

政府—社会关系的变迁：香港旅游业监管

李芝兰 杨振杰*

【内容提要】 在快速变革的今天，越来越难以在政府—社会两者间划出一条清晰的界线。“在社会中的国家”理论主张关注政府与社会之间的互动和渗透，以促进对政府与社会关系和边界问题的理解。香港旅游业监管制度变迁的过程显示，政府宜多聆听各方意见，从社会实际需求出发来灵活推动变革，从而保持政府与社会的良性互动。

【关键词】 香港、旅游业监管、政府—社会边界变迁、互动、中国

【Abstract】 It has been a major topic of contention in fast changing China how to better divide functions between the state and society, and thus to delineate more clearly their respective roles. This article suggests that the state-in-society analytical framework, which focuses on the interaction and permeation between actors in the state and society rather than their boundaries, will be a useful resource. The article discusses the recent regulation experiences in Hong Kong tourism as an illustration, including the interactions of various state and societal actors and their roles in the evolution of regulatory framework of tourism. It concludes that the government should attend to voices from various parts of society and administration, and flexibly and timely adjust the state-society boundary in accordance with social needs.

【Keywords】 Hong Kong, regulation of tourism industry, shifting state-society boundaries, interactions, China

* 李芝兰，香港城市大学公共政策学系教授；杨振杰，香港城市大学博士后研究员、中南财经政法大学公共管理学院讲师。

20世纪80年代改革开放以来,随着市场机制逐步建立和社会力量逐步得到发展,政府由过去的全能型政府开始向有限责任政府转型(李军鹏,2006;汪玉凯,2009)。转型改革中涉及的一个重要议题就是政府与社会的边界。在改革之前,政府与社会几乎是没有边界的,政府负责管理所有事务(Nee, 1989)。近二三十年来,关于“小政府与大社会”的讨论一直持续,以至近年对非政府组织的研究,这些讨论共同的焦点均是政府与社会、市场的关系。早期讨论的重点是政府应该把哪些职能留给市场(吴敬琏,1986, 1991),近期则关注哪些职能应转移给社会组织和需要建立什么样的社会组织来“承接”职能(徐慧茹,2005;张秀平,2004;朱光磊、于丹,2008)。

政府与社会关系(state-society relations)长期吸引着国内外学者的关注,相关文献汗牛充栋。政府与社会关系研究大体可以归纳为两个重要议题:其一是政府与社会的边界;其二是政府与社会如何互动、如何相互影响。这两个议题的讨论不是完全隔绝的,而是相互关联的。较早期的讨论通常假设政府与社会是相对独立的,所以需要界定政府与社会的边界,从而厘定各自的职能,其中一个主要讨论焦点是,政府与社会究竟各自在什么领域占主导、有较大及什么具体的影响等。这类讨论在西方一直都比较流行,在中国是随着80年代的改革开放出现,例如1994年第2期的《经济社会体制比较》便曾专门全刊发表吴敬琏和荣敬本领导的“中国经济体制改革总体设计”课题组的研究成果,重点即是厘清政府职能,划清政府与市场、社会的边界。然而随着社会的变迁及政府功能的演进,事实是,越来越多的国际研究发现益发难以清晰界定政府与社会边界,而且边界不断变化,其中一个主要原因是政府的职能在20世纪以来急速发展而难以固定,所以政府与社会的边界自然表现得“难以琢磨、相互渗透和多变”(elusive, porous, and mobile)(Mitchell, 1991:77)。由此Migdal(2001, 2004)提出了“在社会中的国家”(state in society)的理论观点,认为政府—社会边界不仅是不断变化的,而且压根也不是非要精确厘清边界的具体所在,更重要的,应是解构政府的不同部门究竟是如何与社会发生互动,以及政府/社会如何同时作为政府和社会行动者的双重作用。也即是说,究竟政府和社会——更确切的是政府和社会当中的不同行为主体——是如何相互游刃在彼此的。与此类似的理论还有协作治理和政策网络路径,前者关注政府和社会中各行动者如何通过协作达成共识,从而推动政策制定和落实(Gray and Wood, 1991; Thomson and Perry, 2006);后者强调政策制定中的网络性,即政治、经济和社会各个方面的行动者都联系在一起,推动政策制定

和公共服务的供给(Marsh and Smith, 2000; Rhodes, 1997)。把讨论焦点放在政府与社会之间的互动过程,可以避免过快对两者之间边界下结论和简单定性,而通过累积观察互动经验,将更能促进对政府与社会关系和边界问题达至更全面深入的理解。

当然,对于由集权政府向威权政府以及有限政府转型的中国而言,仍然有必要讨论出政府—社会之间一个大致的边界,尽管这边界仍会是经常变动的。重点应该转向政府与社会互动过程的研究,正如 Li(2009)指出的,研究应该兼顾政府与社会界限两边的行动过程和参与者,从而厘清政府与社会在过程中所扮演的角色和作用。通过对这些相互渗透的互动过程的解读,我们可以积累互动的经验,尤其是对于今天需要总结边界划分经验以提供改革路径参考的中国,这类探讨互动过程的研究就更加必要。

