

第 7 章

商務及經濟發展局
香港旅遊發展局

香港旅遊發展局：
企業管治和行政事宜

香港審計署
二零二零年十月二十八日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第七十五號報告書》共有 10 章，全部載於審計署網頁
(網址：<https://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

香港旅遊發展局： 企業管治和行政事宜

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.10
審查工作	1.11 – 1.12
香港旅遊發展局的整體回應	1.13
政府的整體回應	1.14
鳴謝	1.15
第 2 部分：企業管治	2.1 – 2.2
理事會及委員會	2.3 – 2.16
審計署的建議	2.17 – 2.18
政府的回應	2.19
香港旅遊發展局的回應	2.20
行政措施備忘錄	2.21 – 2.22
審計署的建議	2.23
政府的回應	2.24
發放予香港旅遊發展局的政府資助	2.25 – 2.28
審計署的建議	2.29
政府的回應	2.30
服務表現的衡量和匯報	2.31 – 2.35
審計署的建議	2.36
香港旅遊發展局的回應	2.37

	段數
第 3 部分：人力資源管理及其他行政事宜	3.1
香港旅遊發展局的薪酬架構	3.2 – 3.11
審計署的建議	3.12
香港旅遊發展局的回應	3.13
員工管理事宜	3.14 – 3.20
審計署的建議	3.21
香港旅遊發展局的回應	3.22
其他行政事宜	3.23 – 3.31
審計署的建議	3.32
香港旅遊發展局的回應	3.33
第 4 部分：全球辦事處及地區代辦	4.1 – 4.3
全球辦事處及地區代辦的設立	4.4 – 4.7
審計署的建議	4.8
香港旅遊發展局的回應	4.9
與全球辦事處有關的行政事宜	4.10 – 4.18
審計署的建議	4.19
香港旅遊發展局的回應	4.20
附錄	頁數
A：香港旅遊發展局：組織架構圖 (摘錄) (2020 年 3 月 31 日)	54
B：按策略重點劃分的市場推廣開支分析 (2014-15 至 2018-19 年度)	55

香港旅遊發展局： 企業管治和行政事宜

摘要

1. 香港旅遊發展局(旅發局)是根據《旅發局條例》(第302章)於2001年4月成立的政府資助機構，主要職能是在世界各地宣傳和推廣香港作為旅遊勝地，並積極提升訪港旅客在港的體驗。旅發局的管治組織是理事會，轄下設有5個委員會，負責監督旅發局不同範疇的工作。截至2020年3月31日，旅發局的編制有379名員工。商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)是旅發局所獲資助金的管制人員。在2019-20年度，旅發局的總收入為8.693億元，當中包括政府資助8.346億元。在同一年度，旅發局的總開支為8.652億元。

2. 旅發局表示，自2019年年中起，旅遊業表現備受本港的社會事件打擊；而2020年1月爆發的2019冠狀病毒疫情，也重創了本港以至全球的旅遊業。2020年1至8月期間，訪港旅客約有350萬人次，較2019年同期下跌約92%。審計署最近審查了旅發局的工作，審查結果載於本審計報告書和另一份名為“香港旅遊發展局：推廣旅遊的工作”的審計報告書(《審計署署長第七十五號報告書》第8章)。本審計報告書審查旅發局的管治和行政事宜。

企業管治

3. **需要適時委任委員會主席／成員** 理事會轄下設有5個委員會。在2015-16至2019-20年度期間，為優質旅遊服務委員會委任6名業界成員和再委任3名業界成員的工作有所延誤。成員席位的出缺期平均為4個月，由2至8個月不等。2019年，稽核委員會主席於3月31日卸任後，有關委任新主席的建議書在7月2日才加以傳閱，以供理事會成員審批，而新主席的任命則於7月9日生效(即在上一任主席的任期屆滿後超過3個月)(第2.2及2.4段)。

4. **需要委任更多青年人加入理事會** 香港特別行政區行政長官在2017年公布，政府將委任更多青年人加入各政府委員會，目標是在本屆政府內提升青年成員(即18至35歲的人士)的整體比例至15%的水平。截至2020年8月，在理事會的19名非官方成員中，並沒有18至35歲的人士。審計署留意到，

