

## 以法定機構規管香港旅遊業

立法會陳偉業議員

2011年7月

### 1. 引言

1.1 過去多年來，香港旅遊業均是香港重要的經濟支柱。近年香港旅遊業更因為大量內地旅客來港消費而獲得巨大的商機。然而，旅遊業過去多年均靠業界內部規管，令旅遊業界出現良莠不齊的狀況，部份害群之馬更以不良手法損害旅客權益，令香港的形象受到嚴重的損害。

1.2 有鑒於近年旅遊業界當中出現操守問題的情況日益嚴重，而旅遊業界似乎未能靠現行的機制改善旅遊業界操守問題，不少公眾人士已要求政府應積極駕入旅遊業界的監管工作。近日，政府更公佈《香港旅遊業的運作和規管架構檢討》諮詢文件，就進一步規管旅遊業界的方式及制度徵詢市民的意見。在該文件中，當局羅列了四個方案，包括強化現行的制度、將旅遊業議會部份職能交由政府部門負責、由政府部門取代旅遊業議會全面規管旅遊業界，以及成立法定機構監管旅遊業界。當局更就旅遊業界規管機制，提供多個國家的例子供公眾參考。

1.3 就進一步規管旅遊業界的問題，繼續以現時的機制規管旅遊業，已證明並不可行，由政府部門規管旅遊業，又會大大地加重政府部門的負擔，而政府官員又未必能充份掌握業界內部的問題，故此當局應成立一獨立的法定機構，委任具民意認受性的社會人士擔任該法定機構的委員，監管旅遊業界。

### 2. 成立法定機構監管旅遊業外的其他方案並不可行

2.1 當局在諮詢文件中，提出四個方案，包括改革旅遊業議會(旅議會)並訂明其公共組織的角色、由政府部門代替現時旅遊業議會的部份功能、由政府部門全權監管旅遊業界，以及由法定機構代替旅遊業議會監管業界。在上述四個方案中，除了法定機構代替旅遊業議員會的方案外，其他均不可行，若實施該等方案，只會弊多於利。

#### 2.2 改革旅議會並訂明其公共組織的角色

2.2.1 在諮詢文件中，第一個方案時改革旅議會並訂明其公共組織的角色。當局建議保

留現時由政府部門及旅遊業議會共同規管旅遊業界的機制，並增加非業界人士在旅遊業議會理事會的比例，以釋除公眾人士對旅遊業議會自己人管自己人的疑慮。

2.2.2 然而，上述的方案仍然未能全面改善現時由旅遊業界操控旅遊業議會的問題。公眾人士甚至部分業界人士可能認為，旅議會業界代表仍然由旅行代理商作主導，不能根治公信力和獨立性不足的問題。部分業界代表亦可能強烈反對增加非業界人士在理事會的比例，致使理事會中的業界代表亦可能會與非業界代表出現嚴重糾紛，因而令旅遊業議會不能發揮應有的效用。

2.2.3 基於上述原因，簡單地增加非業界代表在旅遊業議會理事會的比例，並不能有效地改革旅遊業界。

## 2.3 旅議會部分規管職能轉移至政府部門並不可行

2.3.1 除了加強非業界人士在旅遊業議會理事會的比例外，政府當局亦建議由政府部門取代旅遊業議會的部份職能，旅議會制訂的指引必須先獲得商務及經濟發展局局長同意方可實行，業界人士及旅客針對旅議會委員會裁決提出的上訴不再交由旅議會處理，而是在旅議會以外另設獨立委員會處理，並由旅遊事務署屬下的註冊處增加人手支援獨立上訴委員會的工作。而旅遊業議會則可繼續制訂守則及就旅客及業界的糾紛作出初步的裁決。

2.3.2 雖然上述的機制，可確保上訴機制能獨立地進行，一定程度地釋除公眾對旅遊業界「自己人管自己人」的疑慮。但由於業界人士為主的旅遊業議會仍然負責制訂守則及就業界與旅客的糾紛作初步裁決，故此仍未能根治業界自我規管的問題。此外，政府將部份旅遊業議會的職能轉移至政府部門，亦可能出現權責不清的情況，令現時已非常混亂的規管機制更形混亂。

## 2.4 政府部門取代旅議會負責規管不可行

2.4.1 在諮詢文件中，政府亦建議可以由政府部門全面取代旅遊業議會，負責規管旅遊業界。在文件中，政府建議由旅遊事務署轄下的註冊處負責旅遊業的整體規管。該等規管工作包括：審批旅行代理商、導遊及領隊的牌照和登記、監察旅行代理商的財務狀況、執行旅行代理商、導遊及領隊的規管工作，包括支援制訂規例的工作、規管旅遊服務的銷售(例如旅遊套票、旅行團)及入境旅行團的接待及購物安排等、巡查入境團的運作和導遊服務水平、設立紀律處分機制，處理旅行代理商、導遊及領隊違反規例的個案；以