下文将通过解读香港旅游业监管制度变迁的过程,以及在最近一次变迁的实践中,政府与社会内部各方如何互动和参与变革,借此展示变迁中各方的行动和作用。本文采取文本分析和访谈相结合的方法。文本材料主要来源于旅游事务署、立法会、旅游发展局、旅游业议会、导游工会等部门和机构的统计资料和报告以及新闻报道。导游总工会是香港最大的导游工会组织,是导游界的主要前线力量。文本材料多反映政府和旅游业议会的看法,我们通过访谈,补充了工会和行业前线人员的观点。

一、旅游业监管的发展历程

香港旅游业监管模式经历了三个阶段:没有行业监管、行业自律和法定机构监管。每一次变化都标志着政府与社会边界的一次变动。在1985年之前,香港旅游业没有特定的行业标准和要求,旅行社也无需向政府申领牌照或接受行业监管,政府完全不介入旅游行业的事务,旅行社的经营和管理与其他类型公司无异。在这一阶段,旅游业完全是由市场机制在调控。然而由于80年代初期外游旅行社出现倒闭潮影响了消费者利益,政府在1985年成立新的政府部门——旅行代理商注册处,所有外游旅行社必须向其领取牌照,并向“旅行代理商储备基金”支付一次性征费,用于旅行社倒闭时赔偿旅客。

换言之,在消费者的要求下,政府成立了旅行代理商注册处,政府职能开始拓展到旅游行业管理,但只限于简单的牌照发放和管理旅行代理商储备

基金。

1986—1987年间多家旅行社倒闭,一度耗尽了储备基金,香港政府于1987年决定采用新的“双层监管机制”(双轨制),即政府的旅行代理商注册处负责牌照发放,作为商会的旅游业议会(旅议会)负责行业自律监管。^①这一变化实际上是改由旅议会负责行业自律监管,即对旅行代理商和店铺的运作、领队和导游的行为进行监督和管理,包括领队和导游牌照的发放。同时负责独立运作旅游业赔偿基金,用于为旅客提供保障。旅议会的工作经费来源于外游团费的印花费、入境团的登记费等。实际上,双轨制中政府的角色只是负责旅行社的入门审查,保证所有旅行代理商都符合最低的资本和专业人员要求,并不干预具体的经营行为。旅议会作为主要监管者负责监督和约束旅行社及其员工按照行业规定规范经营。为了保证监管双轨制的有效运行,政府在《旅行代理商条例》中规定所有外游和入境游旅行社必须先成为旅议会会员才能获发牌照,此举使所有旅行社必须受旅议会的监管。这一规定也把旅议会由早期的外游旅行代理商商会拓展为包括入境游旅行社的商会。^②在这一架构下,旅游行业的监管工作实际上是由商会组织自我管理的。

然而近10年来,香港旅游业爆出不少问题,特别是入境游的问题,严重影响了香港的旅游形象。2011年底,经过公众咨询,港府决定成立法定机构负责旅游业的监管,旅议会不再承担监管职能,只是作为商会协助新的法定机构负责旅行社人员的培训等工作。当新的机构于2014年成立时,政府机构旅游事务署、^③旅游监管局、旅议会、旅游发展局^④等将共同负责旅游行业事务。政府与社会的边界将再次发生变动,政府对旅游事务的管理职能将进一步加强。

从上述香港旅游业监管的变化,大致可以发现,政府与社会的边界并非一

① 现在香港的行业监管模式主要有三种:自我管理(self-regulation)、法定监管(statutory regulation)和共同监管(co-regulation)。旅游业的监管基本属于行业自我管理。

② 经营入境游的旅行社从2002年起接受旅议会的监管。在此之前入境游没有专门的行业监管。需要说明的是在香港文献中习惯使用“规管”一词,而在内地则多用“监管”,文中一些原文引用的地方仍使用“规管”一词。

③ 该机构成立于1999年,主要负责港府旅游政策的制定。旅行代理商注册处是其下属部门。

④ 旅游发展局作为政府资助的法定机构主要负责在全球范围内推广香港旅游,改善和发展香港的旅游线路。2000年因旅游推广的需要,由1957年成立的旅游协会改组而成旅游发展局,由政府全额资助,但与业界内组织以及各大小旅行社无从属关系,专职推广香港旅游,没有监管职能。

成不变的,而是不时变动的,而且改革是渐进式的。每次都是政府为满足社会需求而调整政府职能,亦即调整政府与社会之间的边界。

二、新法定机构的诞生过程

从香港旅游业监管变迁历程来看,政府与社会的边界不时变动,那么每次变迁都是什么因素推动的呢?都涉及哪些利益相关者呢?相关各方又是如何以行动实现各自的利益呢?下文通过考察最近10年来旅游行业的发展来展示最近一次旅游监管模式变革的过程,试图回应以上问题。

