

# 港旅遊業承載力及深層次融合，如何解決？

作者認為香港政府必須盡快進行數據搜集和科學化研究，了解香港接待旅客的實際能力，並作出長期規劃，但目前不能輕言「封頂」，設置關卡以限制內地「自由行」。

作者為澳門大學副校長(學術)，曾任香港中文大學會計學院院長及香港浸會大學商學院院長，首位華人獲頒美國Aspen Institute「學者先鋒獎」。

旅遊業一直是香港的重要經濟支柱，1997年回歸及1998年亞洲金融風暴後，香港經濟在2000年代初開始復蘇。2003年內地爆發沙士(SARS)，打擊了港澳經濟特別是旅遊業，後來中央推出CEPA(《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》)、個人遊或「自由行」旅遊政策，變成復蘇特區經濟的主要動力，也標誌着特區與內地的融合邁向新的階段。

根據世界觀光組織的最近統計，2012年的全球旅客平均增長為3.8%，而來港的旅客則超過16%，旅遊業異常興旺。2011年內地外遊人次急增至7025萬(約人口5.27%)，但有七成只往港澳兩地。1997年訪港的1127萬人次中，內地客235萬，佔約20%。到了2002年，訪港客達1657萬人次，內地客653萬，佔41%。2012年訪港旅客已升至4862萬人次，內地客佔72%(過去三年平均

增長25%)，而「自由行」又佔內地客七成。

自1997年以來，內地旅客人均消費亦有可觀的增長。2012年來港過夜的內地客，每年人均消費約為8500元(比整體旅客約7400元為高)，總消費額達到3000多億元，是本地酒店、零售業、餐飲及物流運輸的主要收入來源。入境旅遊的附增值由2001年的204億元，上升至2010年的592億元。2003年內地旅客只佔香港生產總值不足1%，直至2012年升上約為5%，其強大消費力創造了約28萬個就業職位(勞動人口的7.5%)，2000年至2010年間新增職位中，約28%來自旅遊業。

隨着內地開放自由行的城市擴增，加上深圳於2012年8月批准一簽多行，內地遊客來港澳的數量急升，兩地經濟與社會的融合問題開始浮現，也衍生了如孕婦闖關產子、水貨客堵塞口岸、搶購奶粉等現象。內地「自



▲本港對旅遊承載力缺乏科學化權威衡量指標  
(法新社圖片)

由行」旅客趁長假期蜂湧而至，除待客素質下降外，更引發港澳對遊客承載力的問題。以前被視為金蛋的「自由行」，近期已被一些言論視為滋擾特區民生及生活素質，需要受到限制。

但除數量外，如何提升旅遊承載力和素質，以及如何平衡遊客與本土居民之間的資源與空間分配及經濟發展與社會文化發展之間的取捨，一直是不少旅遊城市面臨的可持續性挑戰。

這都顯然是值得深究的問題，如處理不善，也會加深中港之間的鴻溝及矛盾。

## 旅客湧港引起承載力爭論

在2013年農曆新年長假期間，內地近70萬人次旅客來港旅遊消費(平均每日超過十萬人次)，比去年增長三成，零售營業額都有雙位數字增長，旅遊熱點及中心購物點到處

是內地遊客，交通擠塞，名牌店及餐廳要排隊限制入內人數，藥房配方奶粉供不應求，海洋公園及迪士尼樂園也大排長龍甚至「迫爆」，須暫停售票。本土社會日漸出現「吃不消」的聲音。澳門特區也差不多。有人誇張地形容港澳在長假期被內地客洪流淹沒。

新春期間有關旅遊的負面新聞也特別多。因個別旅行社無良及貨不對辦，令一些內地旅客在旅遊巴、郵輪或足浴店過夜，又有旅客拒絕購物而被導遊「遺棄」，更有旅客不滿行程而跳海，驚動警方介入。這些問題反映香港旅遊規劃及管理落後於現實狀況，酒店與旅遊設施緊絀，旺季接客能力不足，也影響了旅客的滿意度及香港的旅遊聲譽。

興旺的旅遊業也帶來了其他挑戰。除本地人與旅客的心理承接力，部分內地遊客擠擁喧嘩、不講衛生、無禮貌及到處紮營的不良習慣，破壞了本土文化與秩序，已惹起

不少特區居民的不滿。另外，遊客區的店舖租金不斷上升，推高本地物價；零售業單一化，本土特色小店被迫遷，金飾、鐘表、化妝品、手袋店及藥房當道，社區特色漸失。服務業偏向取悅旅客甚至歧視本土人，也影響了本地民生。

### 特首：長假旅遊區飽和

除警告徹查肇因及嚴懲違規業者外，特首梁振英聲言旅遊區在長假期有飽和現象，並認為今後不該盲目追求旅客人數的增長，而應在爭取旅遊業的經濟效益的同時，照顧香港人的正常生活。而業界一般認為有能力改善應付。況且，雖說旅遊景點迫滿人，但渴望爭取客源的一些偏遠或舊區，仍未分一杯羹和起分流作用。世界的大多旅遊城市都希望愈多旅客愈好，除不丹等少數地方外未有設上限，因此認為為了收入，港人理應忍受某程度大量旅客帶來的社會成本。然而，內地大量遊客所帶來的擠迫困擾似乎已迫近港人的底線，而其經濟效益亦非有關行業的市民所能直接享受。因此，也有人提議檢討「自由行」政策包括對「自由行」人數設限，甚至削減，讓香港先改善配套及承载力後才放寬限制。應否設限，眾說紛紜，未有共識。