摘要

由 2017 年 10 月發表施政報告，至 2020 年 8 月這段期間，有 12 人獲委任為理事會的新成員，當中只有 1 人 (8%) 在獲委任時年齡介乎 18 至 35 歲 (第 2.6 及 2.7 段)。

5. **逾期發出理事會／委員會會議記錄** 根據旅發局的指引，理事會／委員會會議記錄初稿須在會後 3 星期內發出，供成員傳閱。就 2015–16 至 2019–20 年度期間所舉行的理事會／委員會會議，所有相關的 126 份會議記錄初稿中，有 41 份 (33%) 並非在會後 3 星期內發出，逾期日數介乎 1 至 42 天，平均為 11 天 (第 2.8 及 2.9 段)。

6. **需要改善會議上的申報利益處理工作** 旅發局發出的《理事會成員行為守則》中並沒有提供指引，訂明成員在所審議事項有須申報的利益時，可在什麼情況下就有關事項發言或參與表決、留在席上旁聽，或應予避席。在 2015–16 至 2019–20 年度期間舉行的 126 次會議中，有 17 次有主席及部分成員申報利益。2 次 (12%) 會議的會議記錄載述了有關處理利益衝突的決定，但沒有提及作出有關決定的理據。5 次 (29%) 會議的會議記錄沒有載述有關處理利益衝突的決定及其背後理據。其餘 10 次 (59%) 會議，則並沒有任何書面證據顯示席上曾就如何處理利益衝突作出決定 (第 2.10 及 2.12 段)。

7. **逾期提交利益申報表** 審計署審查了理事會成員在 2016 至 2020 年 (截至 2020 年 4 月) 期間首次獲委任時提交的 16 份利益申報表，以及在此期間提交的 95 份年度利益申報表，發現有 4 份 (25%) 在成員首次獲委任時提交的利益申報表，以及 17 份 (18%) 年度利益申報表是在限期後提交。逾期日數由 1 至 78 天不等，平均為 17 天。審計署留意到，有 3 名新獲委任的理事會成員在提交利益申報表前，獲分發理事會文件 (第 2.14 及 2.15 段)。

8. **需要與旅發局訂立行政措施備忘錄** 根據財經事務及庫務局局長發出的《財務通告第 9/2004 號》“有關管理及控制政府給予資助機構撥款的指引”，各決策局局長或有關管制人員最好與其管轄範圍內的各個接受政府經常撥款的機構訂立行政措施備忘錄或類似的文書。這類文書應訂明有關各方在提供及監察經政府資助的服務及工程項目方面的責任。然而，自 2001 年 4 月旅發局成立以來，政府一直沒有與旅發局訂立行政措施備忘錄 (第 2.21 段)。

9. **在處理未動用的額外撥款方面有可予改善之處** 發放予旅發局的政府資助金包括基線資助形式的經常資助金，以及用以推行特定推廣活動的額外撥

摘要

款。在 2016–17 至 2019–20 年度期間，旅發局未動用的額外撥款介乎 1,380 萬元至 2.702 億元不等。商務及經濟發展局 (商經局) 批准旅發局把 2016–17 至 2018–19 年度期間的未動用額外撥款滾存。2019–20 年度的 2.702 億元未動用額外撥款會退還政府。審計署認為，商經局需要制訂機制處理未動用的額外撥款 (第 2.25、2.27 及 2.28 段)。

10. **需要改善有關旅遊業表現重要指標和業務指標的匯報工作** 旅發局分別以旅遊業表現重要指標和業務指標，衡量旅遊業和旅發局每項策略重點的表現。旅發局在其年報中匯報旅遊業表現重要指標的實際成績，但沒有在年報中載述相關目標。此外，旅發局並沒有向理事會匯報各項策略重點下業務指標的目標和實際成績 (第 2.31、2.32 及 2.35 段)。