(一) 旅游业现状

旅游业作为香港的四大支柱产业之一,是香港经济的重要组成部分,在促进香港的经济发展和就业上具有重要作用。近10年来,旅游业附加值年均增长5.7%,是同期GDP增速的两倍多,香港新增职位中有28.4%来自旅游行业(范婉儿、严爱群,2011)。旅游业的快速发展得益于成倍增加的访港旅客,尤其是内地旅客的增加。内地旅客从2000年的380万,占当年总访港旅客的29%,增加到2011年的2810万人次,占比增加到67%,12年间增加了6.3倍,中国内地已成为香港旅游市场最大的客源地(香港旅游发展局,2012)。访港旅客主要为:旅行团旅客和自由行旅客。每年香港接待入境旅游团13万个左右,其中内地旅游团6—8万个,占内地访港旅客的10%。^①虽然内地访港旅客人数大幅增加,但是通过旅行团访港的旅客却没有大幅增加,一个主要原因是内地越来越多的城市开放“自由行”,另一个原因是入境旅游团市场的兴衰周期,内地到港旅游团市场则正进入衰减期(香港导游总工会,2006)。另一方面,香港的旅行社每年净增加30多家,旅行社间的竞争日益加剧,相互间竞相压低团费以获得接团机会,由此造成强迫购物、售卖假冒伪劣产品等现象层出不穷。

^① 旅议会(2009)提交给立法会经济发展事务委员会的文件中提到每年内地入境团为7万。2010年7月香港中文大学酒店及旅游管理学院院长李金汉教授(2010)提到2009年有63141个内地旅行团。旅游事务署专员容伟雄在2011年2月8日的电台节目中称每年内地入境团有6万多个, <http://travel.people.com.cn/GB/13883211.html> (2012年4月12日)。香港中旅集团公司办公厅的雷海粟、詹婵娟(2011)的报告中提到2010年内地旅行团数有78398个。综上数据,内地入境团一年大约为6—8万个。

目前内地到港旅行团有两种:“诚信团”和“购物团”。诚信团的团费较高,没有购物环节,投诉率低,大约占10%的市场份额,主要由老资格的旅行社和中资旅行社经营;购物团的开支主要靠旅客购物中的抽佣承担,该类团大概占90%，“零团费”和“负团费”问题多出在这些“购物团”上(香港导游总工会,2006)。零团费产生的原因比较复杂,其中有市场监管不到位因素。

因为是“零团费”,所以很多旅行社不支付导游底薪,往往还要导游为旅行团垫支。导游的收入主要来自于小费(服务费)和旅客购物的佣金,旅客购物越多,旅行社和导游的佣金越多(新华网,2010)。不论是旅行社还是导游都要促使甚至强迫旅客购物,否则旅行社会亏本,导游没有收入。^①作为具体执行者的导游,或有用诱骗、怒骂等各种方式逼迫旅客购物的,当旅客购物量偏少,部分导游借故不提供住宿、取消景点观光等,甚或打骂旅客。

旅游行业自我监管的机制面临重大挑战,旅议会作为商会能否平衡旅行社、导游和游客之间的利益受到社会舆论的广泛质疑。

(二) 消费者意见

内地消费者、媒体和官方对于旅客在香港受到的待遇非常不满(万木春,2010;人民网,2010;孙浩,2010)。这一点在香港的统计数据中也得到了印证。香港消费者委员会、香港旅议会、香港旅游发展局的统计数据显示,内地旅客的投诉占总投诉的绝大部分,这一点在旅行团游客的投诉中尤为明显,几乎90%以上的旅行团投诉都源自内地旅客。^②消委会接到的内地旅客投诉从2002年的1188件增加到2011年的1698件,其中绝大部分是关于购物的投诉,这一点与旅议会和旅游发展局的数据类似^③(香港商务及经济发展局,2012)。

香港学者便曾指出,在质量控制领域六西格玛(6 σ)表示质量水平,达到这一标准意味着99.99966%的产品是无缺陷的,也就是说每一百万件产品只有3.4件有瑕疵。在旅游业上,也就是说每百万游客的投诉率不超过3.4。而根

^① 导游工会干事访谈,2012年3月。

^② 虽然三家都有接受投诉,但是消委会是以消费者利益为宗旨的法定公营机构,由政府出资,其主席和委员也是由特首委任的,其统计更具可靠性和权威性。

^③ 此处投诉个案包括旅行团和自由行,消委会的数据没有细分出旅行团和自由行,旅游业议会的数据只有旅行团的。旅游业议会的数据显示2010年内地旅行团投诉最高,有471件,2011年降至309件。

表1 内地游客近10年投诉统计表

	投诉对象	2002	2003	2004	2005	2006 (1—10)	2007	2008	2009	2010	2011
消委会	总数	1 188	1 232	980/788	1 316/586	1 248/464	1 913	1 291/623	1 304	1 420	1 698
	购物(包括旅行团和自由行)	NA	NA	NA	NA	NA	1 703	1 080	1 132	1 276	1 492
	旅行社	NA	NA	NA	NA	NA	60	55	39	26	57
旅议会	总数	340	416	NA	NA	NA	332	264	374	471	309
	购物	236	343	NA	NA	NA	232	87	252	288	165
	旅行社	43	19	NA	NA	NA	22	44	33	40	46
	导游	42	34	NA	NA	NA	77	132	88	143	98
旅发局	总数	NA	NA	NA	NA	NA	248	72	87	122	130
	购物	NA	NA	NA	NA	NA	121	15	39	53	50
	旅行社	NA	NA	NA	NA	NA	123	43	43	43	72
	导游	NA	NA	NA	NA	NA	4	14	5	26	8

