

香港旅遊業的 運作和規管架構檢討

諮詢文件



商務及經濟發展局
2011年4月



目錄

第一章	引言.....	1
第二章	背景.....	2
第三章	有關旅遊業規管架構的意見及 其他國家和地區的經驗	5
第四章	改革方案	8
	方案一：保留雙軌規管制度，改革旅議會 並訂明其公共組織的角色	8
	方案二：旅議會部分規管職能轉移至政府部門	11
	方案三：成立法定獨立機構負責旅遊業規管工作	13
	方案四：政府部門取代旅議會負責規管	17
第五章	設立導遊發牌制度	21
第六章	設立不同牌照規管出境及入境旅遊業務	23
第七章	總結.....	25
第八章	下一步工作	30
附件 1	香港旅遊業議會現時組成及架構	31
附件 2	完善香港旅遊業議會管治和內部監控措施.....	32
附件 3	由不同機構負責旅遊業運作和規管的外地經驗... ..	36
附件 4	香港旅遊業議會轄下委員會的組成	37

第一章

引言

1.1 本文件載述政府檢討香港旅遊業運作和規管架構的方向，並開列不同方案，以徵詢業界和公眾的意見。

1.2 旅遊業是香港經濟的重要支柱，佔本地生產總值 3.3%，直接為超過 19 萬人提供就業機會，亦帶動運輸業、酒店業、零售業和飲食業等相關行業的發展。以二零一零年為例，香港旅遊業表現強勁，入境人數和消費額均創歷年新高，全年訪港旅客達 3 603 萬人次，與入境旅遊有關的總消費額達 2,099.8 億港元，較二零零九年分別增加 21.8 % 和 32.7 %。與此同時，二零一零年的全年出境旅行團及旅遊套票的營業額高達 127.3 億港元，亦較二零零九年上升 30.7 %。旅遊業必須長遠及健康發展，才能對香港經濟持續作出貢獻。

1.3 二零一零年十月，行政長官在施政報告宣布，政府會檢討香港旅遊業的運作和規管架構，包括香港旅遊業議會(旅議會)的角色、權責、運作及與旅行代理商註冊處(註冊處)的工作關係等範疇。檢討的主要目的，是為旅遊業找出健康及可持續的發展方向。去年年中，內地入境旅行團發生若干涉及不良經營手法的事件，社會人士普遍關注旅遊業現行的規管架構能否切合旅遊業急速發展的需要，因此我們的首要工作，是為旅遊業尋找有效且能與時並進的規管模式。我們希望透過開列主要改革方案，並提出一系列關鍵問題，以徵詢業界及公眾人士的意見，從而選出最合適的改革方案。

1.4 除了改革規管架構，亦有社會人士提議政府應考慮成立專責旅遊的政策局，處理與旅遊政策、規劃及推廣相關的工作，我們也歡迎業界和公眾人士提出這方面的意見。

第二章

背景

旅遊業規管架構的演變

2.1 本港現時的旅遊業規管架構，是經多年來不斷演變發展而來。旅議會在一九七八年成立，當時性質屬旅行代理商行業商會。一九八五年，鑑於多家出境旅行代理商倒閉，政府制訂《旅行代理商條例》(第 218 章)，規定所有出境旅行代理商必須領取牌照。同年，註冊處成立，負責執行《旅行代理商條例》，特別是處理旅行代理商的發牌及規管事宜。此外，旅行代理商儲備基金(代理商基金)亦於同年設立，向因出境旅行代理商倒閉而蒙受損失的旅客提供賠償。

2.2 在一九八六至一九八七年間，有多家出境旅行代理商倒閉，代理商基金亦用罄。政府廣泛諮詢持份者後，在當時立法局支持下，修訂《旅行代理商條例》，為出境旅行代理商設立雙軌規管制度，引入業界自我規管，並規定香港所有出境旅行代理商申領牌照前，必須先成為旅議會會員，然後由註冊處發出旅行代理商牌照。

2.3 根據上述雙軌制度，旅議會負責行業的自我規管，包括發布作業守則和指引，以及設立紀律處分機制，處理會員違反守則和指引的個案；註冊處作為發牌當局，負責簽發旅行代理商牌照及相關工作，包括根據《旅行代理商條例》監察旅行代理商的財務狀況。一九八八年，旅遊業議會儲備基金(議會基金)取代代理商基金，向因出境旅行代理商倒閉而蒙受損失的旅客提供賠償。議會基金由旅議會成立的同名有限公司管理。一九九三年，法定的旅遊業賠償基金(賠償基金)取代議會基金，以加強對旅客的保障。政府同時在《旅行代理商條例》下訂立議會徵費，確保旅議會有穩定的經常收入，作為規管工作的經費。

2.4 一九九九年五月，旅遊事務署成立，現時隸屬商務及經濟發展局。主管該署的旅遊事務專員負責制訂旅遊發展策略，統籌與旅遊業的聯絡工作，以及加強協調各方推動旅遊業發展。負責執行《旅行代理商條例》的註冊處是該署的一部分。

2.5 為加強保障訪港旅客的權益，政府在二零零二年再修訂《旅行代理商條例》，把所有入境旅行代理商納入上述規管制度。

2.6 另外，為改善旅行代理商服務，旅議會在一九九九年設立外遊領隊核證制度，規定申請領隊證人士須參加旅議會開辦的「外遊領隊證書課程」，考試及格並取得證書。旅議會在二零零四年設立導遊核證制度，規定申請導遊證人士須持有旅議會認可的證書(如「職前導遊培訓課程」或「旅遊業技能提升計劃」導遊培訓課程證書等)，並須通過考試才可取得導遊證，至二零零七年，更推行導遊持續專業進修計劃，鼓勵導遊改善服務。旅議會現時組成及架構見附件 1。

2.7 旅議會在出境旅遊規管方面累積多年經驗，而且作為行業機構，熟悉業內運作情況，處理緊急事件時能有效發揮其優勢，為旅客提供支援服務，並向政府提出處理事件的建議。至於入境旅遊方面，近年內地入境遊增長迅速，每年有接近八萬個內地入境旅行團，對旅議會的規管工作造成沉重壓力。過去數年來，旅議會因應不斷轉變的情況推出多項措施，如登記店舖提供的六個月購物退款保障和導遊核證制度等，以加強規管內地入境遊。

2.8 在二零一零年年中，接連發生數宗與內地入境旅行團接待安排及涉嫌強迫購物有關的不愉快事件，不僅對香港旅遊業的整體聲譽造成損害，也令社會人士關注，以旅議會為骨幹的規管制度，是否有足夠能力促使同業自律；以及由旅議會規管導遊的做法，會否導致不公平或利益衝突等問題。鑑於旅遊業是香港的重要經濟支柱，我們認為，維護香港旅遊業聲譽，保障旅遊業持續健康發展，至為重要。因此，行政長官在二零一零年施政報告中宣布，政府決定全面檢討旅遊業的運作和規管架構。

現行狀況

2.9 政府一向十分重視旅遊業的發展，旅遊事務署在一九九九年五月成立，現隸屬商務及經濟發展局，專責制訂旅遊發展策略，分配資源落實各項旅遊政策，以及統籌和協調各方推動旅遊業的工作，包括景點規劃、與內地相關部門聯繫及商討兩地旅遊發展事宜等。這和國際上由政府主導旅遊政策和景點規劃的慣常做法不謀而合。

2.10 在現行的雙軌規管制度之下，註冊處作為發牌當局，負責簽發旅行代理商牌照及相關工作，包括根據《旅行代理商條例》監察旅行代理商的財務狀況。旅議會負責行業自我規管，包括發布作業守則和指引，以及設立紀律處分機制，處理會員違反守則和指引的個案。

2.11 目前，註冊處由16名公務員組成，負責審批旅行代理商的牌照及續牌申請，以及審閱1 500多間持牌旅行代理商的財務報表。在日常工作中，註冊處會與旅行代理商保持十分密切的聯繫；遇到緊急事件，會與旅議會和業界協調，也會協助旅議會與其他政府部門聯繫。此外，註冊處也為旅遊業賠償基金管理委員會提供行政支援，包括管理賠償基金的日常營運，以及處理外遊旅客的特惠賠償申請。

2.12 至於旅議會方面，根據《組織章程大綱及細則》，理事會由主席和28名理事組成。主席來自業界，其中12名理事是由商務及經濟發展局局長委任的獨立非業界理事，來自不同界別，包括法律界、會計界等專業人士，以及具保障消費者權益經驗的人士。另有八名理事由旅行代理商會員在會員周年大會上選出，餘下八名理事是旅議會屬會¹的代表。業界理事皆來自不同規模(包括中小型)和從事不同業務範疇(例如入境旅遊、出境旅遊或票務)的旅行代理商。