人力資源管理及其他行政事宜

11. **需要更適時地進行薪酬架構檢討** 旅發局曾委聘顧問，於 2003、2011、2016 和 2017 年檢討總辦事處員工的薪酬架構，又於 2006 和 2018 年檢討全球辦事處員工的薪酬架構。2017 和 2018 年進行的兩次薪酬架構檢討 (分別涉及總辦事處和全球辦事處的員工) 結果顯示，在總辦事處的所有 18 個工作級別中，有 5 個的薪幅中點是在可接受的偏差幅度 (即市場薪酬中位數的 85% 至 115%) 以外；而在 15 個全球辦事處中，有 8 個 (53%) 辦事處有 1 個或以上工作級別的薪幅中點在可接受的偏差幅度以外。在該 8 個全球辦事處的 84 個工作級別中，有 33 個 (39%) 的薪幅中點在可接受的偏差幅度以外。審計署留意到，20 年來旅發局只就總辦事處員工的薪酬架構進行過 4 次檢討，以及就全球辦事處員工的薪酬架構進行過 2 次檢討 (第 3.4 及 3.6 至 3.8 段)。

12. **需要定期向商經局提交高層管理人員薪酬檢討報告** 根據行政署長發出的《通函第 2/2003 號》，所有運作收入中超過 50% 來自政府的受資助機構，均需就其最高級三層人員的數目、職級和薪酬進行檢討 (薪酬檢討)，並就檢討結果向所屬決策局局長提交年度報告。2018 年 8 月，行政署長發出另一通函以取代《通函第 2/2003 號》。各項主要規定維持不變，但提交檢討報告的頻率由“每年”修訂為“定期”。但是，旅發局自 2001 年成立以來，一直沒有進行任何薪酬檢討，因此也沒有向商經局提交任何檢討結果報告 (第 3.9 及 3.10 段)。

摘要

13. **需要改善招聘工作的進行和記錄** 根據旅發局發出的《人力資源政策及程序》，招聘總經理／區域幹事時，每名面試人員均須填寫利益衝突申報表和面試評核表。在 2013–14 至 2019–20 年度期間，旅發局曾 6 次招聘總經理／區域幹事。在 1 次 (17%) 招聘工作中，5 名面試人員中有 2 人簽署了空白的利益衝突申報表，而沒有說明他們是否與應徵者有關係；而在 4 次 (67%) 招聘工作中，部分面試人員在填寫面試評核表時，留空了全部 5 個評估應徵者的項目 (第 3.14 及 3.15 段)。

14. **需要加強監控有關發還酒店住宿開支的申請** 離港公幹的旅發局員工可申領膳宿津貼。經事先批准後，員工可申請把津貼額調高。審計署審查了在 2015–16 至 2019–20 年度期間 16 宗有關發放膳宿津貼的申請後，留意到有 10 宗 (63%) 的申請人獲發放經調高的膳宿津貼。2 宗申請的理據為：“該酒店與活動場地距離不遠，步行可達，而且在相近報價中收費最低”，但申請人沒有提供相近報價的資料，以資佐證。1 宗申請的理據是所選擇的酒店是兩間酒店中房價較低的。然而，審計署留意到附近尚有其他酒店，但申請人並沒有提供不考慮該等酒店的原因 (第 3.23 及 3.24 段)。

15. **在固定資產管理方面可有予改善之處** 審計署發現：(a) 在 2015–16 至 2019–20 年度期間，總辦事處的 33 個部門中，有 6 個 (18%) 沒有被選出由財務部的覆檢員覆核固定資產盤點清單；及 (b) 2017 年 9 月和 10 月，旅發局發現兩個用戶部門的 30 項手提電子器材不知所終。該兩個用戶部門未有在《固定資產管理程序》所載的兩星期內，填寫固定資產遺失表格 (第 3.27 段)。

