

《審計署署長第四十九號報告書》 — 第 5 章

香港旅遊發展局： 企業管治及行政事宜

撮要

1. 為推廣入境旅遊業，當局於二零零一年四月一日根據《香港旅遊發展局條例》(第 302 章)成立一個由政府資助的香港旅遊發展局(旅發局)。旅發局前身為香港旅遊協會(旅協)，由旅協改組而成。根據旅發局 2005-06 年度已審核的財務報表，該局的收入(即政府資助 6.83 億元及其他收入 4,200 萬元)為 7.25 億元，而開支則為 7.24 億元。

2. **帳目審查** 審計署最近對旅發局進行了一項衡工量值式審計。審計結果載於兩份獨立的報告：(a)香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜(《審計署署長第四十九號報告書》第 5 章及本撮要的主題)；及(b)香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估(《審計署署長第四十九號報告書》第 6 章)。

企業管治

3. **旅發局的籌劃架構** 根據良好的運作模式，大部分國家旅遊組織一般採用兩個籌劃制度，分別為長期的策略籌劃和短期的運作籌劃。長期的策略籌劃讓國家旅遊組織能較有把握地計劃未來。於 2004-05 至 2006-07 這三個年度內，旅發局分別在其年度業務計劃和財政預算中加入未來三年的進度計劃，但有關的進度計劃沒有於 2007-08 年度更新。審計署建議旅發局應考慮把長期策略籌劃程序制度化，並另外制定長期企業計劃，以訂明其使命、理想、長期目標和擬取得成效的主要工作範圍。

4. **批核業務計劃和財政預算** 根據《香港旅遊發展局條例》第 17B(1)條，旅發局須在政府所指定的日期前，向政府提交業務計劃和財政預算草案，以供批核。審計署注意到，政府在 2002-03

至 2007-08 年度沒有定下提交業務計劃和財政預算的日期。除了 2003-04 年度的業務計劃和財政預算，其餘五份業務計劃和財政預算均在相關財政年度開始後才獲得政府批核。時間差距最長達 173 日的是 2005-06 年度的業務計劃和財政預算。審計署建議商務及經濟發展局局長應：(a)定下旅發局向局長提交業務計劃和財政預算以供批核的日期；(b)訂立安排，以便在相關財政年度開始前批核旅發局業務計劃和財政預算。

5. **委員會的成員** 理事會成立了四個委員會，以監管旅發局各方面的運作。旅發局高層管理人員(即總幹事／副總幹事)過去為全數四個委員會的成員。二零零五年，其中兩個委員會把旅發局管理人員的身分由“成員”改為“列席者”。然而，截至二零零七年七月，總幹事和副總幹事仍為其餘兩個委員會的成員。為避免潛在的利益衝突，審計署建議旅發局應檢討其委任高層管理人員擔任委員會成員的安排。

6. **理事會／委員會會議的出席率** 審計署發現一些理事會成員在 2001-02 至 2006-07 年度舉行的理事會／委員會會議出席率偏低。舉例來說，在 2005-06 至 2006-07 年度期間，財務及編制委員會曾召開 15 次會議，一名成員一概缺席。儘管如此，他仍分別在二零零五年十一月和二零零六年十一月兩度再獲委任為理事會成員。審計署建議旅發局應監察及着手改善理事會／委員會會議成員的出席率。審計署亦建議當局考慮是否再委任某些成員時，應把他們在理事會／委員會會議的出席率列為考慮因素。

7. **理事會的議事程序** 審計署注意到，截至二零零七年八月，理事會尚未核准載述理事會議事程序的資料手冊。根據該資料手冊，理事會會議的法定人數為五人(即佔 20 名成員總數的 25%)。另一方面，四個委員會的職權範圍則訂明其會議的法定人數是委員會成員總數的 50%。審計署建議旅發局應正式通過旅發局理事會議事程序的規例和步驟，並考慮修訂旅發局理事會會議的法定人數。

8. **理事會／委員會的會議記錄** 審計署審查了 2005-06 至 2006-07 年度所有 50 次理事會／委員會的會議記錄後，發現旅發局一般需要很長時間才發出會議記錄擬稿。舉例來說，理事會會議發出會議記錄擬稿需時 27 至 77 日不等，平均為 48 日。審計