注释:1. 2002—2003年数据来源于立法会(2004)3月17日的会议记录之第2992页。

2. 2004—2006数据来源于消费者委员会(2006)呈交立法会经济事务委员会的意见。

3. 2007—2011年数据来源商务及经济发展局(2012)年提交给立法会资料。

4. 消委会的数据中“/”之前包括自由行旅客的投诉数,之后是旅行团的投诉数。

5. 2006年只有1—10月份的数据。

6. 2007—2011年数据有可能有重复,但是2008年消委会接获623宗旅行团投诉,但是旅议会的投诉只有264宗,也许有转交处理的,也许没有。如果按照消委会的数据来看,投诉没有明显减少。

据 2008—2010 年的投诉平均数计算，每百万内地游客的投诉率达到 22.6，远高于 3.4，反映香港旅游业的质量问题比较严重。^①

（三）旅议会采取的措施

旅议会一直试图从一个商会变成一个各界都能接受的行业自我监管组织，竭力在利益上不仅仅代表旅行代理商、店铺等商界，也代表前线领队、导游以及游客。为此，旅议会对于行业监管中存在的问题不时采取各种措施以改善管理。

在购物保障上，旅议会在 2002 年接手入境旅行社的监管后，规定旅行社只能带游客到已经在旅议会登记的店铺购物，并且对旅客购物提供 14 天“百分百退款”保障（旅游业议会，2009）。然而有业界前线人员提出 14 天时限太短，并不足为旅客提供有效保障。^②随后旅议会于 2005 年对所有登记店铺实行记分制，违规计分达到 30 分的会被剔除出团队旅游指定购物店名单，但是效果并不明显。^③旅议会于 2007 年进一步要求所有登记店铺把 14 天退货保障延长至 6 个月，这一政策效果在旅议会看来比较明显，旅议会给立法会的材料中显示，两年间涉及内地团体旅客的购物投诉从 1 239 宗降到 198 宗，锐减 84%^④（旅游业议会，2009）。

旅议会于 2004 年推行导游核证制度，要求所有导游必须通过旅议会组织的考试获得资格证才能从事带团工作，以提高导游素质。但是导游服务质量没有明显改善，对导游的投诉仍然比较高。^⑤2007 年推行导游持续进修计划，导游要续证需要先参加导游持续进修课程，达到要求后才能继续持有导游证。但是这一计划显然没有解决根本问题，即导游出现强迫购物的行为固然有服务素质不高的原因，但更深层次的原因在于导游的收入几乎全靠旅客的购物佣金。

包括导游、议员、学者、媒体人士在内的不少人士分析指出，旅议会监管效果不彰的主要原因在于，旅议会“自己人管自己人”的监管模式缺乏公开透明和公信力^⑥（东方日报，2011；李明华，2006；卢曼思，2010）。从 1994 年到 2008

① 香港中文大学李金汉在 2011 年 5 月 12 日旅议会会员论坛上的发言。

②③ 导游访谈，2012 年 3 月。

④ 但是从旅议会提供给政府的投诉统计数据来看（商务及经济发展局，2012），2007 年至 2011 年的购物投诉分别为 232 件、87 件、252 件、288 件、165 件，看不到锐减这一趋势，具体可参见表 1。

⑤ 参见表 1。

⑥ 导游工会干事和导游的访谈，2012 年 3 月。

年,政府应各方要求把旅议会独立理事人数从四人增加到十二人,使独立理事占全部理事的41%。而且规定所有纪律监管委员会(纪律和监管)的召集人必须是非业界独立理事,以提升公开透明和公正性。

虽然政府和旅议会就以上三个方面的问题采取了一系列措施,2010年依然连续发生两起恶性事件:“阿珍事件”和“前国乒队员死亡事件”,引起各方不满(东方日报,2011;孙浩,2010)。在社会广泛诉求下,港府特首在2010年的施政报告中提出要检讨旅游业的监管架构。在政府的压力下,旅议会推出了历史上最为严厉的“新十条”监管措施(参见表2),以期改善现状,从而维持旅议会继续把持行业监管的角色。十条中除了第七和第九条是直接监管导游行为外,其他八条都是加强对旅行社的监管,以此来回应社会人士对旅行社监管不足的质疑。第一条、第四条和第十条是切断导游与强迫购物之间的联系,要求旅行社要保障导游有底薪等收入,不能让导游靠旅客购物抽佣,不得要求导游垫支旅行团的开支;一团一导游是为了防止“刀手”导游宰客,香港专门接内地团的持牌导游约有1300人,资历较深及最能“僚客”购物的导游俗称“刀手”,行内估计大约有一两百人,实行“一团一导游”限制了这批“刀手”的活动范围,避免他们“跳团宰客”(文森,2010)。第六条是监管资金雄厚的大旅行社,要求他们申明与店铺之间的关系,有助加强对购物环节的监管。对旅行社、导游和店铺实行记分制,达到满分30分的就被停止会籍/停牌,也是希望各方能尊重规则行事,约束各自的行为。