2.13 旅議會辦事處由 56 名職員組成，負責執行規管，對象涵蓋每年約 15 萬個出境團和 13 萬個入境團，以及 19 500 名領隊和 6 200 名導遊，工作包括支援旅議會理事會制訂旅遊業作業守則、執行守則的各項要求、執行領隊及導遊的核證工作，以及處理投訴和違規事宜。

2.14 旅議會一直在旅遊業內擔當重要角色，推動旅遊業改革和持續發展；促進人力培訓和提升業界服務水平；以及與業界聯繫，促進業界利益和改善業內關係。旅議會亦一直推行措施，以完善管治和內部監控。有關的措施詳情見附件 2。

1. 旅議會的八個屬會分別是香港日本人旅客手配業社協會、港台旅行社同業商會、國際航空協會審訂旅行社商會、香港中國旅遊協會、香港外遊旅行團代理商協會、國際華商觀光協會、香港華商旅遊協會及香港旅行社協會。

第三章

有關旅遊業規管架構的意見及其他國家和地區的經驗

3.1 自二零一零年年中以來，立法會經濟發展事務委員會、業界人士和市民就旅遊業規管事宜進行了不少討論。我們一直細心聆聽，現把各界對旅遊業運作及規管情況的意見大致歸納如下：

- (一) 旅議會具業界代表性和行業知識，多年來與本地和外地的旅遊相關行業組織建立了緊密合作關係，能深入掌握行業運作情況，在推動行業發展和規管理應事半功倍，但礙於規管業界的權力不足，例如旅議會沒有法定調查權力和懲處機制，以致影響規管工作的效率。由於現行的制度乃經多年演變而成，出境及入境旅行代理商由同一牌照及制度規管，因此發牌規定及監管安排未能全面顧及出境與入境旅遊的不同經營狀況和需要，制訂指引及規條時可能有未能對症下藥或出現以偏概全情況，致令規管成效受到質疑；
- (二) 旅議會作為行業自律機構，縱然近年由業外人士出任非業界理事的人數不斷增加，並積極參與會務，仍難免予人有利益衝突的觀感。雖然負責處理違規個案和旅客投訴的委員會及「上訴委員會」的主席及大多數成員均為非業界人士，但仍然容易被批評缺乏獨立性，處理個案的程序和所訂立的懲處準則，亦往往被人質疑為偏袒業界或矯枉過正，令旅議會處理違規個案時往往感到力不從心；
- (三) 旅議會的業界代表主要為旅行代理商的負責人，由旅議會同時規管領隊和導遊等前線員工，可能出現角色衝突。有見及此，政府在旅議會理事會中加入工會代表，藉此增加前線員工發表意見的機會，但部分導遊組織認為，現時旅議會理事會中沒有導遊代表的安排並不理想，而且旅議會也沒有設立正式途徑讓導遊反映意見，導致雙方缺乏有效溝通，以及旅議會所制訂的規條未有顧及行業運作實際需要；

- (四) 旅遊業在過去二十多年來不斷擴展，業界的作業模式亦不斷演變，現行的規管架構已不能應付需求。註冊處和旅議會的角色、職責和分工並不清晰，應考慮合併兩者的功能，簡化規管程序，並由政府或法定獨立機構擔當規管角色；以及
- (五) 現時旅遊政策、市場推廣和業界規管分別由三個機構負責，這安排予人過於分散之感，應成立統一機構負責這些工作。

3.2 針對上述意見，我們研究外地規管旅遊業的模式。據了解，有些地區(例如內地、新加坡等)以統一機構執行旅遊政策和行業規管，亦有地區(例如英國、南韓等)由多個機構分享不同職責，例如由政府負責發牌，業界組織負責規管及處理投訴。我們的研究結果綜合如下。

以統一機構執行旅遊政策和行業規管－內地、台灣、澳門及新加坡

3.3 內地、台灣、澳門及新加坡均由統一機構執行旅遊政策、旅遊推廣宣傳及行業規管。在內地、台灣及澳門由政府部門負責有關工作，而新加坡則由法定組織負責。這些統一機構的主要職能，包括制訂旅遊業發展策略、旅遊宣傳、監督服務質量、維護旅客權益、訂明旅遊從業員的職業資格，以及提供培訓等。上述四個國家／地區均對旅行代理商訂立最低資本規定，並對他們的營業處所作出規範。內地、台灣及澳門亦規定旅行代理商必須存入指定的質量保證金，如經營者違反規定、侵害旅客權益或未能提供服務，主管當局會沒收保證金，或把保證金發放予旅客作為補償。此外，內地亦規定，旅行代理商必須取得經營許可證滿兩年且沒有犯規記錄，方可申請經營出境旅遊業務。至於台灣及新加坡，相關的旅行代理商法規中明文規定，曾犯嚴重或有關誠信的罪案者，不得成為旅行代理商負責人或股東。

3.4 在規管旅行代理商和導遊方面，上述機構均負責執行發牌制度，並訂立守則或規例規管旅行代理商和導遊，以及懲處違規行為。

3.5 在規管領隊方面，內地及台灣都設有發牌或核證制度，但澳門及新加坡則沒有作出規管。在內地，由組團社先行審查申請領隊證人士的資格及安排業務培訓，然後向地區旅遊行政部門提出申請。如領隊違規，地區旅遊行政部門可作出懲處。在台灣方面，由政府部門負責領隊的考試、資格審查、發證安排、規管和懲處。

由不同機構執行旅遊政策和行業規管－英國²、澳洲²、美國³及南韓

3.6 我們的研究發現，由不同機構制訂旅遊政策、推廣旅遊業和實施行業規管，在不同地區都相當普遍，例如英國、澳洲、美國及南韓。

3.7 在這些國家，負責旅遊政策及規劃的是政府部門，旅遊推廣宣傳則由公營機構負責。除南韓外，這些國家均沒有為導遊或領隊設立發牌制度加以規管，而是由業界組織訂立相關的作業守則，甚至沒有任何規管。至於規管旅行代理商、監督服務質量和制訂旅遊從業員的職業資格方面，各地沒有統一做法。上述四個國家的旅遊規管架構一覽表載於附件 3。

3.8 從上述研究結果可見，各個國家及地區都會因應各自不同的歷史背景、業界情況、行業發展需要等因素，訂立最能配合行業情況的規管架構。目前國際社會沒有一套普遍認同的最佳旅遊業規管模式。

2. 研究只包括澳洲的新南威爾斯省。

3. 研究只包括美國加利福尼亞州。

第四章

改革方案

4.1 我們參考第三章所載的不同意見和各地的規管模式後，開列以下四個改革方案：

- (一) 修訂《旅行代理商條例》，明確表明旅議會是規管架構下的公共組織，並改革旅議會理事會及委員會的組成；
- (二) 重新審視旅議會的職能及權責，把旅議會部分規管職能轉移至政府部門；
- (三) 成立法定獨立機構取代旅議會負責旅遊業的規管工作；以及
- (四) 由政府部門取代旅議會負責旅遊業的整體規管。

4.2 我們會集中探討各個方案的利弊、影響及成本效益，所考慮的主要因素包括：

- (一) 機構之間的協調是否暢順；
- (二) 業界人士在主事機構中的參與程度及如何在業界充分參與和維持獨立之間取得平衡；
- (三) 各方案所需資源及如何應付因而增加的開支；
- (四) 推行改革所需時間；以及
- (五) 改革對現行架構的影響，例如會否削弱旅議會迅速回應及處理與旅遊業有關的突發事件的能力、推動業界人力資源培訓的工作，以及與本地和外地旅遊業相關機構的緊密合作關係。

方案一：保留雙軌規管制度，改革旅議會並訂明其公共組織的角色

4.3 方案一的重點，是回應旅議會由旅行代理商業界代表主導，因而不能充分保障旅客及代表前線員工利益的批評，同時

顧及旅議會多年來透過自我完善改進運作，作為業界組織更能靈活處理突發事件的優勢。方案建議改革旅議會理事會的組成，包括增加非業界成員數目，成為理事會的大多數，以及委任領隊及導遊代表加入理事會，以提高其代表性。旅議會主席一職可由全體理事會成員互選產生，或由政府委任非業界人士出任。

4.4 目前，旅議會轄下有 17 個委員會，委員會的組成因應其功能而定，當中九個委員會內有半數或以上委員為非業界人士，八個委員會的召集人亦由獨立非業界理事擔任。各個委員會的組成載於**附件 4**。為加強獨立性，可調整旅議會各委員會的組成，特別是旅議會的「上訴委員會」和負責紀律和懲處的委員會，包括「規條委員會」、「消費者關係委員會」及「購物事宜委員會」，由現時以非業界人士作多數改為全部由非業界人士出任委員，同時可邀請業界代表列席委員會會議，提供業界運作的資料，讓委員會充分掌握業界的運作情況。不過，為確保獨立性和公信力，業界代表不應直接參與委員會的決定。