署建議旅發局應確保盡快把會議記錄擬稿送交理事會／委員會成員，以便其提出意見。

9. **管理利益衝突** 審計署審查了 2001-02 至 2006-07 年度理事會成員所提交的利益申報表格，發現一名成員在 2001-02 至 2006-07 年度從未提交利益申報表格。另有兩名成員並無提交 2003-04 年度的利益申報表格。審計署建議旅發局應採取行動以確保所有理事會成員均提交已簽署的利益申報表格。

衡量服務表現的準則和匯報工作

10. **用以評估整體服務表現的衡量服務表現準則** 在提交理事會的年度業務計劃和財政預算中，旅發局定出四組主要業績指標，分別為訪港旅客人次、留港時間、消費和旅客滿意程度。審計署注意到，這四組主要業績指標旨在衡量旅遊業的表現，而並非直接衡量旅發局在市場推廣活動方面的表現。審計署建議旅發局，應考慮改進其年度業務計劃和財政預算所訂衡量服務表現的準則，並借鑑各主要國家旅遊組織的良好運作模式和所採用的衡量服務表現的準則。

11. **在旅發局年報內訂立衡量服務表現的準則** 審計署注意到，旅發局沒有在 2001-02 至 2005-06 年度的各份年報內列出衡量服務表現的準則(目標和指標)。審計署建議旅發局應在年報內發布既定衡量服務表現的準則，以改善匯報衡量服務表現的準則的機制。

12. **提交年報以供省覽** 審計署發現，旅發局的 2001-02 至 2005-06 年度年報，是在相關年度結束約一年後(即經核數師核證帳目的 160 日至 217 日後)才提交立法會省覽。審計署建議旅發局應在每個財政年度結束後，盡早完成年報的擬備工作，以便提交立法會省覽。

薪酬及招聘

13. **總辦事處員工的薪酬超過薪幅頂點** 旅發局委託顧問公司進行研究，將其總辦事處員工薪酬與市場薪酬水平作比較。研究在二零零三年九月完成，發現有 11 名人員的薪酬高於市場中位數的 125%。二零零四年五月，理事會決定把旅發局員工的薪

酬幅度調整至市場水平。審計署注意到，在二零零七年四月：(a) 這 11 名總辦事處人員中，有五人的薪酬仍高於所屬薪幅頂點；及(b)另有兩名總辦事處人員於 2007-08 年度獲得增薪，致令其薪酬高於薪幅頂點。審計署建議旅發局在核准員工薪酬高於薪幅頂點時，應確保有充分理據支持。

14. **第 13 個月薪金** 旅發局總辦事處的所有高級經理及以下職級人員均可獲發第 13 個月薪金。二零零三年顧問研究建議，旅發局應以按表現釐定的浮動薪酬，取代第 13 個月薪金。二零零四年五月，理事會批准由二零零五年四月起，實施該項建議。由於此舉會影響與員工於合約協定的每年保證收入，因此員工不表支持。截至二零零七年六月，仍未推行該項安排。審計署建議旅發局，應就推行把第 13 個月薪金轉為按表現釐定的浮動薪酬的安排，尋求理事會的指示。

15. **總幹事的合約條款並非全部包括在財政司司長給予的批准內** 審計署注意到，在二零零四年三月十八日，財政司司長參照旅遊事務署的建議，批准由二零零四年三月十九日起重行聘用總幹事，為期三年。在僱傭合約中，有一項年度薪酬調整的條款。身為財務及編制委員會成員的旅遊事務專員，於二零零六年二月得悉這項條款，認為財政司司長在二零零四年三月批准的總幹事薪酬待遇並不包括這項聘用條款。最終總幹事的年薪沒有獲得調整。同時，根據僱傭合約，總幹事可享有旅發局《僱員手冊》所列的醫療及牙科福利。二零零四年九月，旅發局主席批准為總幹事及其家人購買一份行政人員醫療保險計劃，所支付的兩年保費約為 177,000 元。審計署認為旅發局應把該行政人員醫療保險計劃納入總幹事的僱傭合約內，提交財政司司長批准。審計署建議旅發局應確保所有聘用條款及條件已納入僱傭合約內，以提交有關主管人員批准。

16. **向高層人員發放按表現釐定的浮動薪酬** 旅發局總辦事處的所有高層人員（即總幹事、副總幹事和總經理）均可獲發放按表現釐定的浮動薪酬。在 2004-05 年度、2005-06 年度和 2006-07 年度，高層人員獲發放的按表現釐定的浮動薪酬平均約為每年 143 萬元。在高層人員合約內所訂的條件下，向高層人員發放的按表現釐定的浮動薪酬，是視乎其能否達致與有關主管人員協定的目標（為總幹事而訂立）和既定指標（為副總幹事和總經理而訂立）而釐定。然而，沒有文件證明用作釐定按表現釐定的浮動薪

