

《審計署署長第四十九號報告書》 — 第 6 章

香港旅遊發展局： 市場推廣活動的規劃、推行及評估

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(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 章及本撮要的主題)。

市場推廣活動的規劃

3. **擬備業務計劃和財政預算的諮詢過程** 根據最佳的運作模式，徵詢業界意見是旅遊業成功的關鍵所在，因此一有機會，便應該進行。審計署注意到，在敲定業務計劃和財政預算之前，旅發局只為旅遊業界舉行了一次業界交流會，而並無為其他與旅遊業相關的人士／機構(例如零售及飲食業)舉行有系統的諮詢論壇以聽取意見。審計署建議旅發局在敲定業務計劃和財政預算之前，應考慮舉辦正式的諮詢論壇，向旅遊業相關的主要人士／機構徵詢意見。

4. **市場推廣策略** 旅發局的目標是維持均衡客源組合，令 16 個重點市場的旅客人數都有穩健的增長。為確保投資及推廣活動有成效，從而獲得最大的回報，旅發局為這 16 個重點市場

編排推廣優先次序，分為四個類別。這四個類別包含五個首要市場、五個主要市場、五個二線市場及一個新興市場。審計署發現：(a)在二零零六年，來自五個首要市場的訪港旅客人次佔訪港旅客人次總數的 75.1%。至於其他 11 個重點市場，其訪港旅客人次則佔訪港旅客人次總數的 2.3%至 0.8%不等；(b)旅發局 2006-07 年度不同市場的平均每名旅客預算市場推廣開支差距甚大，由最低每名內地(首要市場)旅客 3.2 元至最高每名德國(二線市場)旅客 45.4 元不等；及(c)旅發局一些較次要市場的預算市場推廣開支高於一些更重要市場。審計署建議旅發局應考慮：(a)定期檢討來自不同市場的旅客組合；及(b)在年度業務計劃和財政預算中列出各個市場的投資回報，作為分配市場推廣資源的客觀方法。

全球辦事處及地區代辦

5. **對全球辦事處的組織作出檢討** 二零零七年六月，旅發局設立了 15 個全球辦事處(編制內有 101 名員工)負責在六個地區進行市場推廣活動。旅發局亦設有七個地區代辦，由該局委派的代理機構管理，負責在各個市場進行市場推廣活動。審計署注意到，旅發局並未就設立全球辦事處和地區代辦制訂指引和準則。由於市場情況經常因時間而轉變，為幫助衡量現有架構是否符合已表明要達致的目的及其他策略性目標，審計署建議旅發局應考慮：(a)制訂指引和客觀準則，以便決定是否在海外市場設立全球辦事處和地區代辦；及(b)根據有關的既定準則，定期檢討全球辦事處的架構。

6. **旅發局在內地的辦事處** “個人遊”計劃在二零零三年七月推出，二零零七年六月，全國共有 49 個“個人遊”城市。審計署發現：(a)儘管內地的訪港旅客增長率一直高企(由二零零二年的 680 萬人次增至二零零六年的 1 360 萬人次)，而“個人遊”城市數目亦不斷增加，但內地四個全球辦事處的人手編制則幾乎維持不變；(b)在 49 個“個人遊”城市中。旅發局把 28 個“個人遊”城市列為高潛力城市及為他們制訂特定的市場推廣策略和計劃。至於 21 個並未列為高潛力城市的“個人遊”城市，其市場推廣策略則僅載於業務計劃和財政預算下為所有“個人遊”城市制訂的“個人遊”推廣計劃的部分。審計署建議旅發局應：(a)定期檢討內地全球辦事處的人手編制；(b)對於那些並未列為高潛力城市的“個人遊”城市，考慮是否需為其制訂特定

的市場推廣策略和計劃；及(c)定期檢討經選定的內地城市(包括各“個人遊”城市)的市場潛力。

7. **內地的旅客諮詢及服務中心** 二零零五年六月，旅發局告知立法會經濟事務委員會將在北京及上海設立旅客諮詢及服務中心，每年可接待合共約“100萬旅客人次”(即該兩間旅客諮詢及服務中心每年可分別接待50萬旅客人次)。北京的旅客諮詢及服務中心已於二零零五年六月成立；截至二零零七年九月，上海的旅客諮詢及服務中心則仍未開設。審計署注意到北京旅客諮詢及服務中心在二零零六年接待約33 000旅客人次，遠低於50萬人次的目標。審計署建議旅發局應：(a)考慮可否縮小北京旅客諮詢及服務中心的規模；及(b)檢討是否需要在上海設立旅客諮詢及服務中心。