筆者同意特區政府短期要用行政手段來處理內地「自由行」湧至及水貨客等燙手問題，但不同意短期內取消內地旅客「一簽多行」（但可考慮取消一日多行）來港澳的安排，或將旅客人數設限的提議。超載主要發生在長假期和旅遊熱點，應否常年設限，筆者認為應先對未來旅客數目及本港承载力作科學化分析和規劃。

### 應變擴改措施需靈活創新

過去10年，香港酒店房間增加了七成多，中下價賓館也增加了四成，總共達73000

多間（未計無牌賓館）。另外，在舊工廠大廈改建的酒店也陸續開業，供應量不斷增加。但過去10年旅客增幅逾兩倍，酒店增長似乎未能配合。2012年的旅客年度增長達16%，酒店和賓館房間總數則只增加不到7%，這些數字顯示，酒店設施的規劃及增長落後於形勢。但數據也顯示，香港的酒店房間仍不至嚴重缺乏，因只有一半的內地旅客過夜（2012年約1800萬人次），在淡季時接待力沒有問題。內地旅客往往集中於幾個大節日湧港澳，令酒店入住供求忽然緊張，其他旅遊景點同樣出現季節性人滿之患，這反映了旺季接待旅客能力不足的現實，但投訴住宿安排不周的個案仍屬個別情況，只要接團單位先確定房間才帶團入境，就可避免不快事件。

### 盡快審批擴建主題公園

因此政府業界應盡快商討找出短期解決方法，改善旅客來港的人潮分流管理，並加強長假期的臨時接待力（包括口岸、交通、食宿等）。這些包括要求旅行社、酒店和主題公園等改善營運管理，保持服務素質；旅行社必須預訂及確實酒店房間才可成團，違規者須受到嚴懲；主題公園及熱門觀光點在旺季時預先安排訂票，並大力宣傳相關安排，避免遊客臨時被拒入場。業界切勿片面追求人數而犧牲服務素質，才是正確應對問題的態度和做法。

中長期應付措施，應加大旅遊容量、擴建和增加旅遊景點、購物點與中下價酒店的數量（特別在郊外地區），紓緩旅遊旺區客流，分散遊客集中點，並帶動不同區域的經濟民生發展。目前兩大主題樂園都已制定擴建計劃，加上工廠改建賓館的多個項目，港府應盡快審批作出配合，同時以自由市場力量及公共政策應付未來需求。

增加旅遊基建等硬件需較長時間才能實

現。香港應同時與內地當局保持密切溝通和合作，完善通報機制。除強化對內地旅行社與邊境港口管理外，在內地對外通報高峰期旅客訪港的數量與酒店供求資訊，讓準備即興來港的旅客衡量應否起行，從而達到分流出發的作用。這些措施都可以提升遊客的滿意度。

### 倡港澳攜手定承载力指標

特區對旅遊接待能力（或稱承载力）備受關注，是否見頂眾說紛紜，莫衷一是。各方看法不一，主要是缺乏科學化權威衡量指標，各人都憑單方面或直覺判斷。

聯合國世界旅遊組織（UNWTO）最近正在全球開展研究旅遊承载力，並鼓勵各地建立共通指標。承载力不能簡單概括是否飽和，應從不同範疇作判斷。這包括如基建路網、港口、酒店、餐飲及景點的硬件發展和能否擴大接待能力。另外，還須計算旅客及本地居民的心理主觀感受。

彈丸之地的香港，還可承受多少旅客？相信市民都樂於盡早聽到答案。筆者建議港府、業界與學界可仿效澳門攜手啓動這方面研究，設立具參考性的量化客觀指標，既讓公眾及業界明白接受，亦能與國際接軌。要計算承载力上限，主要目的並非要計算一個「死數」，亦不在於要對「自由行」截龍。承载力某程度是動態的，其分析可作為提前警號，以警惕政府及業界何時要加強設施與政策來提高承载力，包括分流旅客到不同區域。

### 官民共識確保旅客市民共贏

特區居民對「自由行」政策既愛又恨，對收緊政策意見不一。無可否認，旅遊業是特區的經濟與就業支柱，但發展旅遊經濟最終目的在於提升居民生活素質與幸福滿意感，加強兩地人民的交流與互信。但如只追求旅客的增加和經濟增長，未能處理好旅客與本



土居民的資源分配與矛盾，帶來通貨膨脹與生活素質下降，結果本末倒置之餘，又制約旅遊業發展，得不償失。旅遊是享受，非常講究體驗與感受，長時間輪候甚至因為「迫爆」而遭到惡劣對待，難免會有後遺症，沒有人會願意貼錢買難受。因此，平衡旅客與居民的空間及資源分配，極須正視。