酬的目標和既定指標，曾與有關高層人員協定。審計署建議旅發局，應採用協定的客觀準則進行的可核證工作表現評核，來向高級行政人員發放按表現釐定的浮動薪酬。

17. **員工招聘** 審計署選出二零零六年三月至二零零七年六月期間的 15 宗招聘個案進行研究。有關的審查發現：(a)在其中一宗研究個案中，有一名獲旅發局甄選的應徵者在到任前，參與另一個招聘的面試工作；(b)有 11 宗個案只由一名旅發局人員進行面試（即沒有以遴選委員會的方式進行）；(c)其中四宗個案並無記錄顯示申請者的數目及經篩選後獲邀參加面試者的數目；及(d)有 11 宗個案沒有記錄篩選準則。審計署建議旅發局應：(a)確保只由合資格的人員進行甄選員工面試；(b)訂明在何種情況下會由遴選委員會進行甄選員工面試；及(c)確保有關申請者數目、經篩選後獲邀參加面試者的數目及篩選準則的資料均記錄在案。

採購事宜

18. **釐定技術及價格評估的相對比重** 根據旅發局的《財務政策及程序》，旅發局會採用以質量及價格為準則的評分制度來評審標書(技術評分比重佔 60%至 80%，而價格評分比重則佔 20%至 40%)。審計署注意到，《財務政策及程序》所訂的 60%至 80%的技術評分比重，遠高於政府指引所訂的 30%至 40%的一般技術評分比重。審計署建議旅發局應參照政府的指引，考慮檢討《財務政策及程序》下有關評分制度的指引，特別是技術評分及價格評分的一般比重。

19. **事先未取得批准而進行的額外工程** 審計署審查 2005-06 年度及 2006-07 年度的採購記錄時注意到，在一宗個案中，旅發局與承辦商簽訂一份價值超過 300 萬元的合約。其後，負責其事的旅發局人員要求承辦商進行額外工程。不過，這項額外工程事先並未取得總幹事的批准。審計署建議如要更改合約，旅發局應事先取得有關主管人員的批准，並就所作改動提供充分理據。

其他行政事宜

20. **酬酢開支** 酬酢開支主要有兩類，即與市場推廣項目有關的酬酢開支(與項目有關的酬酢開支)及與任何市場推廣項目

無關的酬酢開支(與項目無關的酬酢開支)。旅發局為與項目無關的酬酢開支制定年度財政預算，並就這類開支備存獨立的會計記錄。旅發局並沒有就與項目有關的酬酢開支制定年度財政預算。根據 2006-07 年度的付款憑單審查，審計署注意到，有四宗與項目有關的酬酢開支超出了《財務政策及程序》訂明的每人開支限額的個案。每宗的超支額約為 11,400 元至 60,300 元不等(即超支額介乎 29% 至 170% 不等)。審計署建議旅發局應：(a)加強管制與項目有關的酬酢開支；(b)備存獨立的酬酢開支帳目，以記錄所涉金額，作預算管制用途；及(c)確保屬下人員遵守每人開支限額。

21. **公幹開支** 與酬酢開支相類似，公幹開支亦主要有兩大類，即與項目有關的公幹開支及與項目無關的公幹開支。《財務政策及程序》訂明有關處理公幹申請的規定。旅發局為與項目無關的公幹開支制定年度財政預算，並就這類開支備存獨立的會計記錄。旅發局並沒有另行就與項目有關的公幹開支制定年度財政預算。審計署注意到：(a)在 2006-07 年度有三宗個案，有關人員在取得批准前已啓程公幹；及(b)有七宗在 2006-07 年度的個案在取得公幹批准前已經購買機票。審計署建議旅發局應：(a)加強管制與項目有關的公幹開支；(b)備存獨立的公幹開支帳目，以記錄所涉金額，作預算管制用途；(c)確保屬下人員遵守《財務政策及程序》的規定，在公幹前先取得批准；及(d)確保屬下人員先獲批准後才購買機票。

旅發局及當局的回應

22. 旅發局總幹事表示，旅發局會盡力解決需跟進的問題。商務及經濟發展局局長大致上同意審計署向他提出的建議。

二零零七年十一月