4.5 根據此方案，政府會修改《旅行代理商條例》，明確表明旅議會在規管架構中擔當公共組織的角色，以釋除部分公眾人士對旅議會在法例下的角色的疑問。

方案利弊

4.6 這個方案的優點是相對簡單易明，亦在一定程度上回應了目前公眾對旅議會組成、獨立性及能否有效規管入境旅遊的批評。透過調整理事會和各委員會的組成，既可讓業界(包括前線從業員)充分參與決策過程，同時亦加強旅議會的獨立性。

4.7 這個方案沿用現時雙軌規管制度的框架，業界(包括旅議會的外地合作伙伴)均熟悉有關運作，所以可縮短落實及磨合所需的時間。這方案維持由旅議會制訂作業守則及指引以規管旅行代理商和從業員，有助規管機構因應不斷轉變的營商手法作出迅速應對。

4.8 然而，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對改革理事會的組成持強烈意見，需要時間凝聚共識，才能落實改革。

推行所需時間

4.9 這個方案涉及修改旅議會《組織章程大綱及細則》中有關旅議會理事會和「上訴委員會」的組成，以及修訂《旅行代理商條例》，以訂明旅議會作為公共組織的角色。前者需要在旅議會會員大會由不少於四分三的出席會員通過，估計待業界就如何改革理事會和各委員會的組成取得共識後，仍需約六至九個月時間完成相關程序，然後由新任理事會討論並通過委員會的改組。至於修訂法例方面，我們估計可於一年內把條例草案提交立法會審議。修改旅議會《組織章程大綱及細則》和修訂法例的工作可同期進行。

對財政的影響

4.10 現時旅議會每年開支約為 2,400 萬元，主要收入來源包括議會徵費（佔旅議會總收入 63 %）、培訓課程學費（佔總收入 16 %）及會員旅行代理商繳交的會費⁴（佔總收入 8 %）⁵，其餘收入則來自內地入境團登記費、店舖登記費、導遊證和領隊證登記費等。註冊處按用者自付和收回成本原則運作，藉收取牌照費作為經費，每年開支約為 900 萬元。我們相信旅議會可利用現有資源推行方案一的各項改革，因此這方案對財政造成的影響很輕微。

4.11 目前，旅議會理事會負責旅議會的運作和開支。旅議會的年度帳目須經專業核數師審核，經提交旅議會理事會通過後，在獨立非業界理事亦獲邀出席的會員周年大會上提交全體會員通過。旅議會會向每名會員發出年報，當中列出經審計的帳目。此外，根據《旅行代理商條例》，旅議會每年須向商務及經濟發展局局長提交下一個財政年度的收支預算。旅議會《組織章程大綱及細則》亦訂明，如調整影響會員的重要費用項目，必須徵得商務及經濟發展局局長批准。如果方案一獲採納，我們建議維持上述財務監察機制。

4. 議會徵費自一九九三年根據《旅行代理商條例》設立至今，徵費率一直定於每筆外遊團費的 0.15%，由旅行代理商繳付。旅議會的基本會員(有限公司)年費為 1,000 元，普通會員(獨資及合夥企業)年費為 600 元。

5. 以上百分比根據旅議會在二零零九至一零財政年度的數字計算。

方案二：旅議會部分規管職能轉移至政府部門

4.12 隨着旅遊市場迅速發展，加上內地入境團不斷增加，旅議會的規管工作日益繁重。我們可考慮把旅議會部分規管職能轉移至政府部門，將雙軌規管制度下兩個規管機構的分工合理化。目前，業界人士如不滿旅議會的裁決，可向旅議會「上訴委員會」提出上訴。不過，旅議會並沒有設立途徑處理旅客不滿旅議會裁決的上訴，旅客只能向消費者委員會反映不滿或循法律途徑追討。有意見認為需要完善上訴機制。

4.13 方案二進一步回應部分人士對旅議會作為業界自律組織，有「自己人管自己人」之嫌的批評，因此除了採納方案一有關改革旅議會組成的內容外，方案二亦重新審視旅議會的職能及權責。旅議會改組後，仍具備充分掌握行內運作細節的優勢，因此我們建議由旅議會繼續負責制訂守則和指引，但為釋除偏袒的疑慮，旅議會須就這些守則和指引徵得商務及經濟發展局局長同意，方可執行。「規條委員會」和「消費者關係委員會」改組後，會繼續分別處理違規個案的懲處，以及為旅客與旅行代理商之間的糾紛作出裁決。為進一步完善上訴機制和保障旅客權益，我們建議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，並由註冊處增加人手支援獨立上訴委員會的工作。至於為導遊和領隊發證及相關的監管，以及巡查入境旅行團等工作，繼續由旅議會負責。

4.14 為落實上述建議，我們需要進行下文所述工作。

(一) 修改《旅行代理商條例》：

- (I) 規定旅議會制訂守則和指引後，必須送交負責旅遊政策的商務及經濟發展局局長審批；有關守則和指引的增減或修訂，必須獲得商務及經濟發展局局長的同意。商務及經濟發展局局長可在有需要時指示旅議會訂立或修改守則和指引；以及
- (II) 設立獨立上訴委員會，負責處理旅行代理商、導遊及領隊違規個案的上訴，以及旅客與旅行代理商糾紛個案的上訴，並在法例訂明旅議會和旅行代理商須執行獨立上訴委員會所作的裁決。我們建議，獨立上訴委員會的成員全部由商務及經濟發展局局

長委任非業界人士出任，以提高其獨立性，並由註冊處為新成立的獨立上訴委員會提供行政支援。

- (二) 為配合註冊處的新增職能，需增加其編制，以支援獨立上訴委員會的工作。
- (三) 修改旅議會《組織章程大綱及細則》：
 - (I) 規定旅議會的守則和指引必須送交商務及經濟發展局局長審批；
 - (II) 把旅議會處理上訴的職能轉移至獨立上訴委員會；以及
 - (III) 規定旅議會必須執行獨立上訴委員會的裁決。

上述改動不會影響旅議會的其他現有職能，包括為導遊和領隊作出核證及提供培訓、登記店舖制度、旅行團登記等。由於旅議會熟悉業界運作，由旅議會繼續負責與本地及外地業界聯繫，可發揮其迅速處理突發事件的優勢。

方案利弊

4.15 由獨立上訴委員會取代旅議會處理旅行代理商、導遊和領隊的上訴，可提高上訴機制的獨立性；新增的旅客上訴途徑亦可回應旅客的訴求，進一步加強對旅客的保障。這方案有助釋除「自己人管自己人」的疑慮，亦可讓旅議會繼續發揮其熟悉業界運作的優勢，為業界制訂適切的守則和指引。我們了解部分社會人士仍會質疑，旅議會在制訂規管守則和指引或處理違規個案時會否偏袒業界，因此規定旅議會的守則和指引須經商務及經濟發展局長審批，並增設獨立的上訴機制，加強制衡，確保旅議會執行規條時公正持平。

4.16 這方案保留旅議會的規管角色和業界組織的地位，有助旅議會繼續協調業界，推動旅遊業的長遠發展。整體而言，這個方案保留旅議會規管制度的長處，同時提高制度的獨立性和公信力，但由於涉及規管職能上的轉移，推行方案二後，整體規管成本亦會略增。

4.17 我們曾考慮應否把旅議會制訂的守則納入法例，使旅議會執行規管時有法律依據，避免爭拗。然而，由於修訂法例的程序複雜，且需時進行，導致法定守則未必能夠及時應付不斷轉變的市場需求，所以這個方案建議保留由旅議會制訂守則以配合市場發展需要的安排。

推行所需時間

4.18 我們估計，修改旅議會《組織章程大綱及細則》的工作須經業界達成共識，然後約需時六至九個月完成。方案二所需的法例修訂工作較方案一更為複雜，我們估計可於兩年內把條例草案提交立法會審議。至於擴充註冊處的編制方面，我們需要按政府的既定程序申請撥款和開設新增職位，估計需時一年。

對財政的影響

4.19 在這個方案下，現時註冊處的編制及職能需要略為擴充，以便為獨立上訴委員會提供行政支援。初步估計，註冊處的人手編制需要由現時的16人增至約23人。估計註冊處擴充後，每年開支會增加約900萬元，其中員工薪津及部門開支約各佔一半。註冊處每年的總開支粗略估計將達1,800萬元。目前，註冊處按用者自付和收回成本的原則運作。註冊處擴大職能後，這個原則應維持不變。