及處理旅客對旅行代理商、導遊或領隊的投訴和糾紛。

2.4.2 政府若將規管旅遊業的職能，交由政府部門全權負責，雖可徹底地釋除公眾對旅遊業界「自己人管自己人」的疑慮，加強規管架構的公信力，但由政府部門規管旅遊業界仍然不可行。由政府部門規管旅遊業界，變相由一批對旅遊業界缺乏認識，並且具有官僚思維的官員規管旅遊業界，他們將難以因應旅遊業界瞬息萬變的經營環境而改變旅遊業的政策及相關的指引，最後必會令旅遊業的發展停滯不前。此外，過去多年來政府部門均不擅於吸納業界意見改革相關的政策，若由政府部門全權規管旅遊業，相關部門亦未必會聽取業界的意見改善相關政策，最終令政府的政策與實際情況脫節，政府與旅遊業界的矛盾日益加深。

### 3. 成立具代表性的法定機構監管旅遊業界

3.1 雖然當局在諮詢文件中提出改革旅遊業議會、由政府部門取代旅遊業議會部份職能以及政府部門取代旅遊業議會的建議均不可行，但當局可以考慮成立由具認受性及具代表性的社會人士管理的法定機構，全權監管旅遊業界，從而令旅遊業界在完善的規管下健康發展。

3.2 由於近年旅遊業議會未能有效地規管業界，政府當局又不能透過政府部門全面規管旅遊業界，政府當局應成立獨立的法定機構，全面規管旅遊業界。該法定機構的主要職能是規管旅遊業界，包括制訂旅遊業界的業務守則，發牌規管旅行代理商及導遊，以及就旅客與旅遊業界的糾紛進行調停及裁決，懲罰以不良手法營運的旅遊業界人士等。而旅遊發展局則仍然負責制訂旅遊業的政策，旅遊業議會的功能則局限於聯繫業界及替旅遊業界反映意見。

3.3 雖然設立法定機構監管旅遊業界，可以加強整個監管機制的認受性，但當局亦應確保管理法定機構的人士具代表性及認受性，才可加強該法定機構的公信力。有鑒於此，政府應按照各黨派在立法會地區直選中所獲得的議席的比例，分配該法定機構董事局委員的席位予相關黨派，例如如董事局委員數目為十名，而民主派在立法會地區直選中獲得四成議席，民主派便可委任四名人士擔任董事局的委員，而董事局的主席則為委員互選產生，董事局主席及委員任期應與立法會任期相同，每四年改組一次，以確保董事局能充份反映當時的民意。而法定機構轄下的各個委員會，包括專責處理旅客糾紛的機構，其委員會成員亦應透過上述方法產生。

3.4 如政府能設立獨立的法定機構監管旅遊業界，並按照各黨派在立法會地區直選獲得議

席的比例，讓各黨派選派社會人士擔任法定機構的要職，必可更公正地監管旅遊業界，而該法定機構亦會成為本港最具認受性及最具公信力的法定機構，對重振旅遊業的形象有莫大裨益。

#### 4. 總結

4.1 近年，旅遊業界質素參差不齊的情況日益嚴重，不少導遊不能盡責地為旅客提供優質的服務，導致旅客與導遊間經常發生糾紛。部份旅行社突然倒閉，或提供貨不對辦的服務，令旅客大為不滿，上述的問題不但損害市民的利益，更對香港的形象構成長遠而嚴重的損害。

4.2 雖然旅遊業界的營運質素日漸受社會各界關注，但現時旅遊業界主要仍然靠旅遊業界自行組成的旅遊業議會自我規管，任何涉及旅客與旅遊業界的糾紛，均由該組織作出初步的調停及裁決。此制度最終令不少社會人士認為現時規管旅遊業界的機制，不能妥善制訂有力的政策規管旅遊業，以及公正地處理旅客與旅遊業界的糾紛。

4.3 有鑒於現時規管旅遊業界的機制存在不足之處，政府當局應考慮成立獨立的法定機構，全權規管旅遊業界及處理旅客與旅遊業界的糾紛。當局應按照各黨派在立法會地區直選獲得的議席比例，將董事局中相同比例的委員席位分配予該等黨派，讓該等黨派自行委任人士擔任董事局委員，該法定機構以下的各個小組均以相同方式產生。若以以上的方法組成法定機構，旅遊業界必會獲得更有力及更全面的規管，有助重建公眾對旅遊業界的信心。