

致: 商務及經濟發展局

## 《香港旅遊業的運作和規管架構檢討諮詢文件》意見書

### 背景

1. 旅遊業於香港的經濟發展有舉足輕重的地位，除了佔本地生產總值 3.3% 及直接提供為超過 19 萬人提供就業機會外，旅遊業與香港的服務業(運輸、酒店、飲食及零售業等)息息相關，所以旅遊業的發展對香港長期的競爭優勢有相當影響。
2. 去年入境人數和消費額均創歷年新高。隨著內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排(CEPA) 的逐步落實、繼續開放自由行，以及粵港加速融合，內地入境旅行團及個人遊的數目將繼續增加，旅遊業將於本港經濟佔更重要的地位。
3. 宏觀而言，隨著內地的經濟發展以及與區內其他地方的互動，例如與台灣簽訂了海峽兩岸經濟合作架構協議，令香港有力成為兩岸四地的旅遊業樞紐，以便利兩岸四地旅遊經濟往來。現行的旅遊業運行與架構已不能有效規管這些宏觀因素所帶來的轉變。
4. 近年發生多宗內地入境旅行團涉及不良經營手法事件，引起社會各界關注香港旅遊業的運作及規管架構，社會普遍要求政府重新檢討現行機制，以應付旅遊業急速發展所帶來的機遇與挑戰。特別是針對內地「零團費」旅行團的負面新聞層出不窮，如何確保業界人士的專業操守及提升服務水平，對香港的經濟發展及國際形象都有重大意義。

### 問題

5. 根據現時的雙軌制，由香港旅遊業議會(下稱旅議會)負責自我規管，存在角色衝突。
6. 由旅議會負責處理違規個案及旅客投訴，欠缺了獨立性及公信力，被批評為「自己人管自己人」。
7. 去年接二連三地發生與內地「零團費」旅行團有關的醜聞，儘管旅議會過往曾推出多項措施，試圖挽回業界聲譽，但效果始終差強人意，反映旅議會自我監管已見弊端，而且不合時宜。
8. 長遠而言，香港需要一個更綜合及全面的旅遊業運作和規管架構，以迎接香港旅遊業的急速發展。

### 論點

9. 諮詢文件提出四個改革方案，方案一及方案二建議保留旅議會監管業界的職能，並未有真正著手處理問題核心(見段落 5-7)，只是在目前的規管架構上作小修小補，實際意義不大。
10. 諮詢文件中的方案三及方案四，傾向由獨立於業界以外的機構監管，旅議會則保留業界商會組織的角色。方案三建議成立法定機構取代旅議會，規

- 管旅遊業、方案四則建議由政府負責規管。
11. 方案四比其他方案較為優勝，因為：
    - a) 政府自行成立部門，由公務員根據法例規定監管旅遊業工作，才能徹底杜絕旅遊業「自己人管自己人」的問題。
    - b) 由於近年來旅業負面新聞已引起市民的關注，政府現階段全面接手旅遊業是適當時機，亦能得到民意支持。
    - c) 有意見指由政府自行成立部門監管，或會變成「外行人管內行人」。其實，現今旅遊業種種亂象（包括導遊迫客購物）往往涉及旅行社的經營模式，由行外機構依法處理這些問題最為合適，關鍵只是能否做到有法必執，執法必嚴。從這個角度看，由政府部門根據客觀標準執法，既有公信力又獨立，是最徹底的改革方法。
  12. 鄰近地區包括台灣、澳門及新加坡均以統一機構執行旅遊政策和行業規管，即使諮詢文件中提到英國，澳洲(新南威爾斯省)，美國(加利福尼亞洲)及南韓以不同機構執行旅遊政策和行業規管，公營機構只是負責推廣宣傳，監督服務質量、維護旅客權益及處理投訴等監督工作，一律由政府部門負責。由旅議會保留處理投訴和調查個案職能的建議缺乏國外慣例支持。
  13. 有意見指方案四要擴充政府部門，每年增加 1,200 萬元的額外開支。但旅遊業作為本港主要經濟支柱之一，以 1,200 萬元投放於確保香港「購物天堂」的美譽，長遠能令旅遊業升級轉型，發展高增值的旅遊業務，絕對符合成本效益，是值得投放的資源。

## 建議

14. 根據以上觀點，我們建議—
  - a) 現行旅遊業規管架構中「自己人管自己人」情況必須改變。
  - b) 根據方案四的建議，由政府部門取代旅議會負責規管，以統一旅遊業長遠規劃發展，推廣及規管，以確保香港的旅遊業能持續發展，繼續以高質素的服務業推動香港的經濟發展。旅議會則保留業界商會組織的角色。
  - c) 政府應立法取締「零團費」旅行團，以及任何以高壓手段強迫團友購物的經營手法。

## 總結

15. 近年旅遊業接二連三的醜聞已引起公眾不滿，政府應藉此機會全面接手規管旅遊業。我們同意政府應加強規管旅遊業，務求改善業界人士的專業操守，並取締「零團費」旅行團，以杜絕導遊逼使旅客購物的惡習，改善旅遊業的形象，為香港經濟和社會帶來更大裨益。

二零一一年七月十二日