

調查報告摘要

本地旅行代理商營辦訪港旅行團事宜的監管機制

背景

訪港旅行團對本港經濟有重大貢獻，當中尤以內地來港的旅客為數甚多。然而，不時有人批評訪港旅遊經營商的服務質素。在去年農曆新年假期期間，傳媒廣泛報道一個內地訪港旅行團滯留本港的事件，令公眾更加關注訪港旅行團的質素。

2. 本署在去年三月至七月期間，向工商局及經濟局索取有關監管旅行代理商及旅遊經營商事宜的資料。經初步審研後，申訴專員決定根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條，就這事進行調查；並於去年七月二十日將這個決定告知經濟局局長。

3. 政府當局和多個機構均參與許多與旅遊業有關的服務及活動。就這項調查而言，本署集中審研經濟局、工商局、香港旅遊協會、旅遊業議會及消費者委員會的職能，以及這些機構在保障訪港旅客的權益方面擔當的角色。

調查的目的及範圍

4. 進行這項直接調查的目的在於：

(a) 全面研究有關監管本地旅行代理商營辦訪港旅行團業務的機制；

(b) 審研政府當局及各有關機構在這方面的具體角色和職能；

- (c) 評斷上述監管機制能否適切有效地達到預期目的；以及
- (d) 研究是否須引進改善措施，例如設立有足夠法定權力的監管架構。

調查的範圍

5. 調查的焦點在於經濟局在發展本港旅遊業方面擔當的角色，尤其着重審研：

- (a) 有關監管本地旅行代理商營辦訪港旅行團業務的現行架構的背景，以及現行架構的主要組成部分；
- (b) 經濟局在有關這方面的工作上的職能和角色；
- (c) 有關機構採取的具體改善措施；以及
- (d) 政府當局已採取及／或正考慮採取的改善措施。

現時有關監管本地旅行代理商的工作

6. 本港的旅遊業可分為外訪及訪港兩部分。外訪旅遊業包括所有從本港往外地旅行的活動；訪港旅遊業則包括為來港人士提供的種種活動及為他們安排的旅行活動。最近，政府重新調配其政策職責，原本由工商局負責的保障消費者權益和訂立業內競爭政策的工作，以及透過旅行代理商註冊處監管外遊旅行代理商的工作，現已改由經濟局接辦。經濟局亦是負責發展訪港旅遊業的決策局，並且與香港旅遊協會及旅遊業議會等業內機構緊密合作，協力處理旅遊業的事宜。

提供外遊旅行團的旅行代理商

7. 有鑑於本港曾發生一連串外遊旅行代理商潛逃或倒閉的事件，導致公眾強烈不滿，政府在一九八六年設立外遊旅行代理商發牌制度。政府亦於同年成立旅行代理商註冊處，協助旅行代理商註冊主任（以下簡稱「註冊主任」）履行其法定職責。根據一九八五年制定的《旅行代理商條例》（第218章），註冊主任的法定職責之一是發牌給提供外遊旅行服務的本港旅行代理商。註冊主任與旅遊業議會緊密合作，協力監管外遊旅行代理商。前者負責整體發牌及財務監察事宜；後者則負責處理會員及紀律事務。《旅行代理商條例》規定，旅行代理商如營辦外遊旅行團業務，必須申領牌照。發牌條件主要包括：(a) 申請人是旅遊業議會的成員，以及(b) 申請人是經營旅行代理商業務的適當的人。截至本年六月底為止，本港共有 1,143 家持牌旅行代理商。

提供訪港旅行團的旅行代理商

8. 普遍來說，經營外遊旅行團業務的持牌旅行代理商大部分均兼營訪港旅行團業務，但目前，在規管訪港旅行代理商／旅遊經營商方面，本港並沒有類似監管外遊旅行代理商的法定發牌或監管制度。旅遊業議會已制定一些自我監管的措施，包括在去年四月一日發出「入境旅行社作業守則」（以下簡稱「作業守則」），當中亦為從事訪港旅行活動的會員提供指引。會員一旦違反作業守則，旅遊業議會便可予以懲罰，例如徵收罰款、暫時撤消會員資格等。然而，不屬於旅遊業議會會員的訪港旅行代理商則無須遵守作業守則。根據估計，約有 150 至 200 家訪港旅行代理商並不是旅遊業議會的會員。

改善措施

9. 當局最近推行一些改善措施，加強監管訪港旅行代理商。這些措施包括：

- (a) 旅遊業議會已制定作業守則，發給經營訪港旅行服務的會員，以協助這些旅行代理商保持服務水平。此外，經濟局及旅遊業議會已設法與內地有關當局加強聯繫，共同關注內地訪港旅行團的事宜。
- (b) 經濟局去年五月成立旅遊事務署，以協助業界提高服務水平；並成立一個由旅遊業代表組成的工作小組，研究如何改善有關監管訪港旅行代理商的現行制度。其後，工作小組提出下述四個方案：(i) 旅行代理商註冊處除監管外遊旅行代理商外，亦一併承擔監管訪港旅行代理商的職責；(ii) 政府當局成立一個隸屬旅遊事務署的機構，該機構以旅行代理商註冊處為借鏡藍本，但只負責監管訪港旅行代理商的工作；(iii) 立法授權旅遊業議會監管屬下會員，以確保會員提供優質服務；或(iv) 立法賦予香港旅遊協會兼承法定責任監管訪港旅行代理商。
- (c) 香港旅遊協會已訂定一項「優質旅遊服務」計劃，以確保參與計劃的零售商及食肆向顧客提供的服務達到相當的水平。
- (d) 消費者委員會及香港旅遊協會已不斷加強向旅客宣傳本港推行保障消費者權益的措施，並會進一步協力處理消費者（包括旅客）的投訴。香港旅遊協會透露，該會已設立一個「一站式」的投訴處理機制，綜合處理旅客的投訴。