方案三：成立法定獨立機構負責旅遊業規管工作

4.20 近月來，社會上廣泛討論成立法定獨立機構的大方向。雖然各界對法定獨立機構在規管及發牌方面的權責等細節有不同建議，但贊成此方向的意見大致認為，成立法定獨立機構可從根本改變旅遊業的運作和規管，有助果斷地處理旅遊業的問題，特別是內地入境團的規管，同時也可消除旅議會公信力不足的疑慮。在這個方案下，政府會成立法定獨立機構，規管旅行代理商、導遊及領隊。這法定獨立機構的職能尚需詳細考慮，但主要範圍會包括以下各項：

- (一) 監察旅行代理商的財務狀況；
- (二) 執行旅行代理商、導遊及領隊的規管工作，包括發布作業守則和指引、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；

- (三) 執行導遊及領隊的核證工作；
- (四) 巡查入境團的運作和導遊服務水平；
- (五) 設立紀律處分機制，以處理旅行代理商、導遊及領隊違反守則和指引的個案；以及
- (六) 處理旅客對旅行代理商、導遊或領隊的投訴和糾紛。

根據一般做法，政府會負責監察法定獨立機構的運作，例如該機構須向商務及經濟發展局提交年度工作計劃及報告、帳目報表及核數師報告等。我們亦可考慮成立獨立上訴委員會，處理旅行代理商、導遊、領隊及旅客的上訴。至於發牌工作，可考慮由法定獨立機構一併處理，或由政府擔當最終發牌機構的角色。

4.21 為落實這方案，我們需要進行以下工作。

- (一) 修改《旅行代理商條例》：
 - (I) 成立一個法定獨立機構，負責旅議會及註冊處的規管職能，並訂明該機構的法定職權範圍、理事會的組成、財政安排、發牌條件及罰則等細節；
 - (II) 設立旅行代理商、導遊及領隊的紀律處分機制、旅行代理商與旅客糾紛的裁決機制，以及相關上訴機制；以及
 - (III) 取消旅行代理商必須成為旅議會會員才能申請牌照的規定。
- (二) 修改旅議會《組織章程大綱及細則》，讓旅議會只保留業界商會組織的角色。

4.22 我們建議法定獨立機構理事會的主席、副主席及所有成員均由政府委任，當中可包括業界人士、非業界人士和政府代表。為確保這機構具公信力，主席及副主席須由非業界人士擔任，非業界人士亦應為理事會成員的多數。

4.23 我們建議處理上訴的獨立上訴委員會由非業界人士組成，委員全部由商務及經濟發展局局長委任，商務及經濟發展局可向獨立上訴委員會提供行政支援，以確保其獨立性。

4.24 旅議會會保留業界商會組織的角色，推動行業發展，例如培訓人才，提升從業員服務水平，以及協調業界處理緊急事件等。旅議會亦可代表業界向新成立的法定獨立機構提供意見。

方案利弊

4.25 成立新的法定獨立機構可提高旅遊業規管架構的獨立性和公信力，應能較有效釋除「自己人管自己人」的疑慮，回應不少社會人士的訴求。政府可以因應需要，委任不同界别人士(包括旅遊業前線員工)進入法定獨立機構的理事會，以協助規管旅遊業，但由於業界人士在法定獨立機構理事會內屬少數，業界人士或會批評法定獨立機構缺乏旅遊業運作的實務知識，窒礙業界發展。

4.26 旅議會作為業界商會組織，會繼續協調業界處理突發事件，但由於旅議會不再擔當規管角色，相信旅議會會偏重業界商業利益，因而可能影響協調業界維護公眾利益的工作成效，因此應積極考慮在法定獨立機構理事會內加入旅議會代表，促進政府、法定獨立機構與旅議會之間的溝通。由於上述各項因素互為影響，要在理事會的組成謀求適當平衡，絕非易事。政府需要審慎考慮，亦希望聽取更多意見。

4.27 我們制訂這方案時，已考慮規管架構能否保留足夠靈活性，以迅速回應市場運作上變化。在參考了其他規管機構的經驗後，我們認為可由法定獨立機構把有關旅行代理商、導遊及領隊的恆常責任和作業規例納入附屬法例，並制訂不屬於附屬法例的作業守則及業界指引，規管旅遊業的經營和作業(模式如同現時旅議會的守則及指引)。當旅行代理商、導遊或領隊違反附屬法例及守則指引，法定獨立機構有權按情況作出不同處分。

4.28 這個制度讓法定獨立機構在執行規管時有法律依據，避免爭拗，法定獨立機構可發出指引，對旅行代理商、導遊及領隊作出有效規管。雖然法定獨立機構未必能像旅議會一樣緊貼業界發展，但仍可因應市場發展作出比較迅速的規管決定。

推行所需時間

4.29 方案三涉及立法和修改旅議會《組織章程大綱及細則》。我們估計，可在約兩年半內把條例草案提交立法會審議；修改旅議會章程則需時六至九個月，但可同期進行。此外，委任機構成員、招聘辦事處職員，以及預備辦公室等工作，則需時約半年至一年。

對財政的影響

4.30 根據其他法定獨立機構的做法，一般由機構自行制訂辦事處的架構和人事政策(包括員工的薪酬福利)，因此，我們只能就這個方案所需的財政資源作初步及粗略估算。

4.31 目前規管出境遊和入境遊的收入與開支並不相稱。根據《旅行代理商條例》第 32I 條規定，旅行代理商有法律責任就其所收到的每筆外遊費向旅議會繳付徵費(議會徵費)，以確保旅議會有足夠資源執行規管和協調旅行代理商的工作。由二零零二年起，入境旅行代理商納入發牌和規管制度內，但議會徵費的安排卻沒有相應擴大，涵蓋至入境遊。當時的理據是香港逾半數的入境旅行代理商已是旅議會會員，而旅議會一直負責規管其會員的操守，故相信有關安排不會令旅議會增加龐大支出。

4.32 然而，隨着內地入境團數目近年持續迅速增長，旅議會的相關規管工作日趨繁重和複雜。由二零零七年起，旅議會規定旅行代理商接待內地入境旅行團時，須向旅議會登記有關旅行團，並繳交登記費⁶。現時，旅議會在出境遊和入境遊的收入分別佔旅議會總收入約 63 % 及 8 %，但用於規管出境遊和入境遊的資源卻分別佔旅議會總開支約 41 % 及 32 %。

4.33 在這方案下，所有規管工作會由註冊處和旅議會轉交法定獨立機構負責，旅議會只保留業界商會組織的角色。因應這重大轉變，有需要重新審視規管旅遊業的經費來源，並將之合理化。若循用者自付和收回成本的方向考慮規管工作的財務安排，可考慮的方案包括：

- (一) 提高旅行代理商牌照費、導遊證和領隊證的登記費，以反映規管成本；

6. 如旅行團的人數不超過 40 人，登記費為港幣 20 元；如超過 40 人，則登記費以每 40 人港幣 20 元計，餘數不足 40 人者，亦作 40 人計。

- (二) 把議會徵費的適用範圍擴大，涵蓋入境遊；以及
- (三) 在新機構成立時向其提供一次過撥款或貸款，以應付機構成立初期的營運開支。

我們希望聽取公眾和業界對收回規管成本和相關財務安排的意見，以幫助我們訂定具體改革建議後處理規管資源的問題。

4.34 我們參考了具有相若規管職能的法定獨立機構的先例，並以由政府部門負責有關工作的預算開支為依據(詳情請參閱第4.44至4.48段)，粗略估計法定獨立機構的每年總開支約為5,000萬元至5,500萬元，較現時註冊處和旅議會總開支增加約1,700萬至2,200萬元。

4.35 現時規管工作的經費，主要包括議會徵費、牌照費、旅議會會員費、內地入境團登記費、以及導遊證和領隊證登記費等，以上收入每年合計約為3,000萬元，與推行這個方案所需規管資源的差額約為2,000萬至2,500萬元，因此需要研究合理的開源方法。

方案四：政府部門取代旅議會負責規管

4.36 這個方案與方案三相若，只是規管機構的性質不同。由政府部門取代旅議會負責規管旅遊業，應能徹底解決社會對規管機構公信力不足的疑慮，亦展示政府加強整體旅遊業規管的決心。社會上亦有意見認為，由政府負責制訂旅遊政策和行業規管，能讓政府緊貼行業的發展，有助旅遊政策的規劃及執行。這方案主要建議由旅遊事務署轄下的註冊處負責旅遊業的整體規管，旅議會則繼續保留業界商會組織身分，推動業界發展，繼續與外地業界聯繫，以及代表業界向規管機構提供意見。