旅议会的举措并没有消除各界对其公开透明和公信力的质疑。虽然这些举措看起来在试图调解旅行社和导游之间的利益纠纷,但是既不被旅行社接受,也不为导游所接受。旅议会已经陷入了两不讨好的尴尬境地。

表2 旅议会“新十条”

- | |
|--|
| 1. 指派导游接待在内地组办的入境旅行团的会员,必须支付服务报酬(包括基本报酬/底薪、出团费等)给有关导游,以免他们依赖购物回佣为主要收入。 |
| 2. 指派同一名导游全程接待内地旅行团。 |
| 3. 所有由会员指派接待到港旅客的导游,必须持有由议会发出的有效导游证。 |
| 4. 会员不得要求导游承担或不合理地垫支在内地组办的入境旅行团的任何费用。 |
| 5. 向内地旅行团旅客派发行程表。 |
| 6. 旅议会会员必须申报与登记店铺的关联。 |
| 7. 不得强迫内地旅行团旅客购物。 |

(续表)

-
8. 设立“内地旅行团接待服务记分制:会员”,藉以规管为内地旅行团旅客提供接待服务的会员。30分为满分,可停止会籍。
-
9. 设立“内地旅行团接待服务记分制:导游”,藉以规管为内地旅行团旅客提供接待服务的导游,记满30分,可停牌。
-
10. 会员在指派导游接待在内地组办的入境旅行团前,必须与导游签署议会指定的《香港接待社与内地旅行团接待导游服务协议》。
-

资料来源:旅游业议会(2010)制定的十项规定。

(四) 导游们的意见

导游们作为前线工作人员,缺乏基本保障,对于旅行社和旅议会都不满,希望政府接管旅游业监管工作。导游虽然为旅行社带团,但是大多数导游没有底薪和小费,收入全靠旅客的购物佣金,而且还要垫支旅行团开销。旅议会作为旅游业的监管部门却不能解决这个问题,而且偏帮旅行社,因为旅议会是商会组织,其首先维护的必然是旅行社的利益,而不是导游的利益。所以对于政府和旅议会采取的政策,他们认为不能解决根本问题,只有政府接管,才能保证公正持平地解决导游、旅行社之间的利益纠纷,维护导游们的基本权益。

在当前的管理格局下,导游、旅行社和店铺反倒成为共同的利益体,对于旅议会一些政策共同抵制。比如导游、旅行社和店铺均普遍反对延长退货时间这一政策,因为旅客退货会减少店铺收益、导游和旅行社的佣金,为此一些店铺规定待售货6个月没有退货后才支付佣金给旅行社和导游。这可构成导游和旅行社的资金压力。^①

对于一些看起来应该能够维护导游利益的政策,导游们却不领情,因为在导游和旅行社之间的雇佣关系没有厘清之前,这些政策都不能真正解决问题,反倒会恶化导游的处境。比如2011年1月,近五千名导游游行反对“新十条”。实际上,他们反对的不是“新十条”的内容,因为“新十条”从内容上看应可以为他们提供较佳的基本保障。他们反对由旅议会继续监管,要求由政府直接监管旅游业,因为在旅议会监管下这十条不可能得到落实。在导游们看来,旅议会是旅行社老板或者其代理人控制的机构,代表的是旅行社的利益,而不是导游的利益。核心问题是旅议会的公信力受到前线员工的质疑。^②果

①② 导游工会干事访谈,2012年3月。

不其然,“新十条”推出后不到一周,就发生了无证导游阿蓉和内地游客打架事件,闹得举国震惊(张岳弢,2011)。

为了缓解旅议会缺乏公信力的问题,政府增加了独立理事,但是导游工会^①认为这些独立理事虽然是政府委任,但都是由业界理事所推荐,整个理事会的运作仍以业界理事为主,单凭增加独立理事人数并不能解决问题。而且旅议会缺乏前线员工的代表,现在几个比较大的导游工会在旅议会都没有代表,现时旅议会中前线员工代表为旅议会下辖的工会组织代表,而该工会会员不过几十人,远比其他工会人数要少很多,如导游总工会有一千多前线导游,接待内地旅行团的导游中80%都是该工会会员。^②

导游与旅行社、导游工会与旅议会之间的矛盾是雇工与老板、工会与商会之间的冲突。基于旅议会现有组成的变革难以协调以上两组矛盾。导游总工会从2006年成立时也曾寄厚望于旅议会,但是这几年来,旅议会的政策出了不少,但是导游与旅行社和旅议会的矛盾却是逐渐加深。立法会议员以及政党对于导游们的处境是持同情态度的,支持他们的改革诉求。