全球辦事處及地區代辦

16. **需要不時檢討全球辦事處及地區代辦的設立** 2009 年，理事會批准了一套指引，闡述新設和保留現有全球辦事處／地區代辦的準則。理事會並決定，旅發局應每兩年一次按指引檢討各全球辦事處／地區代辦及其涵蓋地域的情況。審計署留意到，在 2009 至 2018 年期間，儘管市場情況有變，但全球辦事處的數目和所涵蓋地域大致維持不變。沒有文件證據顯示旅發局已按照理事會在 2009 年通過的指引，每兩年一次檢討全球辦事處／地區代辦的情況 (第 4.4 及 4.7 段)。

摘要

17. **辦公地方的安排有可予改善之處** 全部 15 個全球辦事處均設於租用的處所。審計署發現，全球辦事處的辦公地方安排有可予改善之處 (第 4.10 段)：

- (a) 提交財務及編制委員會考慮的部分報價，與擬進行的續租規模並不相符 (第 4.10(a) 段)；
- (b) 洛杉磯辦事處和紐約辦事處的承諾租用年期頗長。洛杉磯辦事處的租約終止條款，只容許旅發局在租用處所 7 年後終止租約。此外，紐約辦事處的 10 年期租約不具彈性，原因是當中的終止條款只可在旅發局結束紐約辦事處時方可行使。2020 年 3 月，紐約辦事處的人手編制減至 2 名員工。由於所簽訂的租約在 2026 年 5 月才屆滿 (除非紐約辦事處結束)，有關的辦公地方安排因此長期不能獲理順 (第 4.10(b) 段)；及
- (c) 旅發局並沒有就全球辦事處的辦公地方安排 (例如辦公地方的面積和級數) 發出指引。各地全球辦事處員工的辦公室面積迥異，由廣州每名員工 15.67 平方米，到紐約每名員工 65.31 平方米不等 (第 4.10(c) 段)。

18. **需要鼓勵員工以視像會議形式舉行業務計劃會議** 2018–19 年度，全球辦事處的區域幹事和幹事回港出席業務計劃會議的開支為 170 萬元。基於無法得知 2019 冠狀病毒疫情會於何時完結，以及旅發局成功以視像會議形式舉行業務計劃會議的經驗，審計署認為旅發局需要鼓勵員工盡可能採用這種會議方式，以減低他們回港開會的需要和相關開支 (第 4.15 及 4.18 段)。

審計署的建議

19. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署**建議**旅發局總幹事應：

企業管治

- (a) 確保適時委任委員會主席及成員 (第 2.18(a) 段)；
- (b) 確理事會／委員會會議記錄初稿按旅發局指引發出，供成員傳閱 (第 2.18(b) 段)；

摘要

- (c) 就已申報的利益的紓減措施，記錄有關決定及其背後理據 (第 2.18(c) 段)；
- (d) 改善《理事會成員行為守則》中的指引，就已申報利益的主席／成員可在什麼情況下繼續參與會議，並在席上發言及／或表決提供指導原則 (第 2.18(d) 段)；
- (e) 確保理事會成員適時提交利益申報表，以及在接獲理事會新成員的利益申報表前，不向其分發文件 (第 2.18(e) 及 (f) 段)；
- (f) 加強旅發局匯報表現的工作 (第 2.36(b) 段)；

人力資源管理及其他行政事宜

- (g) 確保薪酬架構檢討能更適時地進行 (第 3.12(a) 段)；
- (h) 檢討最高級三層人員的數目、職級和薪酬，並就檢討結果向商經局提交報告 (第 3.12(b) 段)；
- (i) 確保招聘工作按照旅發局的《人力資源政策及程序》進行，並妥為記錄相關資料 (第 3.21(a) 段)；
- (j) 確保其員工在申請調高膳宿津貼額時提供詳細資料，以資佐證 (第 3.32(a) 段)；
- (k) 確保妥為保管固定資產，以免固定資產損壞或遺失，並從速徹底跟進每宗遺失個案 (第 3.32(b) 段)；