4.37 推行這方案需要大幅擴充現時註冊處的編制，以應付規管旅行代理商、導遊及領隊的額外工作，新註冊處的職能與方案三下的法定獨立機構相若，包括：

- (一) 審批旅行代理商、導遊及領隊的牌照和登記；
- (二) 監察旅行代理商的財務狀況；

- (三) 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；
- (四) 巡查入境團的運作和導遊服務水平；
- (五) 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
- (六) 處理旅客對旅行代理商、導遊或領隊的投訴和糾紛。

4.38 為落實上述建議，我們需要進行下文所述工作。

- (一) 修改《旅行代理商條例》：
 - (I) 訂立規管旅行代理商業務運作和導遊及領隊操守的規例 (即附屬法例)；
 - (II) 修訂註冊處的職能，授權註冊處規管旅行代理商、導遊及領隊，包括發牌、為旅客與旅行代理商之間的糾紛作出裁決及懲處違規行爲；
 - (III) 設立獨立上訴委員會⁷，以處理旅行代理商、導遊、領隊及旅客針對註冊處裁決的上訴；以及
 - (IV) 取消旅行代理商必須成為旅議會會員才能申請牌照的規定。
- (二) 修改旅議會《組織章程大綱及細則》，讓旅議會只保留業界商會組織的角色。

方案利弊

4.39 由政府全面規管旅遊業，可增強規管機構的公信力，並可減少旅行代理商、導遊與領隊之間在協調和磨合上的問題。旅遊政策、規劃及規管全由政府統籌，亦有助政府切實掌握市場的發展，推行各項政策時有效發揮協同效應。規管架構由政府部門主導，有助與內地及其他國家的規管當局建立更緊密的聯繫。

7. 我們建議處理上訴的獨立上訴委員會由非業界人士組成，委員全部由商務及經濟發展局局長委任。

4.40 然而，政府機構在程序及財政上會受到較多限制，與其他方案比較，在運作上彈性最少，未必能對市場上的不良行爲作出即時規管。例如政府將需要爲適用於規管旅行代理商、導遊及領隊的守則制訂附屬法例，令政府人員執行有關規管工作(例如調查和懲處)時有充分法律依據。由於訂立附屬法例及修改法例的程序繁複需時，這規管模式的靈活性不足，未必能及時規管市場行爲。

4.41 此外，由於政府人員不能完全掌握業界的營運情況，即使有業界人士在旅行代理商諮詢委員會提供意見，仍會有「外行人管內行人」的不足之處，或造成矯枉過正的情況，對業界造成制肘，難以靈活適應市場變化，或因市場經驗不足，不能對症下藥。政府需小心考慮如何強化有關的諮詢架構，讓業界充分參與制訂規例。此外，實行這方案可能影響旅議會協調業界處理突發事件的投入程度和成效，亦令業界和旅客更依賴政府處理突發事件。

推行所需時間

4.42 這方案涉及立法和重新決定旅議會的定位及職能。我們估計，在業界就如何改革旅議會職能達成共識後，修改旅議會《組織章程大綱及細則》需時約六至九個月。至於修訂法例方面，我們估計可在約兩年半內把條例草案提交立法會審議。

4.43 有關擴充註冊處的編制方面，我們需要按程序申請撥款及開設新增職位，並要處理其他行政事宜(例如爲部門物色合適辦公室等)，估計需時約一年。

對財政的影響

4.44 這方案需要將註冊處升格，以執行上文所述職能。我們經參考政府部門的一般編制，建議由兩名首長級人員領導有關部門。

4.45 關於規管及投訴事宜方面，新部門須處理旅客和旅行代理商的投訴及糾紛個案、巡查旅行代理商和導遊是否遵照守則經營業務及作業，以及處理有關旅行代理商、導遊及領隊涉嫌違規例的個案。相關工作預計需要約 20 人。

4.46 關於牌照及政策支援方面，除了保留註冊處的現有人手，以處理及審批旅行代理商的牌照申請和續牌事宜外，亦需額外人員執行新增職能，包括審批導遊和領隊牌照事宜、評審職前訓練課程，以及支援制訂規例的工作等。新部門亦負責研究行業的發展及經營情況，以確保規例符合市場運作需要。此外，新部門還需負責內部管理、公共關係和獨立上訴委員會的行政支援等工作。我們預計上述工作需要約 34 人。

4.47 關於財務監察及旅遊業賠償基金管理方面，新部門會繼續根據《旅行代理商條例》監察旅行代理商的財務狀況，以及為旅遊業賠償基金管理委員會提供行政支援，包括管理賠償基金的日常營運和處理外遊旅客提出的特惠賠償申請。按現時註冊處人手估計，上述工作預計需要約 11 人。

4.48 按我們的粗略估計，新部門所需人手會由現時註冊處的 16 人增至約 67 人，每年預算開支亦會由 900 萬元增至約 4,500 萬元，較現時註冊處和旅議會總開支增加約 1,200 萬元。在新註冊處的開支中，約七成為員工薪津開支，部門開支則包括租用辦公室、內務管理及資訊科技支援的開支。目前，註冊處以用者自付和收回成本的原則運作，新部門亦應循這個原則運作。

第五章

設立導遊發牌制度

5.1 我們考慮上述各個方案時，也會一併考慮應否設立導遊發牌制度。

導遊規管

5.2 旅議會在二零零四年七月設立導遊核證制度，以提高導遊的知識、技巧及專業操守。在該制度下，旅行代理商只可指派持有由旅議會發出的有效導遊證的導遊接待入境旅客。申請導遊證人士須符合旅議會規定，包括符合指定學歷要求、持有旅議會認可的證書並通過相關考試、身體健康、品行良好及適宜擔任導遊工作等。

5.3 為使導遊具備正確的服務理念與優良的專業操守，旅議會頒布《導遊作業守則》(守則)，規定導遊須按照合約及行程表的內容竭誠服務、遵守法律及職業道德；為帶團期間的各項安排(例如自費活動、購物活動及處理機密資料等項目)訂定規則；以及鼓勵導遊持續學習。持證導遊如違反守則，由旅議會懲處，罰則包括發出警告信、不予續證、暫停導遊證，嚴重者甚至會被撤銷導遊證。

5.4 旅議會在二零零七年七月推行「導遊持續專業進修計劃」，涵蓋以下三個範疇：知識鞏固及更新(包括旅遊景點資訊、香港便覽、相關統計數據等)；專業操守(包括職業道德、誠信旅遊、與導遊工作有關的法律責任問題等)；以及自選進修課程。進修模式包括測驗、工作坊、專題講座、研習班等。導遊每次辦理續證時，必須達到「導遊持續專業進修計劃」的要求，才符合續證的基本條件。如申請導遊證／續證人士曾經無證擔任導遊、違反旅議會規例、涉及嚴重操守問題、曾被暫停／撤銷導遊證或有刑事記錄等，其申請會交由旅議會轄下的「導遊及領隊審核委員會」作特別考慮。

5.5 旅議會的導遊核證制度為規管導遊訂立規範，在提升服務水平和從業員形象兩方面均有正面作用，而導遊發牌制度並不是加強規管導遊的先決條件。在現行制度下，旅議會可以透過強化導遊的作業守則和巡查，打擊導遊的違規行為。但部分

導遊工會質疑，由旅行代理商作業界代表的旅議會規管導遊是否恰當。亦有意見認為，由於導遊並非旅議會會員，旅議會只能透過規管旅行代理商，間接規管導遊，致使規管工作成效不彰，例如旅議會可要求旅行代理商就涉嫌違規行為提交報告，但不能針對導遊行使類似權力。

5.6 我們相信，以立法和發牌方式規管導遊，有助釐清規管機構和被規管人士的角色和關係，法例亦可賦予規管機構更廣泛的調查和懲處權力，以加強阻嚇。然而，由於立法及日後修訂法例的程序需時，而旅遊業發展迅速，我們關注以法例為基礎的規管架構能否緊貼市場需要。我們初步認為，如果最終成立法定獨立機構或由政府以法例為基礎全面規管旅遊業，便應設立導遊發牌制度。

第六章 設立不同牌照規管出境及入境旅遊業務

6.1 截至二零一一年四月一日止，香港共有 1 569 間旅行代理商，其中 1 114 間經營出境及入境旅遊業務，301 間主要經營出境旅遊業務，154 間經營入境旅遊業務(當中 102 間經營接待內地入境團業務)。旅行代理商註冊主任根據《旅行代理商條例》所賦予的權力，審批旅行代理商牌照的申請，審批準則包括申請旅行代理商牌照的負責人是否適合經營旅行代理商業務，以及申請涉及的處所或該處所的位置是否適宜用作經營旅行代理商業務。旅行代理商亦須符合旅議會有關實收資本和專業人員的規定⁸。

