，也無法從處理程序和工作成效上說服其他人，最後只會越描越黑。

作為行業的判官，最忌欠缺公信力和威權，既然 TIC 行事被輿論、公眾、立法會議員等批評，何不大刀闊斧的改革，由政府收回權力重頭來過，總比 TIC 建議的小修小補的方案好得多！

- f) 本人之前說了很多 TIC 不能勝任監管機構的工作，現在說說由政府擔任的好處。

首先，統一整合和處理旅遊事務是監管香港旅遊業的關鍵。香港的旅遊業是四大支柱之一，當中內地入境旅遊佔有極大的比重，兼且有上升趨勢，未來的監管方向，入境業當以規管經營內地入境旅遊業務為主，而外遊業亦以監管自助旅遊產品及網上旅遊業務為重。這些工作需要大量資源和專人制定政策，一方面政府擁有足夠資源，二來旅遊事務署才是專長旅遊政策的組織(而不是 TIC 的理事會)，政府接手正是時候。

- g) 放眼香港的監管機構和組織，不論是公營機構還是官方部門，全部都有相關法例所依，雖然偶有漏網之魚或是個別事件處理失當，但一定依法行事，並得到公眾信服。目前旅遊業所採用的雙軌監管，只有發牌的旅行代理商註冊處有法可依，TIC 只能執行「家法」，這等於跛了一足，無法妥善運作，政府全面接管後即可解決這跛足的問題。

- h) 規管旅遊業任重道遠，不能偏私。過去雙軌監管有一定成效，靠的是一眾香港旅行社和從業員自律，多年下來雖有波折總算相安無事，但今天經營內地入境旅遊業務不少是內地人或內地新移民，本人認為他們當中不少人對香港的法規和道德標準全無認識，而業界一直無法制訂有效措施去監管這一群人。(本人不排除他們也無視 TIC 的規管)可以說，過去業界自律的良好規範已經一去不留，只有政府接手後才可以重定守則，作針對性監管。本人不敢說必定有效，但至少應比現行 TIC 做的更好。
- i) 總括而言，本人認為監管旅遊業必須由政府親自主理，不能假手於商會作「自己人管自己人」。TIC 過去二十年發揮它「業界自律」的工作，香港人絕不可以一筆抹殺，但隨著時代變遷和市場的改善，它的歷史任務也是時候終結。畢竟，要求一個名不正言不順，無權無勇的商會組織兼任監管工作多年，也著實太難爲了 TIC。

本人理解這次檢討旅遊業的規管架構，實際上是針對 TIC，但香港旅遊業需要監管的範圍實比想像中大，故此本人認為政府第一步應先收回 TIC 的監管旅行社和導遊/領隊的工作，下一步就擴大監管範圍到其他旅遊範疇(例如酒店、旅遊景點如主題公園等)，最終達至完善的統一旅遊監管，以保障旅客利益和維護香港旅遊業的聲譽。

關心香港旅遊業的香港市民

KK 謹上