全球辦事處及地區代辦

- (l) 根據旅發局指引，每兩年一次檢討是否需要設立新的全球辦事處／地區代辦，以及是否需要保留現有的全球辦事處／地區代辦 (第 4.8 段)；
- (m) 就全球辦事處的辦公地方安排 (例如辦公地方的面積和級數) 發出指引 (第 4.19(a) 段)；及
- (n) 鼓勵員工盡可能以視像會議方式舉行業務計劃會議 (第 4.19(c) 段)。

摘要

20. 審計署建議商務及經濟發展局局長應：
- (a) 加倍努力，委任更多青年人加入理事會 (第 2.17 段)；
 - (b) 與旅發局訂立行政措施備忘錄 (第 2.23 段)；及
 - (c) 制訂機制處理未動用的額外撥款 (第 2.29 段)。

香港旅遊發展局和政府的回應

21. 旅發局總幹事感謝審計署進行是項審查，並表示旅發局十分重視審計署於兩份審計報告書內所作的建議，已積極跟進。
22. 商務及經濟發展局局長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 旅遊業是香港四個主要行業之一（註 1）。根據政府統計處的資料，在 2018 年，旅遊業佔香港的本地生產總值約 4.5%，就業人數約 257 000 人，佔總就業人數約 6.6%。

1.3 香港旅遊發展局（旅發局）是根據《旅發局條例》（第 302 章）於 2001 年 4 月成立的政府資助機構，由前身香港旅遊協會（旅協——註 2）改組而成。根據《旅發局條例》，旅發局的宗旨在於：

- (a) 致力擴大旅遊業對香港的貢獻；
- (b) 在全世界推廣香港為亞洲區內一個具領導地位的國際城市和位列世界級的旅遊目的地；
- (c) 提倡對旅客設施加以改善；
- (d) 在政府向公眾推廣旅遊業的重要性的過程中給予支持；
- (e) 在適當的情況下支持為到訪香港旅客提供服務的人的活動；及
- (f) 就促進以上事宜所可採取的措施向香港特別行政區行政長官（行政長官）作出建議及提供意見。

註 1：四個主要行業為貿易及物流業、金融服務業、專業服務及其他工商業支援服務業和旅遊業。2018 年，該等行業分別佔香港本地生產總值的 21.2%、19.8%、11.9% 及 4.5%。

註 2：旅協成立於 1957 年，是一個會員制機構。在 1999 年完成長遠發展策略研究後，旅協理事會決定廢除旅協的會員制度，並把旅協改組為旅發局。為作出有關變更，政府於 2001 年 3 月頒布《旅發局條例》。