6.2 現時，旅行代理商牌照並無按業務範圍分類，所以取得牌照的旅行代理商可同時經營出境及入境旅遊業務。然而，出境及入境旅遊的實際市場狀況和營運要求分別甚大，尤其是內地入境旅行團市場近年高速增長，但發展未臻成熟，涉及不良經營手法的事件時有發生；反觀出境市場已漸趨成熟。因此，劃一規定難以切合兩個不同市場的需要，應按市場設立不同牌照及不同監管規定(例如公司的註冊資本、聘用相關專業人員的要求、提交財務報告的次數，以及違規的罰則等)，使規管更為直接有效。

6.3 在研究設立不同牌照規管旅行代理商時，應考慮以下各點：

- (一) 應否針對內地入境團的問題另設經營接待內地入境團的牌照？
- (二) 這個牌照應有哪些額外要求？如有關要求較現行牌照的要求更嚴格，是否對經營接待內地入境團的旅行代理商不公平？

8. 旅議會規定，以有限公司方式經營的旅行代理商，實收資本不得少於 50 萬元，另每個分支辦事處的實收資本為 25 萬元。以獨資經營或合伙經營的旅行代理商，並無實收資本規定，但須向旅議會交付保證金，金額為 15 萬元。旅行代理商在每個業務的處所至少僱用一名具有兩年相關實際經驗的經理及一名受僱從事該業務的其他全職職員。

(三) 應否另設導遊證或牌照⁹，進一步規範接待內地入境團導遊的資歷要求？申請這導遊證或牌照的導遊應符合哪些額外要求？

6.4 由於一間旅行代理商可同時經營出境和入境旅遊業務，我們認為不論採用哪一個規管模式，都應由一個機構規管所有旅行代理商，以減低規管成本，並理順整體規管的各項要求，避免混亂。基於同一理由，我們認為即使設立不同導遊證或牌照，亦應由同一個機構規管所有導遊。

9. 導遊發牌制度的詳情，請參閱本諮詢文件第五章。

第七章

總結

7.1 上文第 4.3 至第 4.48 段詳細闡述四個方案，下表摘錄並比較各方案的重點和利弊。

行業	方案一	方案二	方案三	方案四
規管制度	沿用雙軌規管制度	沿用雙軌規管制度，註冊處肩負更多規管職能	法定獨立機構規管	政府部門規管
規管及其他功能和權責				
規管工作	<p>註冊處：負責簽發旅行代理商牌照及根據《旅行代理商條例》監察旅行代理商的財務狀況</p> <p>旅議會：負責行業自我規管，包括規管旅行代理商及推行導遊核證和外遊領隊核證制度；發布作業守則和指引；巡查入境旅行團；處理投訴和糾紛；處理旅行代理商、導遊和領隊違反守則和指引的個案；以及對旅議會就投訴及違規個案所作裁決提出的上訴個案</p>	<p>註冊處：負責簽發旅行代理商牌照；根據《旅行代理商條例》監察旅行代理商的財務狀況；以及支援獨立上訴委員會的工作</p> <p>旅議會：負責行業自我規管，包括規管旅行代理商及推行導遊核證和外遊領隊核證制度；發布作業守則和指引；巡查入境旅行團；處理投訴和糾紛；以及處理旅行代理商、導遊和領隊違反守則和指引的個案</p>	<p>法定獨立機構：負責旅行代理商、導遊及領隊的規管工作，包括監察旅行代理商的財務狀況；發布作業守則和指引；巡查；處理投訴和糾紛；以及處理旅行代理商、導遊和領隊違反守則和指引的個案等</p> <p>審批旅行代理商、導遊及領隊牌照的工作，可考慮由政府或法定獨立機構負責</p>	<p>政府部門：處理旅行代理商、導遊及領隊的發牌及規管工作，包括審批牌照、監察旅行代理商的財務狀況；支援制訂規例的工作；巡查；處理投訴和糾紛；以及處理旅行代理商、導遊和領隊違規個案等</p>
規管工具	<p>註冊處：《旅行代理商條例》</p> <p>旅議會：作業守則、指引</p>	<p>註冊處：《旅行代理商條例》</p> <p>旅議會：作業守則、指引，需得到商務及經濟發展局局長同意</p>	<p>附屬法例訂明恆常責任和作業規例</p> <p>由法定獨立機構制訂守則及業界指引（並非附屬法例）</p>	<p>以附屬法例規管旅行代理商的業務運作和導遊及領隊的操守</p>

行業	方案一	方案二	方案三	方案四
上訴機制	沿用現時旅議會的「上訴委員會」，但全部委員改由非業界人士出任；處理旅行代理商、導遊及領隊針對旅議會所作裁決的上訴	設立獨立於旅議會的「上訴委員會」(委員全為非業界人士)；處理旅行代理商、導遊、領隊及旅客針對旅議會所作裁決的上訴	設立獨立上訴委員會(委員全為非業界人士)，處理旅行代理商、導遊、領隊及旅客針對法定獨立機構所作裁決的上訴	設立獨立上訴委員會(委員全為非業界人士)，處理旅行代理商、導遊、領隊及旅客針對註冊處所作裁決的上訴
推動行業發展(如提高行業形象、應對行業面對的挑戰和機遇等)	旅議會：繼續推動行業發展	旅議會：繼續推動行業發展	旅議會：作為業界商會組織，推動行業發展	旅議會：作為業界商會組織，推動行業發展
旅遊從業員的資格及培訓	旅議會：沿用現行安排，包括制訂導遊證及領隊證的申請和續期資格、舉辦相關課程或篩選認可課程，以及為旅遊從業員舉辦培訓課程、講座及工作坊等，以提升從業員的質素，推動旅遊業發展	旅議會：沿用現行安排，包括制訂導遊證及領隊證的申請和續期資格、舉辦相關課程或篩選認可課程，以及為旅遊從業員舉辦培訓課程、講座及工作坊等，以提升從業員的質素，推動旅遊業發展	旅議會：作為業界商會組織，為旅遊從業員舉辦培訓課程、講座及工作坊等，以提升從業員的質素，推動旅遊業的發展 法定獨立機構：制訂導遊及領隊牌照的申請和續期資格，以及篩選認可課程	旅議會：作為業界商會組織，為旅遊從業員舉辦培訓課程、講座及工作坊等，以提升從業員的質素，推動旅遊業的發展 政府部門：制訂導遊及領隊牌照的申請和續期資格，以及篩選認可課程
協調業界處理旅遊突發事件	旅議會：繼續協調業界，為旅客提供支援服務，並向政府提供處理突發事件的建議	旅議會：繼續協調業界，為旅客提供支援服務，並向政府提供處理突發事件的建議	旅議會：繼續協調業界，為旅客提供支援服務，並向政府提供處理突發事件的建議	旅議會：繼續協調業界，為旅客提供支援服務，並向政府提供處理突發事件的建議
方案的影響				
機構之間的協調	沿用現行制度，由於業界及合作伙伴熟悉有關運作，協調較容易	沿用現行規管模式，協調較容易，惟註冊處與旅議會需就上訴程序作出協調	由統一機構規管，減少機構之間的協調和磨合問題 政府與旅議會的溝通變得間接，建議在法定獨立機構的理事會內加入旅議會代表	由統一機構規管，減少機構之間的協調和磨合問題；旅遊政策、景點規劃及規管全由政府統籌，有效發揮協同效應 政府與旅議會的溝通會變得間接

行業	方案一	方案二	方案三	方案四
規管靈活度	高	高	高	低
獨立性和公信力	較方案三和四低	較方案三和四低，但比方案一高	較高	較高
業界人士在規管制度的參與程度	在制訂守則及指引過程中充分參與	在制訂守則及指引過程中充分參與	業界參與較少	業界只擔當諮詢角色，參與程度較低
對現行架構的影響	影響不大	旅議會保留規管角色和業界組織地位，有助旅議會繼續協調業界維護公眾利益和處理突發事件等工作	旅議會沒有規管角色，相信會偏重業界商業利益，因而可能影響協調業界維護公眾利益、處理突發事件等工作	旅議會沒有規管角色，相信會偏重業界商業利益，因而可能影響協調業界維護公眾利益、處理突發事件等工作
所需資源	所需資源與現時相若，對財政影響輕微	需增加額外開支約900萬元	需增加額外開支約1,700萬至2,200萬元	需增加額外開支約1,200萬元