(五) 政府改革方案咨询与决策

对于旅议会、旅行社与导游之间的纠纷,港府一向是希望旅议会能够自行解决的,比较遗憾的是,旅议会的措施不但没有解决问题,情况反倒有恶化的趋势。导游强迫购物事件虽然一直都有,但是影响范围素来较小,然而2010年以来连续发生多起旅游丑闻,几次事件传播范围和影响范围都比较广,对香港旅游形象冲击很大(东方日报,2011;孙浩,2010)。而且从旅游发展局、消费者委员会以及旅游业议会的投诉统计来看,旅客的投诉仍在增加,尤其是非自由行的投诉没有明显减少,而是时有增加(具体数据参见表1)。

在社会各界,尤其是立法会议员和政党的压力下,政府不得不出面收拾残局。^③旅议会的“新十条”施行不到三个月,港府宣布对旅游业的运作和监管架构进行检讨,并提出四套改革方案咨询公众。方案一沿用现有的双轨监管制度,旅议会职能几乎没有变化;方案二同样沿用双轨监管制度,仍以旅议会管理

^① 参见各工会组织为政府2011年“香港旅游业的运作和监管架构检讨咨询档”提供的回馈意见。具体参见 http://www.tourism.gov.hk/sc_chi/papers/papers_submission.html (2012年4月20日)。

^② 导游工会干事访谈,2012年3月。

^③ 立法会从2004年以来关于旅游业监管的议题每年都有多次,尤其是最近几年,更是多次专题讨论旅游业的监管问题。

为主,部分监管职能转移至旅行代理商注册处;方案三成立法定独立机构监管旅游业,旅议会不再负责监管职能;方案四由政府部门直接监管。报告对四套方案的利弊、推行所需时间和对财政的影响三个方面做出了分析(参见表3)。

从第一套到第四套方案,政府参与程度逐渐加深。第一二套方案对现有架构改动不大,仍以旅议会行业自我监管为主,第三四套方案彻底把旅议会从旅游业监管中剥离出来,政府对旅游业的监管加强了。从开支上比较,普遍认为第三套方案需增加最多开支,第一套方案所需增加开支最少,第三套方案所需最多是因为需要新成立独立法定机构,旅议会和注册处的职能转交给新法定机构,人手也要新聘用。第四套方案是在注册处的基础上增加人手,所以比第三套方案要节省一些。四套方案推行准备时间最长的是第四套,最短的是第一套。

表3 政府四套改革咨询方案比较

	方案一	方案二	方案三	方案四
规管制度	沿用双轨制	沿用双轨制,注册处肩负更多规管职能	法定独立机构规管	政府部门规管
规管工作	注册处:负责签发旅行社牌照及监察其财务状况 旅议会:负责自我规管	注册处:负责签发旅行社牌照及监察其财务状况,同时支持独立上诉委员会 旅议会:除上诉委员会外的其他自我规管	法定机构:负责旅行社、导游及领队的规管,监察旅行社财务状况,处理投诉和纠纷 审批旅行社、导游和领队牌照工作可由政府或者法定机构负责	政府部门:所有规管工作都由政府部门承担
上诉机制	沿用现有机制,全部委员改由非业界人士担任	设立独立于旅议会的上诉委员会,委员全部为非业界人士	设立独立于旅议会的上诉委员会,委员全部为非业界人士	设立独立于旅议会的上诉委员会,委员全部为非业界人士
从业人员资格培训	旅议会沿用现有模式负责	旅议会沿用现有模式负责	旅议会作为商会组织负责课程培训; 法定机构:制订导游和领队牌照的申请和续期的资格,以及筛选课程	旅议会作为商会组织负责课程培训; 政府部门:制订导游和领队牌照的申请和续期的资格,以及筛选课程

(续表)

	方案一	方案二	方案三	方案四
独立性和公信力	较方案三和四低	较方案三和四低,比方案一高	较高	较高
对现有架构影响	影响不大	影响不大	旅议会没有规管角色,相信会偏重业界商业利益,因而可能影响协调业界维护公众利益和处理突发事件	旅议会没有规管角色,相信会偏重业界商业利益,因而可能影响协调业界维护公众利益和处理突发事件
所需资源	与现行差不多	需增加额外开支约 900 万元	需增加额外开支约 1 700 万至 2 200 万元	需增加额外开支约 1 200 万元

资料来源:基于香港商务及经济发展局 2011 年 4 月提交的“香港旅游业的运作和规管架构检讨咨询报告”第 25—27 页表格整理而成。

政府在公布咨询报告后,共收到 1 249 份回复。回复群体包括立法会议员、政党、消委会、旅发局、旅议会、旅行社、相关行业、导游工会及导游、游客以及研究机构等。^①在这些回复中,旅议会和旅行社倾向第二套方案,以维持旅议会现有的地位,部分旅游相关单位也支持旅议会继续监管旅游业,在他们看来,现在的问题出于少数害群之马,不应因此全盘否定旅议会的成绩。但是导游、消费者、政党和议员等大多数群体则支持第三套方案。旅议会在代表性、认受性、公正性和问责性上被认为不符合要求,因为作为商会,很难在旅行社会员的利益与导游和消费者的利益之间做到持平。选第一或第四套方案的很少,这与香港社会一直秉持的小政府大社会的理念应是有关的,第一套方案下的完全放任市场的自我监管,被过去的经验证明是不成功的,但是第四套方案由政府成立新的行政部门直接进行监管,可能会出现政府过度干预,这也是大家比较担心的。有意思的是不管是赞成第二套的还是第三套的,都认为政府应该承担更多行业监管支出。