觀察所得及意見

10. 關於這項調查，申訴專員有以下觀察所得：

- (a) 本港向外遊旅客及訪港旅客提供的保障有差別。目前，有關旅行代理商的法定監管機制，只規管旅行代理商營辦外遊旅行團業務的事宜。至於訪港旅行代理商，若加入了旅遊業議會，才會因為成為該會的會員，才須遵守該會制定的監管措施。這個監管方法有不足之處，因為：(i) 訪港旅行代理商並非必須加入旅遊業議會，故此，約有 150 至 200 家沒有加入該會的訪港旅行代理商便可以在沒有監管的情況下經營，而且無須遵守該會的指示或自我監管守則；(ii) 既然有些代理商的經營及提供的服務水平不受管制，各訪港旅行代理商、旅遊經營商及導遊的服務質素便可能有很大差異。
- (b) 業內機構一致認為，政府當局應考慮是否須要把訪港旅行代理商納入監管架構之內，以協助促進訪港旅遊業的發展。
- (c) 旅遊業議會及香港旅遊協會均設立會員自我監管的措施，但兩者的目的各有不同。香港旅遊協會是為了推廣本港旅遊業，而並非致力監管工作；旅遊業議會則負責監管外遊旅行代理商，並已同意一併承擔監管訪港旅行代理商的職責，但若要落實此項工作，則政府必須先修訂有關法例。

結論

11. 總括來說，這項調查所得的結論如下：

- (a) 當局須適當地加強監管訪港旅行代理商及導遊，從而消除訪港旅客與外遊旅客享有的消費者權益保障的差別；以及
- (b) 當局應該把經濟局及工商局現時的政策職責重新調配，精簡其工作，統歸一個決策局規管訪港及外遊旅行代理商。政府當局於本年七月一日重新調配經濟局及工商局的政策職責後，前述的不足之處已予以糾正。重組後，經濟局已接辦工商局一些政策職務，包括監管外遊旅行代理商的工作及接管旅行代理商註冊處。

建議

12. 基於上述結論，並且確實有需要引進改善措施，申訴專員遂提出以下 10 項建議，供經濟局局長考慮：

監管機制

- (a) 考慮是否須設立監管訪港旅行代理商的機制，以及是否有需要立法監管。
- (b) 考慮在可行的情況下，將香港旅遊協會等機構的各項研究報告所提出的建議付諸實行。
- (c) 決定是否設立導遊發牌制度，或是採取其他措施，藉以提高導遊的服務水平。

- (d) 考慮制訂更全面的消費者權益保障制度，以懲罰無良的零售商或其他旅客服務供應商。
- (e) 考慮檢討經濟局及工商局在規管本地旅行代理商方面所分擔的政策職責及行政職能，以期統歸一個決策局管理。

法例

- (f) 考慮將現行《旅行代理商條例》的適用範圍擴展至涵蓋訪港旅行代理商。

與業內機構的聯繫

- (g) 考慮加快現時諮詢業內機構的程序，以期盡快制定規管訪港旅行代理商的整體策略。

宣傳工作

- (h) 考慮是否有需要在業內機構及消費者委員會的協助下，製作宣傳特輯，詳盡報道無良的零售商及其他旅客服務供應商的不當行徑，令訪港旅客知所警覺。

溝通

- (i) 考慮進一步加強與政府有關決策局／部門、業內機構及海外機構的溝通，例如藉此確定是否須制訂更清晰的指引，以處理日後類似旅客「滯留」本港的事件。

- (j) 考慮如果將經濟局文件所載工作小組提出的方案(i)及(iii)付諸實行，對政策有何影響。

經濟局的回應

13. 本署已請各有關決策局及機構評論調查報告草擬本。整體來說，各決策局及機構對草擬本所載本署觀察所得及建議均無異議。經濟局透露，政府於本年二月完成有關規管訪港旅行代理商建議計劃的影響評估報告，評估結果認為，當局適宜設立訪港旅行代理商發牌制度，但不宜設立導遊發牌制度。因此，經濟局實際上已接納上文第9(b)段所載的規管方案(iii)，並有意在明年年初的立法會會議上提出修訂條例草案。

結語

14. 本署注意到，政府現正致力推廣本港的旅遊業。政府舉辦多項慶祝千禧年的活動，申辦亞運會，以及興建迪士尼主題公園，目的均在於吸引旅客來港。本署認為，當局應盡快設立有效的訪港旅行代理商監管制度，這樣對推廣本港的旅遊業大有幫助。

申訴專員公署

檔案編號：OMB/WP/14/1 S.F. 57

二零零零年八月