7.2 我們希望聽取業界、各方持份者及公眾人士的意見。我們開列以下一連串問題，以便各界發表意見。

主要諮詢問題

旅行代理商的規管安排

- (1) 你認為現行規管旅行代理商的安排應否改變？原因為何？
- (2) 如認為應該改變，在考慮各改革方案的利弊、影響及成本效益時，除了上文第 4.2 段所列的主要因素外，是否還應考慮其他因素？如是，請說明有關因素。
- (3) 你認為諮詢文件所列的四個方案，哪一個最切合香港的情況和需要？請加以解釋。
 - 方案一：保留雙軌規管制度，改革旅議會並訂明其公共組織的角色(第 4.3-4.11 段)

- 方案二：採納方案一有關改革旅議會的建議，並把旅議會的部分規管職能轉移至政府部門(第4.12-4.19段)
 - 方案三：成立法定獨立機構負責旅遊業的規管工作(第 4.20-4.35 段)
 - 方案四：由政府部門取代旅議會負責旅遊業的整體規管(第 4.36-4.48 段)
- (4) 你對選取方案的具體安排(例如職能、權力、組成、管治和制衡措施)有沒有其他意見？

導遊的規管(第五章)

- (5) 你認為由旅議會設立的現行導遊核證制度能否有效規管導遊？

在保留雙軌規管制度(即方案一或方案二)下，有哪方面可作出改善，以加強規管導遊的成效？

- (6) 若由法定獨立機構或政府全面規管旅遊業(即方案三或方案四)，應否透過立法設立導遊發牌制度？

如認為應該的話，是否需要設立過渡期及過渡期的時限為何？

- (7) 你認為應否針對內地入境團出現的問題，另設導遊證或牌照，進一步規範接待內地入境團的導遊的資歷要求？(第 6.3 段)

- (8) 如認為應為接待內地入境團的導遊另設導遊證或牌照，申請這個導遊證或牌照的導遊應符合哪些額外的要求？

如這些要求較現行的導遊證嚴格，是否對接待內地入境團的導遊不公平？

旅行代理商的發牌制度(第六章)

- (9) 你認為應否設立不同牌照並制訂不同規定，以規管經營出境及入境旅遊業務的旅行代理商？
- (10) 你認為應否針對內地入境團出現的問題，為經營接待內地入境團的旅行代理商另設牌照？
- (11) 如認為應該為經營接待內地入境團另設旅行代理商牌照，這個牌照應有哪些額外的要求？

如這些要求較現行的牌照嚴格，是否對經營接待內地入境團的旅行代理商不公平？

財政安排

- (12) 無論你選取哪一個方案，你是否贊成根據用者自付和收回成本原則設定財務安排？如是，你是否同意應考慮合理的開源方法？

你認為哪一個開源方法較為合適？(第 4.33 段)

- (13) 若成立法定獨立機構，你認為政府向該機構提供一次過撥款或貸款，以應付初期開支，是否合理？如認為不合理，有什麼其他建議？(第 4.33 段)

第八章

下一步工作

8.1 請業界，各方持份者及公眾人士在二零一一年七月十五日或之前就本諮詢文件所提出的建議發表意見。我們會審議諮詢期間所收集的意見，然後制訂具體改革建議。

8.2 市民及業界人士可以郵寄、傳真或電郵方式向商務及經濟發展局旅遊事務署提出意見：

地址： 香港下亞厘畢道
中區政府合署東座二樓
商務及經濟發展局
工商及旅遊科
旅遊事務署
第 1 組

電郵地址： tourism_review@cedb.gov.hk

傳真號碼： 2801 4458

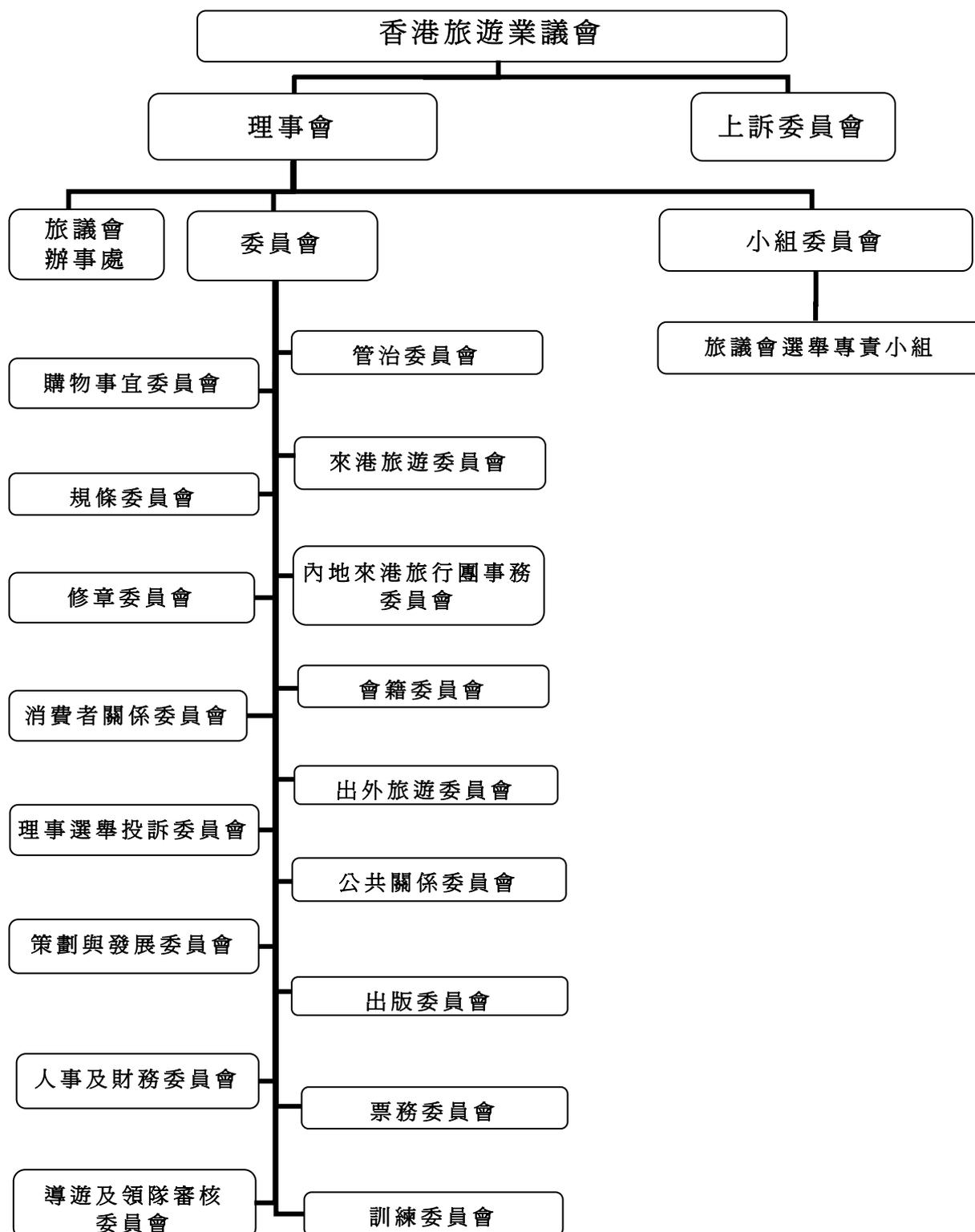
8.3 市民可按意願在提交意見時附上個人資料。任何在意見書上提供的個人資料，只會用於是次諮詢的用途。

8.4 收集所得的意見書和個人資料，或會轉交有關的政府決策局和部門，用於與是次諮詢直接相關的用途。獲取資料的政府決策局和部門日後亦只可把有關資料用於同一用途。

8.5 本局在公眾諮詢結束後，或會刊載就本諮詢文件所提交的意見書。本局刊載收集所得的公眾意見書時，或會公開寄件人姓名及／或所屬機構名稱，如不欲公開身份，請在提出意見時說明。

8.6 任何向本局提交意見書的寄件人，均有權查閱及更正其意見書附列的個人資料。如要求查閱或更正個人資料的要求，請以書面提出。

香港旅遊業議會現時組成及架構



完善香港旅遊業議會管治和內部監控措施

旅議會是業界的自我規管機構，一直不斷提高在執行業界規管工作的獨立公正性及透明度，並致力完善管治和運作，以符合市場不斷轉變的需要和市民越來越高的期望。下文概述相關的措施。

獨立及公正性

理事會的組成

2. 旅議會的營運和資源運用由旅議會理事會負責。理事會現有一名主席和 28 名理事，理事成員包括業界理事和獨立理事。獨立理事必須為非業界人士，並由政府委任。他們來自不同界別，包括法律界、會計界等專業人士，以及具保障消費者權益經驗的人士。隨着旅議會肩負更多規管職能，旅議會的獨立理事人數亦不斷增加。一九八八年設立現行發牌和規管制度時，旅議會有兩名獨立理事，至一九九四年增至四名，二零零四年增至八名，二零零八年再增至 12 名。為使旅議會理事會更適切反映前線僱員的權益，政府在二零零九年十一月委任工會代表為旅議會理事會的獨立理事。

