



民建聯對《香港旅遊業的運作和規管架構檢討》諮詢文件的回應

2011.07.06

香港不時發生導遊強迫旅客購物、黑店割客事件，令香港旅遊業的聲譽大受影響。這類事件頻生，確實反映香港旅遊業出現規管失效的問題，必須改善規管架構及相關問題，才能令香港旅遊業健康發展。

就此，特區政府於今年4月發表《香港旅遊業的運作和規管架構檢討》公眾諮詢文件，收集社會的意見，以便進行旅遊業規管架構的改革。

政府在諮詢文件中，提出了四項改革方案建議，民建聯在徵詢社會意見及進行研究後，提出了以下的看法與建議。

建議方案一基本上沿用現行規管制度，由香港旅遊業議會（旅議會）進行規管，只是上訴委員會的全部委員改由非業界人士出任。建議方案二則沿用現行規管制度，但旅議會須交出部份規管職能，如作業守則、指引雖仍由旅議會制訂，但需得到商務及經濟發展局局長同意，才能拍板；處理投訴和糾紛雖仍由旅議會負責，但上訴機制則由獨立於旅議會的「上訴委員會」（委員全為非業界人士）負責。

然而，上述兩個建議方案仍難以減低社會大眾對旅議會的「自己人管自己人」、無法對業界進行有效規管的疑慮，原因是：(1) 理事會成員的組成沒有改變，現時是16名業界成員（其中8名透過選舉產生、8名是8個屬會的代表）、12名是非業界成員，主席由業界人士擔任，而政府官員並非理事成員，換言之，理事會仍掌控在業界人士手上，政府的規管角色

非常有限；(2) 有關作業守則、指引方面，根據建議，只需取得商務及經濟發展局局長同意，仍是欠缺客觀性與獨立性；此外，有關組織只能制訂作業守則、指引，而作業守則、指引的阻嚇力有限；(3) 獨立的機構只負責處理上訴，而非負責審裁投訴和糾紛等。

方案三及方案四建議分別由法定獨立機構及政府部門取代旅議會，負起規管的工作，此兩個方案預計可解決社會對作為規管機構的旅議會公信力不足的問題。

就建議方案四而言，鑑於政府部門較為僵化，在程序及財政上會受到較多限制，如只以附屬法例進行規管，運作上的彈性最少；而業界只擔當諮詢角色，參與程度亦較低，導致未必能對市場上的不良行為作出即時反應與規管。

至於方案三，政府建議成立法定獨立機構負責規管，該法定獨立機構可透過附屬法例，以及制訂守則及業界指引進行規管，既可增加規管的彈性，亦可透過附屬法例提高有關法規的執行力；同時，法定機構可考慮委任業界及旅議會代表為理事會成員，以增加規管機構與業界的溝通與協調。不過，此方案預計額外增加的行政費是最高的，導致業界及消費者成本負擔被扯高。雖然行政費較高，但若能夠對旅遊業進行有效規管，仍是值得的。

基於上述的分析，民建聯認為，建議方案三是較可取的，不過，方案三雖可解決社會對規管機構公信力不足的問題，但由於旅遊業的運作變化較大，為防止外行人管內行人、未能就行業的發展作出適切及快速的反應，民建聯建議，特區政府應考慮在法定獨立機構內，委任業界包括承辦出、入境的大、中、小旅行社、導遊、領隊、消費者等人士擔任理事，就制訂規管法規、調查、處理和審裁投訴和糾紛等，多提供意見及進行協調，一定數目的政府官員亦須成為理事，以增加政府的規管角色，從而提升規管工作的質素。

民建聯認為，內地入境團的投訴，根源仍在於零、負團費，故此，除了優化規管架構外，仍須與內地政府合作，共同規管因零、負團費而衍生的問題，才是治本之道。

由於有關改革及立法需時，約需時三四年，在此過渡期內，應優化旅議會運作，如改組理事會，納入更多不同類型的業界代表包括承辦出、入境旅遊的大、中、小旅行社、導遊、領隊、消費者等人士，將非業界人士增加至理事總人數的一半以上，正、副主席開放給非業界人士參選，一定數目的政府官員亦須成為理事，以提升理事會的代表性及加強政府規管的角色；此外，須切實執行導遊底薪制等十一項措施，並在有需要時，制訂更多規管的措施，改善旅議會在過渡期內的規管工作。

民建聯認為，鑑於旅遊業是香港四大經濟支柱之一，特區政府除了改善規管架構外，亦應考慮升格旅遊事務署，如成立旅遊局，加強對香港旅遊業的規劃與統籌功能，制訂旅遊業的長遠發展策略，從旅遊設施規劃、聯繫外地以至宣傳推廣各方面，作出有力的推動，令香港旅遊業得以持續發展。

聯絡：立法會議員、民建聯經濟事務發言人 李慧琼
立法會議員、民建聯工商事務發言人 黃定光
立法會議員、民建聯財經事務發言人 陳鑑林