

香港旅遊業的運作和規管架構檢討

香港旅遊業議會理事會建議方案

1. 香港旅遊業的監管制度，現今雖實行雙軌監管，但自一九八八年迄今，議會一直是第一線的監管機構，因此在監管旅遊業方面，香港沒有任何機構比議會更具經驗，而所有外遊及入境旅行社俱為議會會員，因此對行業的瞭解，香港也沒有任何機構能勝過議會。基於上述兩點，理事會深信議會有責任以大公無私之心，憑藉所掌握的專業知識，為香港提出既切實可行而又能取信於公眾的改革方案。
2. 議會為求審慎處理政府是次對旅遊業的檢討，特別成立了「政府檢討監管架構專責小組」，以統籌其事；專責小組共有八名成員，獨立理事與業界理事各佔一半，當可兼顧業界與公眾利益，使議會的方案能達成上述目標。為求廣泛諮詢會員意見，議會合共舉行了三次諮詢聚會，並且邀請會員、導遊、領隊提交書面意見；理事會並且召開了四次會議，藉以審定方案的初稿和定稿(議會擬定方案的日程見附錄)，因此議會理事會的方案應能提出兼容並包的最佳意見。
3. 經諮詢業界及聆聽各界意見後，理事會認為諮詢文件提出的四個方案中，方案二最為可取，但有些地方需要改良。至於方案三(成立法定獨立機構負責監管)及方案四(由政府部門監管)，理事會認為兩者在現階段均不宜推行。理事會建議的改良方案二實行後，可以視乎日後情況，以循序漸進方式，使機制逐步完善。

理由如下：

- ◆ 目前輿論、公眾、立法會議員等對議會的批評，大多數指議會「自己人管自己人」，議會若要繼續監管工作，務須在獨立性與公信力兩方面大加改善。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。
- ◆ 按照統計數字，在規管外遊業及內地以外地方的入境業方面，議會的監管都有成效，目前主要問題出在內地入境業。
- ◆ 至於方案三和方案四，雖然在獨立性與公信力兩方面均高於方案二，但由於主其事者對行業認識不足，監管成效可能反而比不上現行機制。
- ◆ 方案三或方案四的靈活度均不及方案二，難以應付旅遊業瞬息萬變的情況。
- ◆ 方案三或方案四的實施時間均在三年以上，在這過渡期間，議會因為監

管時限行將終結，威信勢難保持，加上情況未明，員工流失，極易出現監管的真空狀態，風險甚高。

- ◆ 一旦推行方案三或方案四，旅行社無須先加入議會已可申請牌照，屆時議會會員的數目勢必大減，香港將失去一個能代表所有旅行社的機構。
4. 議會理事會方案建議維持現行的雙軌監管機制，即議會與旅行代理商註冊處會繼續共同監管旅行社行業，而議會會籍會繼續是領取旅行代理商牌照的條件之一。不過，為要與時並進，議會架構必須更新。
 5. 具體而言，理事會認為議會理事會方案應包含下列七點：
 - (1) 理事會須以業外人士佔多數，同時要能夠充份代表業界。因此，理事會可按以下方式改組：
 - (a) 獨立理事的人數由十二人增至十六人；
 - (b) 業界直選理事的人數維持八人，屬會代表的人數也維持八人；
 - (c) 一名政府官員擔任當然理事；
 - (d) 業界理事和獨立理事都可獲提名並參加主席選舉；若選出的主席是業界理事，其中一名副主席須由獨立理事中選出，反之亦然(無論是業界理事還是獨立理事當選主席，其理事職位都不會填補)；
 - (e) 另一名副主席可以由(c)點的政府官員出任，或由全體理事中選出。

理由如下：

- ◆ 理事會按上述安排改組後，理事會將有三十三人，其中十六人是業界人士(百分之四十八)，十七人是業外人士(百分之五十二)，符合監管機構須獨立兼且具公信力的大原則，而業內人士也會有充份參與。
- ◆ 由政府官員出任當然理事甚至副主席，可加強議會與政府的溝通；另一方面，也可提高監管效率。
- ◆ 為進一步顯示理事會並非由業界人士控制，因此業外人士也可參加主席選舉並成爲主席。在主席和兩名副主席中，必定會有業外人士，如此一來，議會的最高職位即有充份制衡和監察。

- (2) 政府在諮詢文件中，建議由議會繼續負責制訂守則和指引，但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(4.13 段)；此外，局長可在有需要時指示議會訂立或修改守則和指引(4.14 段)。

理事會對此表示贊成。

理由如下：

- ◆ 雖然議會理事會按上文的建議改組後，業外人士將佔理事會的多數，但公眾仍可能誤以為議會的規則偏袒業界。
 - ◆ 為釋除公眾疑慮，理事會贊成所有規則均須由商務及經濟發展局局長拍板。
- (3) 諮詢文件建議，上訴個案不再交由議會處理，而在議會以外另設獨立委員會處理，該獨立委員會除了處理旅行社、導遊等的違規個案外，還會處理旅客投訴個案的上訴(4.13 段)。

理事會贊成由獨立的委員會處理上訴個案，並進一步建議所有旅行社、領隊、導遊的違規個案，以及所有登記店舖的違反承諾個案，全都交由另一個獨立委員會處理。換言之，違規、違諾個案和上訴個案，會分別由兩個獨立委員會處理，而議會則只負責制定規則，以及調查和將個案提交委員會處理。

