

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)120/13-14(06)號文件

檔號：CB1/PL/EDEV

經濟發展事務委員會
2013年10月28日舉行的會議

內地打擊旅遊業不良營商手法的立法措施 背景資料簡介

目的

本文件旨在提供背景資料，闡述內地最近透過《中華人民共和國旅遊法》以打擊旅遊業不良營商手法的立法措施，並綜述委員以往就旅遊業不良營商手法提出的意見及關注事項。

背景

香港旅遊業

2. 旅遊業是香港的主要經濟支柱。2011年，旅遊業佔本地生產總值的4.5%。該行業的僱員人數約233 500人，佔全港總就業人數6.5%。2012年，訪港旅客錄得4 860萬人次的歷史新高，較2011年上升16%。2013年首7個月的訪港旅客較2012年同期增加13.1%。內地繼續是香港的最大客源市場，2013年首7個月的內地訪港旅客人數達2 260萬人次，上升接近兩成，佔訪港旅客總數的74.8%。

3. 根據旅遊事務署的資料，56%的訪港內地旅客屬入境不過夜旅客，約三分之二內地旅客以個人遊身份來香港。

"零團費／負團費"旅行團

4. 內地訪港旅行團需經由中國國家旅遊局(下稱"國家旅遊局")登記的內地指定旅行社(下稱"組團社")負責組團，然後交由香港註冊旅行社(下稱"地接社")負責在港提供接待服務，包括

提供食宿、安排觀光行程。在一般情況下，內地旅客在內地向組團社交付團費，視乎內地組團社與香港地接社的合約關係，內地組團社會向香港地接社繳付一筆款項，作為香港地接社提供接待服務的費用。

5. "零團費／負團費"旅行團，是指香港地接社在沒有收取內地組團社費用的情況下，仍然為該組團社負責的訪港旅行團提供接待服務。在這種情況下，香港地接社一般選擇靠賺取佣金以彌補其接待的成本和賺取利潤。為了賺取更多佣金，香港地接社一般會安排這些"零團費／負團費"旅行團到指定店鋪定點購物，帶團導遊通常亦須向旅客推銷貨品。根據過往的做法，部分經營"零團費／負團費"的香港地接社會要求導遊墊支接待費。選擇接受這項安排的導遊一般會通過向旅客促銷商品，賺取更多佣金以補償該等經營成本。

《旅遊法》及其主要條文

6. 為更有效規管內地旅遊業，中國全國人民代表大會(下稱"全國人大")常務委員會於2013年4月的第十二屆全國人大第二次會議上，採納《中華人民共和國旅遊法》(下稱"《旅遊法》")。新法例自2013年10月1日開始實施。

7. 《旅遊法》的目的，是"為保障旅遊者和旅遊經營者的合法權益，規範旅遊市場秩序，保護和合理利用旅遊資源，促進旅遊業持續健康發展"(第一條)。

8. 《旅遊法》第三十五條規定，內地旅行社不得"以不合理的低價組織旅遊活動，誘騙旅遊者，並通過安排購物或者另行付費旅遊項目獲取回扣等不正當利益"。該條文亦規定，內地旅行社不得"指定具體購物場所，不得安排另行付費旅遊項目"。

9. 根據某些媒體報道，《旅遊法》的實施促使不少內地旅行社倒閉。本港旅遊業界關注到，此趨勢或會打擊香港旅遊業，繼而連帶影響酒店及零售業界。由於《旅遊法》禁止內地旅行社組織廉價旅行團，故此內地訪港旅行團的團費急升，令內地旅客來港旅遊的意欲下降。部分本地旅遊業從業員表示，在剛過去的國慶假期，內地旅客的數目顯著減少；本地酒店的空置率與過去數年的同期比較，亦錄得異常高的空置率。部分傳媒報道指出，不少本地導遊在該段期間更出現開工不足的情況。

10. 另一方面，部分較樂觀的旅遊業從業員則認為，《旅遊法》對本港旅遊業的負面影響應屬暫時性。長遠而言，新法例應有助改善旅行社的營商環境，並促進旅遊業的整體健康發展，因為旅行社將會以服務質素而非價格進行競爭。

