



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

公共行政事務跟進委員會

第 2/VI/2019 號報告書

事由：跟進港珠澳大橋澳門口岸非法導遊監管事宜

一、引言

為配合澳門特區政府建設“世界旅遊休閒中心”的願景，政府於 2015 年展開《澳門旅遊業發展總體規劃》的研究。¹ 特區政府並以該規劃為基礎，不斷地完善本地的旅遊環境與服務質素。

過去十年的旅客量得到了高速的增長，加上隨着港珠澳大橋建設落成後，對遊客數量的提升帶來不少助力。根據最新旅遊統計數據顯示²，二零一九年一至四月最新入境旅客的人次高達 13,791,945 人次，而參團旅客的人次則佔總人次的 23.87%，面對如此龐大的旅客量，出現的旅遊問題相對變得更多，當中尤以非法導遊的問題最為嚴重，其衍生的民

¹ https://masterplan.macaotourism.gov.mo/Comprehensive_Report_cn.pdf

² <https://www.dsec.gov.mo/Statistic.aspx?lang=zh-MO&NodeGuid=7b23463a-d253-4750-bd12-958030df5ccb> (2019 年 5 月 3 日)



生，勞動就業以及本地旅遊業的發展等問題大受關注，因此，有必要就旅遊業未來的健康發展加以維護和管理，並需從跨部門合作的方向出發，以着手解決問題。

本委員會對上述問題非常重視並決定加以跟進，希望全面瞭解政府在解決非法導遊問題存在的困難，找出問題根源，並探討改善相關的法律制度的可行性，以便更有效地打擊這一類的問題。

為此，委員會於二零一九年四月十日及六月五日舉行了會議，旅遊局及治安警察局的代表官員亦列席了會議，解釋有關的工作，回答委員會提出的問題，雙方共同探討了解決問題的途徑。

二、委員會跟進的主要事項及內容

委員會集中關注的事項主要有：

1. 監督的困難

委員會向政府了解對跟進非法導遊的情況及結果，以及就未來打擊非法導遊方面有何更有效的措施提出問題。政府對於委員會的上述問題作出回應並指出，涉及非法導遊指控的團體主要為來自內地的旅行團，同時強調所收到的有關非



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

法導遊的投訴主要集中在關閘邊境口岸，外港碼頭，而非港珠澳大橋澳門口岸。

政府表示，在一般由內地旅行社組織團體來澳旅行的情況下，自其行程表可得知，該等團體到達澳門口岸後便隨即解散，當中可能存在着一班不熟識澳門地理的人士而選擇跟從其中一人。若懷疑有人非法從事導遊工作，亦難以取證，因為該團體自稱來澳門自由觀光。此外，更發現他們的共通點，例如他們行程表沒有澳門觀光目的地、不在澳門特別行政區內住宿、主要享用博企提供的免費旅遊巴(發財巴)或公共交通工具作為口岸到達目的地的交通工具，並在遊玩購物活動結束後循原路線返回口岸離開本澳。該群體在澳門的逗留屬於短暫性，而他們的旅遊合約亦列明在澳期間為自由活動。

委員會擔心大量由內地旅行社組團來澳旅遊並選擇乘坐公共交通工具會影響本地居民的日常出行，對此，旅遊局表示根據現行法例，目前暫未有制度可進行全面堵截和規管。此外，根據《旅行社及導遊職業的規範》的規定，來澳旅行團必須由本地導遊帶團，但無禁止在無導遊的情況下集體來澳遊玩，甚至沒有禁止旅客乘坐公共交通工具或由賭場及酒店提供的免費巴士。

旅遊局強調，曾嘗試以不穿着制服的方式進行巡查，希



望在不動聲色下弄清情況，但發現的違規情況卻很少。根據向委員會所提供的資料，截至二零一九年五月三十一日共進行了 755 次巡查，其中巡查的地點和次數分別為：關閘 237 次、港珠澳大橋澳門口岸 376 次、大三巴牌坊週邊地方 116 次，以及亞馬喇前地巴士總站或其他地點共 26 次。在這些行動當中包括了旅遊局獨自進行的巡查以及與治安警察局及勞工事務局一起進行的聯合巡查，且從中發現了兩個能取得證據的違法情況，並在提起兩份實況筆錄後移交檢察院處理。而取證困難的主要原因是，事先有人教導旅客當被督察詢問時，他們要自稱來澳是以自由行方式觀光。