旅發局的管治和架構

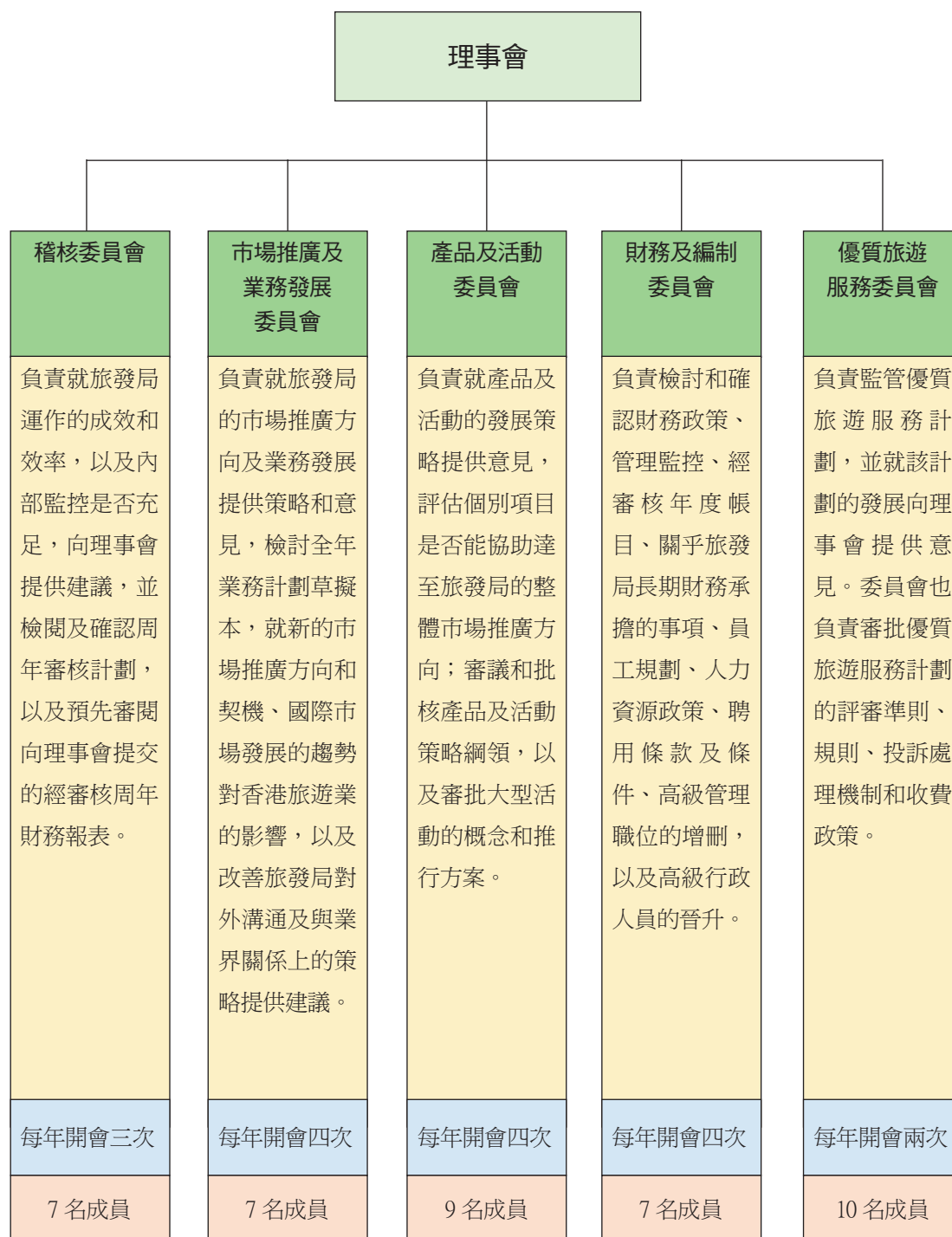
1.4 旅發局的管治組織是理事會，每兩個月開會一次。根據《旅發局條例》，理事會須由 20 名成員組成 (包括 1 名主席——註 3)，均由行政長官委任 (註 4)。理事會轄下設有 5 個委員會，負責監督旅發局不同範疇的工作，以及就委員會職責相關的企業管治事宜，向理事會提供建議。圖一闡述委員會的職責、開會次數和成員人數。

註 3： 根據《旅發局條例》，在 20 名理事會成員中，2 名須為客運商，2 名須為旅館營運人，1 名須為持牌旅行代理商，1 名須為旅遊經營商，1 名須為零售商，及 1 名須為食肆營運人。旅遊事務專員 (見第 1.6 段) 是理事會的副主席，同時是旅發局轄下 5 個委員會的成員。截至 2020 年 3 月 31 日，其餘 11 名成員包括來自法律界、銀行界、商界和娛樂界等不同行業的人士。

註 4： 行政長官委任理事會成員的權力，已轉授予財政司司長。

圖一

理事會轄下的委員會
(2020年3月31日)