理由如下：

- ◆ 違規、違諾個案有如刑事案件，最嚴重的後果會使業者被褫奪繼續從事旅遊業工作的資格，因此務須慎重其事，交由獨立委員會處理。
 - ◆ 議會也可避免陷入角色混淆的困難。
- (4) 旅客因不滿旅行社的服務而要求賠償等個案，理事會建議繼續由議會處理。在處理旅客索償個案時，議會如發現有涉嫌違規等情況，會和現在一樣，將個案轉交獨立委員會處理。

理由如下：

- ◆ 旅客要求賠償的個案類似民事索償案件，由議會居中調停的話，可以迅速解決糾紛，免除曠日持久的法律訴訟。
- (5) 諮詢文件建議修改《旅行代理商條例》，明確表明議會在規管架構中擔當公共組織的角色(4.5 段)。

理事會對此表示贊成。

理由如下：

- ◆ 現行《旅行代理商條例》因為沒有清楚界定議會的監管角色，所以產生了一些誤解和爭議。
- (6) 理事會建議政府成立一套量度監管成效的統計機制，以便客觀量度監管成效，同時也可讓各界隨時查核。

(7) 諮詢文件提出應否設立導遊發牌制度的問題(第五章)。

理事會認為，雖然現行的導遊核證制度與外遊領隊核證制度都行之有效，但不反對政府設立導遊及外遊領隊發牌制度。

理由如下：

- ◆ 根據《旅行代理商條例》的規定，任何人如要經營出外或入境旅遊服務，都必須領有旅行代理商牌照。換言之，持牌旅行社是接待服務的供應核心，所有接待服務，包括住宿、交通、觀光等等，都必須由旅行社安排，接待服務的任何環節若有問題，旅行社都必須負責。因此，即使導遊及領隊不再由議會監管，但旅行社仍要為其聘用的導遊及領隊負責。
- ◆ 有導遊及領隊曾公開表示希望由政府發牌監管。

6. 在諮詢文件中，政府還提及設立不同牌照以規管出境及入境旅遊業務的安排(第六章)。

理事會認為無須針對內地入境團的問題而另設經營接待內地入境團的牌照，並且建議沿用現行制度，即旅行社只須領取一種牌照，領取牌照後即可同時經營出境及入境旅遊業務。

理由如下：

- ◆ 以目前的情況而言，絕大部份旅行社都循規蹈矩，重大問題都只集中於少數旅行社身上。一旦旅行社需要領取不同牌照才能經營不同業務，這種安排無異於變相處罰循規蹈矩的旅行社，未見其利先見其害，勢必窒礙旅遊業的發展。

二零一一年七月十二日

議會理事會擬定方案日程

日期	工作計劃
二零一一年四月二十日	政府檢討監管架構專責小組（專責小組）舉行第一次會議。
二零一一年四月二十九日	<p>政府發表「香港旅遊業的運作和規管架構檢討」諮詢文件，展開為期大約兩個半月（由二零一一年四月二十九日開始至七月十五日結束）的公眾及業界諮詢。</p> <p>議會舉行主題為「香港旅遊業的運作和規管架構檢討」的會員午餐聚會。</p> <p>議會發函邀請會員出席於五月十二日舉行、以是次檢討為題的會員論壇，並邀請會員及導遊和領隊組織五月十七日前就有關檢討提交書面意見。</p>
二零一一年五月十二日	議會舉行會員論壇。
二零一一年五月十七日	理事會聽取專責小組的工作計劃和進度報告，以及於會員午餐聚會及會員論壇收集的意見。
二零一一年五月十九日	專責小組舉行第二次會議，討論收集到的意見及草擬議會就政府檢討提出的初步建議。
二零一一年五月二十八日	理事會舉行緊急會議，討論專責小組的初步建議。
二零一一年六月二日	專責小組舉行第三次會議，討論理事會緊急會議上提出的意見，及草擬「改良方案二」。
二零一一年六月十四日	理事會討論「改良方案二」。
二零一一年六月二十日	業界理事與專責小組副召集人李金漢教授舉行交流會，會上同意修訂「改良方案二」。
二零一一年六月二十一日	專責小組以傳閱方式通過修訂後的「改良方案二」。
二零一一年六月三十日	理事會舉行緊急會議，通過修訂後的「改良方案二」，並定名為「議會理事會建議方案」。
二零一一年七月二日	議會向會員（包括八個屬會）發出「議會理事會建議方案」，邀請他們提出意見及出席七月八日的諮詢會。
二零一一年七月八日	議會舉行諮詢會聽取會員對「議會理事會建議方案」的意見。

<p>二零一一年六月九日 至 二零一一年七月十日</p>	<p>議會主席及總幹事約見八個屬會的執委會，徵詢他們對「改良方案二」、修訂後的「改良方案二」，及「議會理事會建議方案」的意見。</p>
<p>二零一一年七月十二日</p>	<p>理事會審議及通過「議會理事會建議方案」。</p>
<p>二零一一年七月十五日</p>	<p>議會向政府提交「議會理事會建議方案」。</p>