^① 本处资料源于旅游事务署网页提供的各方咨询意见,该网页上载了各部门和个体的回复意见原文,此处是根据该资料整理而成,具体参见 http://www.tourism.gov.hk/sc_chi-papers/papers_submission.html(2012 年 4 月 20 日)。

政府通过整理分析咨询意见，最后决定采用第三套方案，成立法定机构“旅游业监管局”负责旅游业的监管。政府会注入一笔种子基金维持其运作，长远而言该机构将主要以自负盈亏为主（香港政府新闻网，2011）。政府决定采用第三套方案与港府一贯秉持自由主义市场经济的理念相关，即政府尽量不干预行业运作，所以政府一直都是通过《旅行代理商条例》授权旅议会自我监管。政府即便要介入也是逐步推进的，不会采取过激的政策。大众对旅议会的公信力比较怀疑，政府于是通过增加旅议会独立理事的方式来平衡各方利益，独立理事的人数从最初的零增加到现在的12人。在单纯增加独立理事不能满足需求的情况下，政府决定成立法定机构，而不是直接由政府接管。

三、讨论与结语

香港旅游业监管从没有行业监管到香港旅游业监管局即将诞生，我们可以有四点观察：第一点是政府与社会的关系不是固定不变的，这印证了 Migdal 等人的观点。重要的是政府与社会关系是随着社会发展和需求不断因而而动的，不同的时期有不同的问题需要处理，需要政府采取不同的措施应对，也就是说政府与社会关系没有固定不变的模板供套用；第二点是政府与社会边界的变化呈现“渐进式变革”的色彩。政府从早期的授权旅议会负责监管，到增加旅议会独立理事，再到推动旅议会加强自我监管，及至现时成立独立法定机构而不是直接由政府接管。政府在整个变革中每一步都比较谨慎，通常不会采取激进的政策，避免引起社会动荡。当然保守和激进是相对的，什么变化适当要看社会和政府当时的具体条件和面对的实质问题；第三点是社会内部存在不同的声音和利益诉求，相互之间并非铁板一块，有时甚至是对立的。旅议会希望维护其既得利益，导游想改变现有的管理架构以获得合理的收入，维护其应得利益。受到不公正待遇的旅行社也希望借这次机会改变旅议会独大的局面，希望政府介入能为其赢得更有利的经商环境。当社会内部有不同声音时，尤其是存在利益冲突时，政府被认为是当然的协调者；第四点是政府与社会关系的每次变革都是为了满足社会需要。政府的主要职能是满足大众对社会管理、公共服务的需求，当社会有充分的需求时，政府就应该适时而动。

中国内地在过去的发展经历中，政府与社会关系在变动中容易走向极端，不是相信“政府万能”就是倾向“市场神话”。早期出于过于强调政府的社会管

理职能,政府对社会事务往往大包大揽,而当政府难以承受负荷,又出现迷信市场神话的倾向,把包袱甩给社会,以致公共服务和管理供给缺位。本文的个案发生在相对成熟的市场经济体,社会并非一面倒地排斥政府,反倒会要求政府介入行业管理。香港社会素来奉行小政府大社会的理念,但并不尽然排斥政府的作用。本文个案表明,政府与社会在实践中不是相互排斥,而是充分互动;政府鼓励民间发声,当社会诉求明显而成熟时,政府就会适时而动。其实,政府与社会无所谓一成不变的固定边界,如何划定边界也不存在固定的模式,重要的是能够满足社会需求,并不时根据社会变化而调整。由此看来,中国在进一步探索行政改革和事业单位改革时,也许可以更多聆听来自社会以及政府部门内基层人们的想法,从实际需求出发,机动地调整政府与社会互动游刃的方式,如此两者边界的变化就在其中达成了。