但筆者認為特區未完成對遊客增長預測與承载力的科學化研究之前，暫時不增加自由行開放城市（現在是49個）是恰當做法，但短期內則不宜輕言「封頂」。短期應盡快改善配套設施及作分流管理，嚴懲違規者。長期來說，特區政府要優化城市結構，提升其對城市的管控能力及加快基礎設施建設。另外，還須配合軟件條件及心理因素配合。

長遠來說，特區應更積極以新思維考慮旅遊發展在社會中所扮演的角色。不丹又稱為快樂國。多年前其國王聲稱國家應按人民快樂指數而非人均GDP增長來評核其成就。根據不同調查，不丹屬全世界最快樂的地方，不丹追求環保與簡樸生活，人民一般只使用公共交通，又全國禁煙以保持空氣清新。不丹對每年來訪的旅客設有上限，不歡迎背包客及遊客包機。不丹旅遊熱點設施有限，因此也較昂貴，間接能控制服務素質和對象旅客群的質量。不丹的做法，值得我們反思。特區不應以旅客數目為單一指標，反而要深思究竟我們目標旅客是怎樣的類型，是否要較集中在特定的群組。

旅遊發展需全民接受與參與，這不只是政府的責任，所有業界、居民需有共同意願

▲業界切勿片面追求人數而犧牲服務素質  
（新華社圖片）

配合政府的長遠政策。我們要做好旅遊中長期發展規劃，以達致「全民皆導遊」的文化，並確保非業界人士能分享旅遊業興旺帶來的經濟及社會效益。

### 「自由行」矛盾與深層次融合

1997年香港回歸時，人們較關心究竟如何能按「一國兩制」的理念落實「港人治港」，確保特區原有政治經濟制度與生活方式不變。回歸頭5年，特區的經濟水平顯着較內地為高，不少港人單向北到內地旅遊、投資或就業，但較少內地人及資金到港發展。人們對中港經濟與社會融合問題一直未有太多關注，「融合」的方式以香港作主動。自2003年中「自由行」開始，融合的方式已改為內地人作主動，大量內地人及資金湧入香港，香港經濟漸變成依賴內地；經濟、文化與人口的流動由單向變為雙向，甚至反單向。

這些問題也顯示特區與內地的深層次矛盾，兩地融合的發展於1997年前未有深思，近年出現了新的挑戰與矛盾，令人憂慮。事實上，「自由行」的問題就是區域融合或協調的問題，也是香港社經生態環境改變的問題。如港人不及時正視或作出調整適應，就會逐漸感到成為一種滋擾或威脅。很明顯，不少矛盾是由於兩地在制度、文化與價值觀差異導致。兩地人民除要加強溝通和包容和採取適當手段來緩解外，更要理解箇中的深層次核心問題。

隨着內地開放政策的深入發展，民眾的收入水平愈來愈高及人民幣兌港元維持強勢，兩地雙向的經貿旅遊交往肯定會愈來愈頻繁，大量「自由行」及追港貨也是自然的趨勢。事實上，由於兩地制度及人為的限制，真正的區域融合及龐大人流仍未正式啟動，香港附近城市人民來港的次數每年仍很有限。但廣東省的人口過億，單是深圳已有

1500萬人，這個大解放遲早來臨，一至兩小時生活圈會終會實現，到時很可能中港矛盾會更嚴重和日常化。特區必須作出實際對應與充分心理準備。

但在目前「一國兩制」下，究竟什麼是「兩地融合」及如何「融合」？在經濟方面，在保障港人利益為大前提下，特區要重新定位找出與內地合作發展的新機遇，轉型升級（如重新引入高增值工業）、而不是停滯不前只保留為一個金融窗口或旅遊消費熱點，將自己邊緣化流失優勢。

在交流融合過程中應否或如何盡力保持「兩制」在社會、文化與價值觀上的差異？港人應否嘗試用其核心價值影響內地的文化制度？抑或港人應盡量「井水不犯河水」安守本份？相反地，如港人過分被動，會否被內地文化價值觀入侵導致漸吞併「兩制」？如何能找到一個能共贏的平衡？

如果不針對表面徵兆背後的核心問題，那麼很多討論都是摸不着癢處。另外，認為只要用適應、諒解和包容就可解決問題，也是不足夠的；特區政府和居民如對兩地關係的思維欠清晰或欠共識，很多政策措施的效果都會事倍功半。

### 總結

筆者認為，香港政府必須盡快進行數據搜集和科學化研究，了解香港接待旅客的實際能力，並作出長期規劃，但目前不能輕言「封頂」，設置關卡以限制內地「自由行」。短期應盡快改善配套設施及作分流管理，嚴懲違規者。長期來說，除提升硬件基建及承載力，應以新思維考慮旅遊發展在社會中所扮演的角色，如何達致「全民皆導遊」，並讓非業界居民能分享旅遊業興旺帶來的經濟及社會效益。香港需要有一個旅遊發展大藍圖及對深層次的中港融合問題具深入了解和共識。☐