政府當局打擊"零團費／負團費"旅行團及導遊行為不當問題的措施

11. 與此同時，政府當局亦因應"零團費／負團費"旅行團及導遊行為不當衍生的問題採取多項措施。政府當局於2010年10月公布改革旅遊業現行規管架構的意向，並於同年12月宣布成立名為旅遊業監管局的獨立法定機構，負責旅遊業的整體規管。政府當局的目標是確保有關的詳細安排能有效遏止涉及內地訪港旅行團的不良營商手法，而有關的詳細安排將會在諮詢旅遊業界的意見後才落實推行。

過往有關打擊"零團費／負團費"旅行團衍生問題的討論

12. 在2010年11月22日的經濟發展事務委員會(下稱"事務委員會")會議上，委員就涉及"零團費／負團費"旅行團和導遊行為不當的旅遊業不良營商手法及問題商討對策。政府當局向委員表示，香港旅遊業議會(下稱"旅遊業議會")已實施一系列措施，以處理內地訪港旅行團在香港的接待安排所涉及的問題。有關措施不僅針對導遊，同時亦針對旅行代理商。舉例而言，內地旅行代理商須承諾不得以低於接待服務成本的價格要求香港地接社接團；而香港地接社亦不應向內地旅行代理商提供低於接待服務成本的團費。事務委員會委員並得悉，政府當局會檢討整個旅遊業的運作和規管架構。

13. 部分委員認為，若導遊未得香港地接社同意便安排旅客強迫購物，卻要香港地接社負上責任，實非合理的做法。其他部分委員則認為，旅遊業議會和政府當局在加強規管內地訪港旅行團的接待安排方面特別針對導遊並不公平。政府當局澄清，旅遊業議會實施的措施並非只針對導遊，同時亦針對店鋪、組團的內地旅行代理商和香港地接社。

14. 因應委員的提問，政府當局確認，當局一直與國家旅遊局保持定期對話。委員察悉，國家旅遊局曾發出一系列通告，規定內地旅行代理商須遵從相關的規例。

15. 在2010年11月22日的事務委員會會議上，有委員促請政府當局制訂有效機制，以處理緊急投訴，並應在邊境管制站提供投訴渠道的資料，以方便需要協助的內地旅客。政府當局表示，當局現時在海關入境大堂、登記店舖及旅遊景點均有向旅客派發資料小冊子，載明有關消費者權益及查詢熱線的資料；旅客的行程表亦載有入境旅客服務熱線和消費者委員會的熱線；而警方及旅遊相關機構的前線人員，亦備有24小時通報機制和旅遊事務署的聯絡電話號碼，以便旅遊事務署迅速就他們提出的問題作出回應。

16. 在2013年10月23日的立法會會議上，議員曾就"盡快為旅遊業制訂長遠規劃"議案進行辯論。

最新發展

17. 在2013年10月28日的事務委員會會議上，政府當局會向委員簡介《旅遊法》，以及當局就該法例對香港經濟的影響所作的評估。

參考資料

18. 相關文件載於以下的超連結 ——

《中華人民共和國旅遊法》(載於中華人民共和國國家旅遊局網頁)
http://www.gov.cn/flfg/2013-04/25/content_2390566.htm

香港便覽《旅遊業》
<http://www.gov.hk/tc/about/abouthk/factsheets/docs/tourism.pdf>

2012年旅遊業表現
http://www.tourism.gov.hk/tc_chi/statistics/statistics_perform.html

規管內地旅遊團來港的接待安排的背景資料簡介
<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/edev/papers/edev1122cb1-450-8-c.pdf>

事務委員會就2010年11月22日會議擬備的會議紀要
<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/edev/minutes/edev20101122.pdf>

政府當局就"推行香港旅遊業新規管架構改革的最新進展"提交的文件

<http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/edev/papers/edev0722cb1-1522-3-c.pdf>

立法會秘書處

議會事務部1

2013年10月25日