推行及評估大型活動

8. **大型活動策略** 旅發局自二零零一年四月以來舉辦了多項大型活動，部分活動的經費來自政府提供的特別非經常撥款。在2006-07年度，旅發局舉辦了六項大型活動，總開支約為7,600萬元(6,000萬元為額外撥款，1,600萬元為經常資助金)。在二零零七年一月舉行的產品及活動委員會(理事會轄下負責監管旅發局各方面運作的四個委員會的其中一個)會議上，委員會贊同在2007-08年度取消兩項大型活動。委員會認為，長遠而言，旅發局需為舉辦大型活動向政府取得穩定及持續的撥款，因此應向政府說明大型活動的成效，並以第三方的意見作為依據。審計署注意到旅發局現正為大型活動進行檢討，以便就相關事宜向政府提供意見。審計署建議旅發局應盡早完成對大型活動的檢討，以及因應檢討結果，加強日後舉辦大型活動的策略。

9. **未能全面達到表現目標** 審計署曾研究2006-07年度三項大型活動(即香港購物節、香港繽紛冬日節和新春國際匯演之夜)的推行和評估。舉辦該三項大型活動的總開支為5,770萬元。審計署注意到旅發局：(a)為2006香港購物節訂立了四項表現目標，其中一項未能達標；(b)為2006香港繽紛冬日節訂立了五項表現目標，其中四項未能達標；及(c)為2007新春國際匯演之夜訂立了五項表現目標，其中兩項未能達標。審計署建議旅發局應查明未能達標的原因，並採取措施在日後舉辦同類大型活動時作出改善。

10. **2006 香港購物節的重點節目** 審計署注意到，旅發局委聘一間海外承辦商於 2006 香港購物節期間舉辦一項多媒體水幕匯演，作為購物節的重點節目，合約金額為 345 萬元。應旅發局的要求，承辦商的藝術總監於二零零六年來港四次商討節目的事宜。旅發局向他付還二零零六年五月行程的機票費用 34,000 元和他四次來港的酒店住宿費用 15,000 元。審計署注意到，在支付合約規定以外的款項前，沒有事先取得旅發局總幹事或副總幹事的批准。審計署建議旅發局應確保在日後與承辦商訂定的協議中，就需執行的工作項目清楚訂明費用，以及若需在合約範圍以外支付費用，須事先取得有關主管人員的批准。

11. **新春國際匯演之夜的冠名贊助** 審計署注意到自一九九九年，新春國際匯演由一間公司作為冠名贊助商，而有關的贊助協議亦已續約七次。旅協及旅發局自該公司於一九九九年成為冠名贊助商後，每次與該公司再續協議前，並無邀請其他公司競投冠名贊助。這是基於旅發局與該公司之間有共識，該公司在延續贊助時會享有優先取捨權。審計署建議旅發局應致力增加新春國際匯演之夜的冠名贊助收益，並為匯演尋求更多贊助。

推行及評估其他市場推廣活動

12. **全球推廣活動** 旅發局在 2005-06 至 2006-07 年度的兩年內，在 16 個重點市場推行一連串全球策略性推廣活動。旅發局委託顧問在重點市場進行跟進調查，以評估顧客是否知悉旅發局的全球推廣活動和這些活動的成效。審計署注意到，市場推廣活動展開後，在受訪者對香港的認識和印象觀感，以及訪港的可能性和意向方面，結果不一。然而，由於旅發局在展開全球推廣活動前未有訂立目標，因此難以確知全球推廣活動是否已達致預期目標。審計署建議旅發局應為宣傳和推廣活動訂立表現目標，以評估有關活動是否已有效達致預期目標。

13. **幻彩詠香江的煙火表演** 2004-05 至 2006-07 年度，旅發局就舉辦煙火表演批出總值 2,247 萬元的 12 份合約。一般而言，把性質相若而會在一段時間內進行的工作以單一合約形式批出，會有助簡化招標方面的行政工作和達致規模效益。鑑於旅發局或會在一段時間內舉辦很多場煙火表演，審計署建議旅發局應檢討可否採用其他合約安排(例如定期合約)，務求使舉辦煙火表演更具成本效益。