委員會結構

3. 旅議會轄下設有多個委員會，以協助理事會處理不同範疇的工作，包括三個紀律懲處事宜委員會(即「規條委員會」、「購物事宜委員會」和「消費者關係委員會」)。為了吸納社會其他界別的經驗和知識，以及加強有關委員會的公正性，自二零零八年起該三個委員會的召集人全部由獨立非業界理事擔任，並有過半數成員為非業界人士。業界人士如不滿旅議會的紀律處分決定，可循獨立上訴渠道上訴。旅議會設有「上訴委員會」，處理代理商及業界人士就懲處事宜提出的上訴。「上訴委員會」由三名獨立非業界委員及兩名業界委員組成，主席從該三名獨立非業界委員中選出。「上訴委員會」所有委員均不得與上訴個案有任何利益關係或關連，以確保「上訴委員會」處事客觀、公允。

4. 在二零零九年九月，旅議會成立「管治委員會」，負責檢討旅議會的運作及提出改善建議，尤其是有關旅議會轄下委員會的成員組成、議事程序，以及提高旅議會透明度的措施。旅議會經參照「管治委員會」的建議，制訂清晰指引，限制委員會成員的連任任期上限，確保不時有新會員加入委員會；以及修訂有關委員會的成員組成，規定其中七個委員會的業界委員的總人數中至少 20 % 是透過自薦提名程序加入委員會的業界委員。管治委員會又制訂客觀準則，從領隊和導遊協會甄選前線人員擔任旅議會委員會成員。

5. 二零零九年十二月，旅議會為進一步改善財務管理制度，首次選出獨立理事擔任「人事及財務委員會」召集人，代替一直由旅議會主席(業界人士)擔任該委員會召集人的做法。

透明度

6. 為提高旅議會工作的透明度及加強旅客的知情權，旅議會由二零零四年七月起已將有關被撤銷或暫停導遊證的資料上載網站，供會員及公眾查閱。隨着旅議會不斷加強規管工作，旅議會其後上載更多有關懲處事宜的資料，包括由二零零六年十一月起上載旅行代理商違規個案，由二零零七年六月及七月起，分別上載被撤銷或暫停登記店舖和領隊證人士的名單。由二零一一年二月起，旅議會對旅行代理商實施內地旅行團接待服務記分制，並會把違反有關規則而被記分的旅行代理商名稱等資料上載網站，張貼一個月，如違規情況嚴重、非常嚴重或極為嚴重，張貼期限會延至一年。此外，如旅行代理商的股東和董事或其直屬親屬部分或全資擁有任何登記店舖，或為任何登記店舖的董事，須向旅議會申報，由旅議會透過網站發放有關資料。

7. 旅議會分別由二零零一年八月及二零零五年一月起把出境旅客及入境旅客的投訴表格上載網站，其後由二零零八年年初起上載各紀律委員會和「上訴委員會」處理個案的程序，以提高處理旅客投訴的透明度。旅客也可在網上遞交投訴表格，或致電旅議會熱線查詢投訴的手續和尋求協助。

8. 由二零零八年十二月起，旅議會把理事會每月會議的重要決定上載網站，供會員查閱。由二零一零年一月起，上載理事會及委員會的會議資料，包括在會議前上載附註議程及在會

後上載會議記錄(敏感事項除外)，供會員參考，以進一步提高旅議會議事及議決過程的透明度。此外，旅議會亦把年報及會章上載，供公眾參閱。

衡工量值式審計

9. 鑑於旅議會會員及市民對旅議會運作的期望越來越高，旅議會在二零一零年四月決定委聘專業審計事務所進行衡工量值式審計，務求進一步提高效率 and 善用資源。審計範圍包括查核管理層是否遵守內部程序，以及就現行制度及程序建議改善措施，以提高工作效率及成效，協助旅議會迎合市場不斷轉變的需求。有關審計工作現正進行中。

廉潔守法

10. 自一九九零年起，旅議會被指明為《防止賄賂條例》(第201章)下的「公共機構」，所有理事亦屬「公職人員」，受該條例規管。在廉政公署協助下，旅議會頒布《理事一般守則》，以確理事能忠誠及客觀地履行旅議會工作，保障旅客和旅遊業的利益。

11. 旅議會每年都會在會員周年大會舉行理事選舉，藉以選出理事加入理事會。為確保選舉按公平、誠實和廉潔的原則舉行，理事會在徵詢廉政公署意見後，在二零一零年七月發出《理事選舉規則》。

政府對旅議會的監察

12. 雖然旅議會不是法定或受政府資助的機構，但會員業務涉及出境旅客及入境旅客的利益，所以政府會監察旅議會的日常工作和財務狀況。政府代表會加入或列席旅議會理事會及其轄下多個委員會會議，並與旅議會就市場及業界的發展、旅行代理商的經營環境、保障旅客權益及旅議會財務狀況等事宜保持十分緊密的溝通，並提出意見及協助，推動旅議會執行規管工作及有效善用資源。由二零零四年十二月起，旅遊事務署派代表以觀察員身分列席旅議會理事會。並從二零一零年一月起擴大參與旅議會委員會會議，現時該署代表已成為旅議會轄下

七個委員會¹⁰的委員，並以觀察員身分列席人事及財務委員會。這項安排有助旅遊事務署更密切監察旅議會運作，並適時提出意見，從而更有效地發揮功能。此外，根據《旅行代理商條例》，旅議會每年須向商務及經濟發展局局長提交下一個財政年度的收支預算。旅議會《組織章程大綱及細則》亦訂明，如要調整影響會員的重要費用項目，必須先徵得商務及經濟發展局局長批准。

10. 該七個委員會分別是「管治委員會」、「策劃與發展委員會」、「來港旅遊委員會」、「出外旅遊委員會」、「內地來港旅行團事務委員會」、「購物事宜委員會」和「訓練委員會」。

由不同機構負責旅遊業運作和規管的外地經驗

	英國	美國(加利福尼亞州)	南韓	澳洲 (新南威爾斯省)
旅遊業規劃、制訂發展政策	政府部門	政府部門	政府部門	政府部門
旅遊推廣宣傳	公營機構	公營機構	公營機構	公營機構
監督服務質量、維護旅客權益及處理投訴	政府部門及業界組織	政府部門	政府部門	政府部門
制訂旅遊從業人員的職業資格及培訓	業界組織	沒有相關制度	政府部門及業界組織	業界組織
發牌及規管旅行代理商	由政府部門發牌(只限於與機票有關的產品銷售);政府及業界組織規管	由政府部門註冊、規管及處理投訴	由政府部門註冊及規管、業界組織處理投訴	由政府部門註冊、規管及處理投訴
發牌及規管導遊	沒有發牌制度,由業界組織自我規管	沒有發牌或規管制度	由政府部門發牌,業界組織處理投訴	沒有發牌制度,由業界及專業組織規管及制訂專業資格
發牌及規管領隊	沒有發牌或規管制度	沒有發牌或規管制度	由政府部門發牌,業界組織處理投訴	沒有發牌或規管制度

香港旅遊業議會轄下委員會的組成

	委員會名稱	業界 委員*	非業界 委員*	非業界 委員比 例*	旅遊事務署 的參與
召集人爲獨立非業界理事					
1.	理事選舉投訴委員會	0	5	100%	—
2.	規條委員會 [^]	4	15	79%	—
3.	購物事宜委員會 [^]	6	9	60%	當然委員
4.	修章委員會	8	9	53%	—
5.	導遊及領隊審核委員會	10	11	52%	—
6.	消費者關係委員會 ^{^#}	10	11	52%	—
7.	人事及財務委員會	4	4	50%	觀察員
8.	策劃與發展委員會	9	9	50%	當然委員
召集人爲業界理事					
9.	管治委員會	9	9	50%	當然委員
10.	會籍委員會	9	8	47%	—
11.	內地來港旅行團事務委員會	12	7	37%	當然委員
12.	訓練委員會 [#]	19	6	24%	委員
13.	來港旅遊委員會 [#]	21	5	19%	當然委員
14.	出外旅遊委員會 [#]	25	1	4%	當然委員
15.	出版委員會 [#]	18	1	5%	—
16.	公共關係委員會 [#]	24	0	0%	—
17.	票務委員會 [#]	25	0	0%	—

(截至 2011 年 4 月 12 日)

* 包括召集人及旅遊事務署代表(觀察員除外)

[^] 這三個委員會負責紀律事宜[#] 這七個委員會的業界委員中至少 20 % 是透過自薦提名程序加入委員會