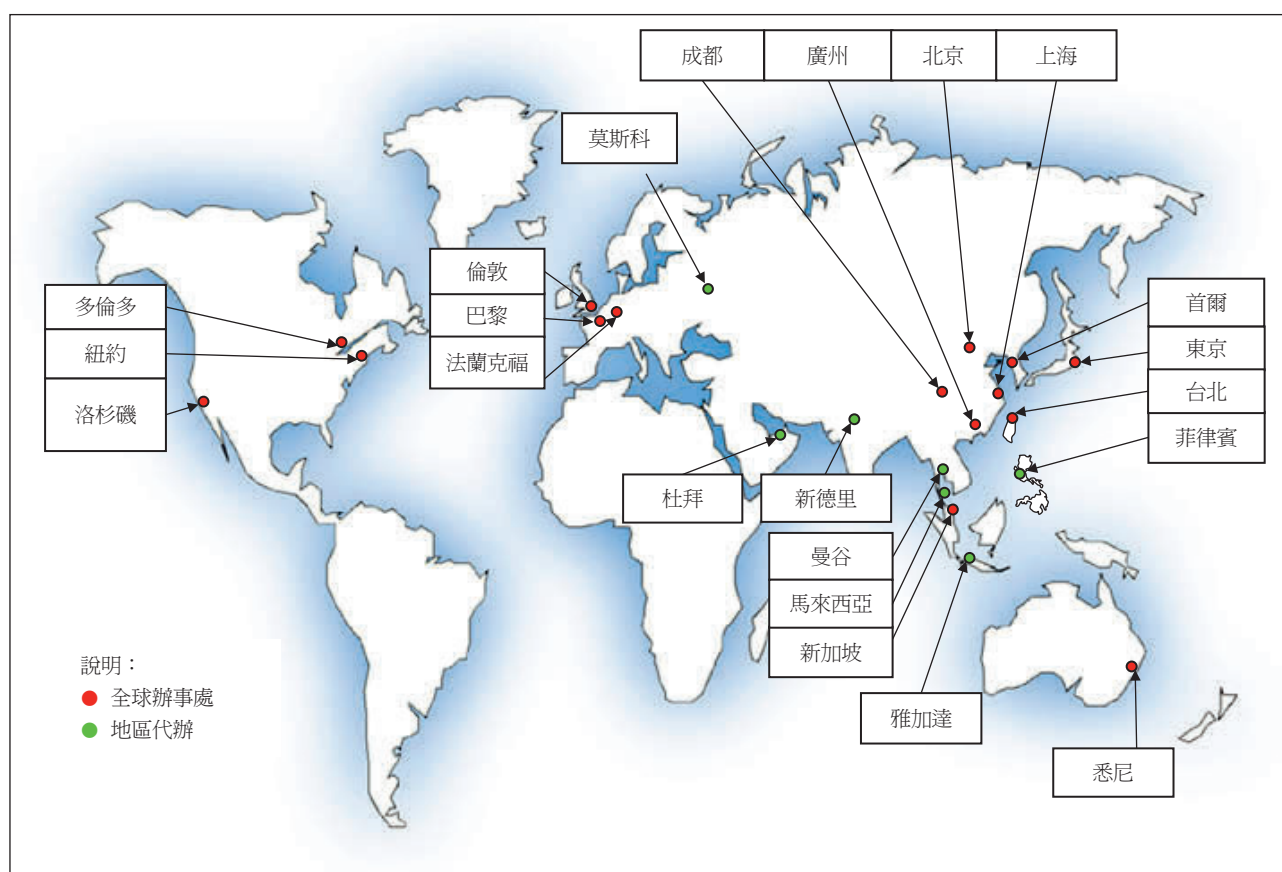
資料來源：旅發局的記錄

附註：計算成員人數時，各委員會的主席也包括在內。

1.5 根據《旅發局條例》，理事會有權委任一名總幹事，作為最高行政人員；該條例也賦權理事會委任其他職員、代理人或承包商。截至2020年3月31日，旅發局的編制有379名員工，包括在香港總辦事處的245人和在15個全球辦事處的134人。除全球辦事處外，旅發局也設有7個地區代辦，負責解答由旅遊業界、傳媒和顧客提出的查詢（見圖二）。地區代辦的運作已外判予其他機構負責。旅發局的組織架構圖載於附錄A。

圖二

全球辦事處及地區代辦的分布
(2020年3月31日)



資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

旅發局與政府的關係

1.6 旅發局的主要職能是在世界各地宣傳和推廣香港作為旅遊勝地，並積極提升訪港旅客在港的體驗。商務及經濟發展局（商經局）負責監督旅發局的運作，而商經局轄下的旅遊事務署則負責制訂和統籌落實各項促進旅遊業發展的政策、策略和計劃。該署同時負責領導和協調政府其他決策局及部門，推行對旅遊業有影響的政策及措施。旅遊事務署的首長為旅遊事務專員，該署與旅發局及其他機構緊密合作，推動本港旅遊業的發展。