14. **內地學校推廣活動** 二零零六年五月，廣州全球辦事處與一間承辦商簽訂合約，在內地舉辦學校推廣活動。有關合約總值約為 929,000 元。根據合約，承辦商負責印製和運送宣傳品、推行活動(遍及 13 個內地城市約共 650 間學校)，以及與合作機構合作，這些機構主要為內地教育機構。有關與合作機構合作的費用，承辦商與合作機構協力在不同城市的學校舉辦推廣活動，並向他們支付費用。這些費用包括與學校聯絡、為學生舉辦簡介會、派發宣傳品及進行監督工作所涉及的員工開支。承辦商須向旅發局提交證明文件，以此作為依據，申索與合作機構合作的所需開支。審計署審查了承辦商提供以申索此費用的證明文件，發現五筆涉及合共約 181,500 元的款項分別支付五名個別人士而非相關的機構。審計署注意到，有關的收據由這些個別人士自行證明，並沒有正式的證明。承辦商其後提供文件，證明上述五筆款項是支付予合作機構的負責人員。審計署建議旅發局應規定承辦商提交正式收據作為申索款項的證明，並在收據上清楚列明各項開支的性質。

15. **顧客網站** 旅發局通過其網站(DiscoverHongKong)向其全球顧客發放香港的旅遊資訊。旅發局一直致力通過其網站(DiscoverHongKong)收集顧客的資料。網站訪客只需提供姓名、電郵地址及選擇的語言，便可訂閱每月的電子通訊(《香港電子雜誌》)。審計署注意到，旅發局已收集《香港電子雜誌》約 20% 訂閱客戶的旅遊模式資料及個人資料。審計署建議旅發局應考慮通過其網站(DiscoverHongKong)收集有關顧客的旅遊模式資料和個人資料，藉以進行具針對性的市場推廣活動。

16. **評估市場推廣活動** 根據聯合國世界旅遊組織對 56 個國家旅遊組織進行的一項研究顯示，這些國家旅遊組織評估市場推廣活動所採用的方法不同，由簡單地監測統計數據到進行較複雜的研究(例如轉化研究和跟進調查)都有。旅發局已進行跟進調查和採用較簡單的方法，評估其市場推廣活動。為加強評估市場推廣活動的方法，審計署建議旅發局應考慮探討應否採用其他具成本效益的方法，評估經選定市場推廣活動的成效。

優質旅遊服務計劃

17. **接獲對優質旅遊服務認證商戶的投訴** 一九九九年，旅協推出優質旅遊服務計劃，對達到指定服務水平的零售商戶及餐

館作出認證。審計署注意到，旅發局接獲對優質旅遊服務計劃認證商戶的投訴的總數自二零零四年的 292 宗增加 33% 至二零零六年的 387 宗；而同期優質旅遊服務計劃認證商舖的數目則由 5 156 間增加 22% 至 6 301 間；訪港旅客則由 2 181 萬人次增加 16% 至 2 525 萬人次。主要投訴的原因是服務質素欠佳，而這類投訴由二零零四年的 118 宗增加 121% 至二零零六年的 261 宗。審計署建議旅發局應就投訴優質旅遊服務計劃認證商戶個案數目增加的原因進行調查，並採取行動改善優質旅遊服務計劃。

18. **使優質旅遊服務計劃達致財政自給** 審計署就營辦優質旅遊服務計劃的收入和開支進行的分析顯示，計劃在 2006-07 年度收入與支出的差額為 530 萬元，由旅發局的經常撥款填補。2007-08 年度的預算差額則為 590 萬元。審計署建議旅發局應研究如何使優質旅遊服務計劃達致財政自給。

19. **擴展計劃** 二零零六年十一月，旅發局把優質旅遊服務計劃擴大至涵蓋旅客住宿場所，方便旅客物色值得信賴的住宿。截至二零零七年六月，有三間旅客住宿場所(提供 207 間房間)獲計劃認證。鑑於廉價住宿需求殷切，審計署建議旅發局應採取措施，鼓勵更多旅客住宿場所經營者申請優質旅遊服務認證。

旅發局的回應

20. 旅發局總幹事表示，旅發局會審慎研究審計署提出的各項建議，並在考慮建議的可行性及成本效益後，研究推行建議。

二零零七年十一月