参考文献

- 东方日报:《旅议会十招补镬穿底》,2011年2月6日, http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20110206/00176_005.html(2013-1-31)。
- 范婉儿、严爱群:《香港旅游业探讨》,2011年, http://www.hangseng.com/cms/tpr/chi/analyses/PDF/ecof_c_2011apr.pdf(2012-4-20)。
- 雷海粟、詹婵娟:《香港旅游业2010年情况回顾与2011年前景展望》,2011年4月21日, <http://www.hkcts.com/xianshangfuwu/yanjiulingyu/xglyhyj/11004283.html>。
- 李金汉:《应立法规管内地旅行团接待社》,香港电台《香港家书》节目,2010年7月4日。
- 李军鹏:《深化行政管理体制改革 加快政府职能转变》,《党建研究》2006年第4期。
- 李明华:《独立法定机构监管旅游业》,2006年4月6日, <http://trans.wenweipo.com/gb/paper.wenweipo.com/2006/12/06/WW0612060007.htm>。
- 卢曼思:《旅议会批自我监管 政府拟修例 议员促直接掌“钉牌”大权》,《明报》2010年8月3日。
- 人民网:《内地游客购物猝死 香港旅游形象受损》,2010年, <http://travel.people.com.cn/GB/139035/193270/index.html>, 2013年1月31日。
- 孙浩:《游港猝逝的陈佑铭家属哭诉:所报旅游团是中高价位》,2010年, <http://travel.people.com.cn/GB/139035/193270/11806889.html>, 2013年1月31日。
- 万木春:《团游香港乱象丛生 气死游客罪责谁担》,2010年6月9日, http://fashion.ifeng.com/news/detail_2010_06/09/1602348_0.shtml, 2013年1月31日。

汪玉凯:《中国行政改革:历程、战略与突破》,《国家行政学院学报》2009年第4期。

文森:《一团一导游“刀手”断财路》,2001年10月9日,<http://paper.wenweipo.com/2010/10/09/HK1010090014.htm>,2012年4月6日。

吴敬琏:《关于各级政府职能和分层管理的思考》,《经济管理》1986年第12期。

吴敬琏:《论作为资源分配方式的计划与市场》,《中国社会科学》1991年第6期。

香港导游总工会:《工会对政府的期望:导游的自述》,内部文稿,2006年。

香港立法会:《2004年3月17日会议过程正式记录》,<http://legco.gov.hk/yr03-04/chinese/counmtg/hansard/cm0317ti-translate-c.pdf>,2012年4月29日。

香港旅游发展局:《2011年香港旅游业统计》,2012年,<http://partnernet.hktb.com/sc/home/index.html>,2013年2月2日。

香港旅游业议会:《旅游业议会指引(192—201)》,2010年12月24日,<http://www.tichk.org/public/website/b5/codes/directive/index.html>,2012年4月5日。

香港旅游业议会:《香港旅游业“议会”的运作》,2009年,<http://legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/e/dev/papers/e/dev0716cb1-2270-2-c.pdf>,2012年4月10日。

香港商务及经济发展局:《香港旅游业议会、香港旅游发展局和消费者委员会接获内地和非内地游客的投诉数字(2007—2011)》,2012年,http://www.cedb.gov.hk/chi/speech/2012/annex_18012012.pdf,2012年4月5日。

香港商务及经济发展局:《香港旅游业的运作和规管架构检讨咨询报告》,2011年,<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/e/dev/papers/e/dev0228cb1-2031-1-c.pdf>,2012年4月5日。

香港消费者委员会:《打击因内地零团费所引致的不良市场行为》,2006年,http://www.consumer.org.hk/website/ws_chi/competition_issues/policy_position/2006112701.html,2012年4月29日。

香港政府新闻网:《当局拟设旅游业监管局》,2011年,http://www.news.gov.hk/tc/categories/finance/html/2011/12/20111220_142751.shtml,2012年4月5日。

新华网:《内地客被逼购物猝死 曝光香港游四大问题》,2010年6月,http://www.yn.xhuanet.com/travel/2010-06/04/content_19976527.htm,2013年1月31日。

徐惠茹:《中国非政府组织在政府职能转变过程中的角色定位》,《学习与探索》2005年第2期。

张秀平:《WTO与政府职能转变》,《经济论坛》2004年第7期。

张岳毅:《导游阿蓉向客动粗有前科》,2011年,<http://news.sina.com.hk/news/20110212/-1-2011444/1.html>,2012年4月5日。

朱光磊、于丹:《建设服务型政府是转变政府职能的新阶段》,《政治学研究》2008

年第6期。

Gray, B. & Wood, D. J. (1991), Collaborative alliances: Moving from practice to theory, *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2), 3—22.

Li, L. C. (ed). (2009), *The Chinese State in transition: Processes and contests in local China*, London: Routledge.

Marsh, D. & Smith, M. (2000), Understanding policy networks: Towards a dialectical approach, *Political Studies*, 48, 4—21.

Migdal, J. S. (2001), *State in society: Studying how states and societies transform and constitute one another*, Cambridge: Cambridge University Press.

———. (2004), *Boundaries and belonging: States and societies in the struggle to shape identities and local practices*, Cambridge, U. K. : Cambridge.

Mitchell, T. (1991), The limits of the state: Beyond statist approaches and their critics. *The American Political Science Review*, 85(1), 75—96.

Nee, V. (1989), Peasant entrepreneurship and the politics of regulation in China, in *Remaking the economic institutions of socialism: China and eastern Europe*, Nee, V. & D. Stark (eds.), Stanford: Stanford University Press.

Rhodes, R. (1997), *Understanding governance: Policy networks, Governance, Reflexivity and accountability*, London: Open University Press.

Thomson, A. M. & Perry, J. L. (2006), Collaboration processes: Inside the black box, *Public Administration Review*, 66(6), 20—31.