

关于香港旅游业检讨方案的咨询文件

来源：傅子刚咨询
2011年7月8日

香港中环下亚厘毕道
中区政府合署东座二楼
商务及经济发展局
工商及旅游科
旅游事务署
第1组

尊敬的先生,

关于香港旅游业检讨方案的咨询文件

谨在此对谘询文件《香港旅游业的运作和规管架构检讨方案》(“文件”)提出的改革方案,提交本人意见。

改革方案

文件提交了四个改革方案:

方案一:修订《旅行代理商条例》;明确表明旅游业议会是一个公共组织;并改革旅议会理事会及委员会的组成。

方案二:重新审核旅议会的职能及权责,把旅议会部分规管职能转移至政府部门。

方案三:成立法定独立机构,取代旅议会负责旅游业的规管工作。

方案四:由政府部门取代旅议会负责旅游业的整体规管。

在咨询过程中我高兴地得知,政府欢迎新建议或详细陈述,以融合多种方案为一体。咨询文件在引言中指出,其主要目的,是为旅游业找出健康及可持续的发展方向。这一点,我完全赞同。
我的意见

在市场经济中,商业惯例由商家和客户共同促成。双方相互间的影响非常复杂;只要遵守游戏规则,自行其事符合大家的各自利益。我相信,这样才能保证效率,发挥创意,而效率和创意是自由企业最基本的创造动力。

然而，我同时也相信，应当有监督者保证竞争的自由公平。在这方面，正如文件所解释的，香港基本上采取了自我规管制度。这种制度符合我们的经济性质，一向运转良好，直到最近发生了一系列不愉快事件，有损我们旅游业，乃至香港的声望。遗憾的是，大部分事件的发生都同类似的行业惯例有关，涉及大陆来港游客。因此我认为，应该调整政策目标，消除形成这种行业惯例的潜在因素。所以，在我看来，针对一个相对集中于某一点的问题而去改革整个自我规管制度，并不合适。

由于上述原因，我认为改革方案三和方案四没有必要，因为这两个方案实际上会彻底废除目前实行的自我规管。

现在来看方案一，该方案似乎近似目前的管理体制。在目前的管理体制下，业内实行的是双轨规管：旅行代理商注册处为政府机构，负责签发牌照，旅议会实施自我规管。文件报告说，目前的体制在某些方面不够完善，令人担忧。我谨在此指出二点值得担忧的不够完善之处。第一，行业协会缺乏调查和制裁的权力；第二，感到行业协会在制定公平规则和执法方面缺乏独立性。

赋予行业机构很大的调查权，让其成员调查其他成员，似乎并不合适，这个过程中显然存在着利益冲突。即使改革旅议会的组成，让非行业成员更广泛地参与其中，也可能不足以解除人们对其独立性和公信力的怀疑。

因此，方案一看来并不稳妥。

方案二似乎是将方案一和方案四融为一体。它允许行业协会继续制定规则，处理惩戒和仲裁事务。但是，需要成立一个独立的上诉委员会，并且扩大政府机构，用以支持该上诉委员会，审议行业协会偶尔订立的规则。

总的来说，我赞同这个方案，但有以下建议：

由于不适宜赋予行业协会以太大的调查权（意见陈述如上），旅议会就无法有效地处理惩戒事务。相反，应该鼓励仲裁，因为作为寻求友好解决方案的自愿程序，仲裁不需要正式的调查，可由议会通过特别功能委员会进行调解。

对于需要施行裁决或惩戒的事宜（包括不当行为的个案），我建议，将适当的调查权授与执行法律和次级法规的政府部门，由其处理上述事宜更为恰当。可以成立独立的上诉委员会（在政府部门和相关的行业机构范围以外），由此保证执法公正，以及在必要的情况下行使酌情权。如有涉及欺诈或欺骗性行为的重大案情，公众和涉案各方当然可以决定是否需要警方介入。

最后，我谨重申前面提出的一点：商业惯例由商家和客户共同促成。在涉及来港游客的案例中，如果游客更了解情况，就可以谨慎行事，按照旅游公司服务的总体价值做出决定，而不是仅仅考虑行程的价格。在这方面，消费者委员会应该同大陆的对应机构一起合作，起到应有的作用。

* * * * *

如能考虑上面的观点和建议，本人将不胜感激。

谨致敬意。

傅子刚

抄送:旅游业赔偿基金管理委员会秘书