委員會亦嘗試了解政府有否從景點進行搜證，因為這個方法比起在口岸更容易獲得證據，更可以發現是否有人充當着導遊角色介紹景點的工作。政府回應巡查澳門各口岸及景點是他們的日常工作，並表示有意將收集到的資料作全面分析，以確定有關團體在澳門的活動是否有違反《旅行社及導遊職業的規範》的規定，若發現有人在澳門非法從事導遊工作，會按法律制裁，絕不姑息。

2. 加強與其他部門之間的合作以加大執法力度

在澳門懷疑出現非法導遊的情況後，政府一直致力做好巡查工作。根據政府表示，由二零一八年十月二十四日至二零一九年三月三十一日期間，共收到七宗涉及關閘口岸非法



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

導遊的投訴。政府表示，未來將會增加對各口岸、景點以及旅客可能用餐的地方等進行巡查工作，抽查旅遊團接待的情況，並持續派員到該些地點查核違規的情況，進一步加強與治安警察局和勞工事務局的溝通，以提高阻嚇作用。有委員會成員建議，針對被確定從事非法導遊工作的人士，應加大執行禁止入境的措施。政府將有關建議記錄在案，但表示禁止入境須取決於是否實際存在黑工的最終決定，而這一方面卻非旅遊局的職權範圍內可處理的事宜。如懷疑有人從事非法導遊的工作，旅遊局會向其進行調查，以界定其是否非法導遊，如搜證後未能獲得充分的證據，會將有關個案記錄。相反，如證據充足，會對其作出檢控。旅遊局重申如未來巡查時發現黑工，會立即通知勞工事務局，由該部門作出相關的跟進工作。

委員會亦關注到政府與內地相關旅遊部門進行合作對打擊非法導遊亦屬非常重要的一環，為此，委員會建議要求內地旅行社制訂出團時必須安排當地的接地社的相關指引，政府表示內地部門亦高度關注有關問題，樂意在其立法框架底下進行執法，並針對內地合資格的旅行社進行宣傳工作，然而，其亦表示在進行上述的宣傳工作時，曾發現一些沒有按照法律規定而存在的旅行社以無牌方式進行經營，該等情況亦是他們重點打擊的工作。如要求內地部門制定有關接地社的指引，必然涉及修改當地的法律，該問題屬於一個跨地域管理的問題，此外，內地的文化和旅遊部門正處於架



構重整階段，包括人員方面亦需重新整合，有關問題甚為複雜，因此，政府表示需要更多時間對有關問題進行探討及分析。然而，直至目前，旅遊局已分別向內地相關旅遊部門，包括中央及省級部門通報十八宗涉嫌無導遊帶領的旅行團。

最後，政府表示會持續與內地旅遊主管部門溝通，共商對策，互相交流信息，共同維護旅遊市場秩序。

3. 檢討法律

非法導遊所衍生的問題，大大影響了本地從事導遊職業的人士，同時亦影響了澳門作為國際旅遊休閒中心的形象，旅遊業作為澳門經濟的重要行業，有必要杜絕類似問題，對此，委員會期望政府能尤其透過檢討有關的法律法規以解決有關問題。

旅行社業務由經第42/2004號行政法規修改的十一月三日第48/98/M號法令《旅行社及導遊職業的規範》規範。然而，二零零四年的修改未能完全解決非法導遊的問題。另外該行政法規修改至今已有十四年，十四年必然存在很大變化，無論社會的發展或旅遊人數都有巨大的差異。因此，委員會認為有必要考慮對現行的法律進行修改以配合澳門旅遊業的發展，以及重新檢視法例中對本地導遊甚至其他地方旅行團來澳的規範。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

委員會集中對十一月三日第48/98/M號法令的兩條條文進行分析：

“第三十四條

(在澳門集體旅遊之陪同)

集體旅遊須由導遊陪同，但不影響第六十七-B條第一款規定之適用。

第六十七-B條

(接送員之定義及資格)

- 一、接送員是指由旅行社付酬聘用，在各口岸之間或口岸與酒店場所之間從事接待及陪同旅客之專業者。
- 二、從事接送員職業須完成初中教育，並參加旅遊學院經聽取旅遊局意見後特別開辦之課程，且通過最後考試。
- 三、按上款規定具備資格之接送員，須在旅遊局登記及獲發本法規附件二所載式樣之工作證後，方可從事接送員職業。”

委員會認為，根據有關條文的規定不需要界定他們是否以自由行的方式來澳觀光，同時亦不需要界定他們在帶領旅行團時是否持有導遊證。只要他們由旅行社聘請，在各口岸之間或口岸與酒店之間提供接待及陪同旅客之服務者就可以引用第六十七-B條第一款的規定。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

因此，委員會認為可考慮引用第六十七-B條（接送員之定義及資格）的規定，以“無牌接送員”的規定對有關人士作出檢控。根據該法規第八十三條的規定，對於非法從事導遊及接送員職業者科澳門幣 20,000.00 元至 30,000.00 元的罰款，而旅行社則科等同於違法者雙倍罰款的罰款。若違法者為非本地居民，更可考慮加大罰則及禁止入境。然而，政府認為適用該規定並不可行，因為涉及的個案並不存在十一月三日第 48/98/M 號法令第六十七-B 條有關接送員定義中所指提供“接待”及“陪同”旅客的服務。

委員會一名成員認為，考慮到現時持有從事接送員工作證的人士只有約二十名，故應取消接送員這一角色。

政府表示，有關修改《旅行社及導遊職業的規範》工作一直進行中，旅遊局在討論及分析修法過程中，亦與多個部門保持溝通，更會考慮透過修改出入境等相關法律規定以配合打擊非法導遊。至於委員會所建議引用有關接送員之定義及資格的條文，政府強調會作更深入研究，並期望盡快呈交行政會和立法會討論。此外，就修改導遊定義的可能性方面，政府解釋該定義是按照國際標準而採納的定義，因此，認為對相關定義所涉及的範圍作出修改的可能性較低。

委員會在修法事宜上，還詢問政府會否要求導遊與旅行社之間必須存在合同關係，從而加強導遊的勞動權益。政府



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

認為現行法律制度能為導遊工作提供較大的彈性，他們無需與旅行社建立勞動關係，亦能以自僱的方式與一間或多間旅行社簽訂合同從而提供導遊服務。不過，根據現行法律的規定，導遊不得以其名義自行向旅客提供導遊服務，提供服務必須以旅行社名義作出。因此，對於委員會部分議員就該方面的修法提議，政府認為沒有必要。

最後，政府表示正在研究其他國家或地區在應對過度旅遊等方面的減壓措施及所採用的解決辦法，以便解決遊客過多的問題，以及減少因該現象而對本地居民所帶來的負面影響。

三、總結

通過跟進，委員會瞭解到政府解決有關非法導遊的工作情況和流程，以及法律的檢討進度。委員會並就政府解決有關，特別是對檢討法律提出了相關的建議。

委員會期待政府在聽取意見的基礎上，提升打擊非法導遊的效率，包括在執法實踐層面上清晰界定判別非法導遊的認定標準並在此基礎上制定有效的巡查策略和蒐證措施，藉以回應市民的訴求。此外，在優化法律規範層面上適時地因時制宜積極推進相應的法律檢討工作。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'M. Uy.' and several illegible signatures.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

二零一九年七月二十四日

委員會

施家倫

(主席)

鄭安庭

(秘書)

張立群

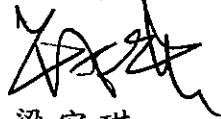
黃顯輝

高天賜


崔世平

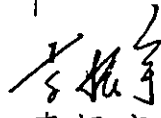


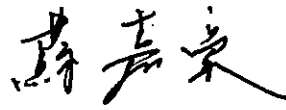
澳門特別行政區立法會
 Região Administrativa Especial de Macau
 Assembleia Legislativa


 梁安琪


 龐川


 柳智毅


 李振宇


 蘇嘉豪