收入來源

1.7 旅發局的主要收入來源為：

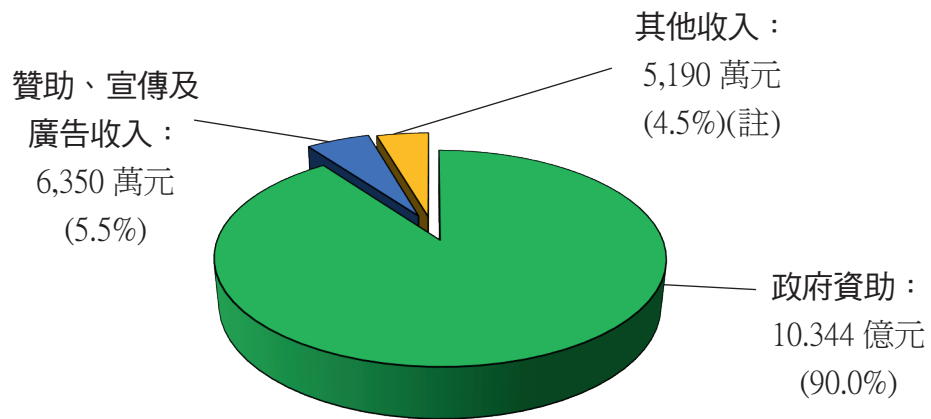
- (a) **政府資助** 政府資助是旅發局的最主要收入來源。商務及經濟發展局常任秘書長（工商及旅遊）是旅發局所獲資助金的管制人員。根據管制人員報告，向旅發局發放資助金，乃旨在推廣訪港旅遊，使旅遊業為本港的經濟繁榮，作出更大貢獻；
- (b) **贊助、宣傳及廣告收入** 有關收入包括：
 - (i) 為各項大型活動、活動和宣傳物品而取得的贊助；及
 - (ii) 來自旅發局刊物、網站及其大型活動場地的廣告收入；及
- (c) **其他收入** 主要包括利息收入和旅發局就其服務而收取的費用。舉例而言，旅發局會向參加優質旅遊服務計劃的商戶收費。

收入和開支

1.8 在 2018–19 和 2019–20 兩個年度，旅發局的收入分別為 11.498 億元和 8.693 億元（見圖三及圖四），開支則分別為 11.46 億元和 8.652 億元（見圖五及圖六）。

圖三

旅發局 11.498 億元總收入的分析
(2018-19 年度)

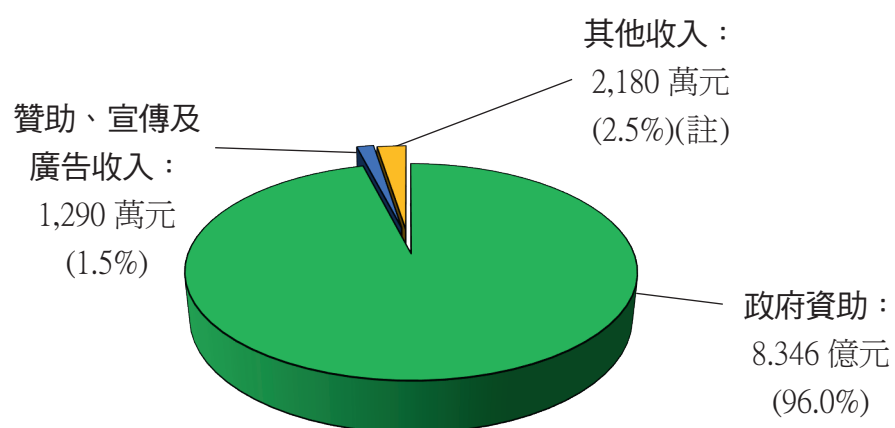


資料來源：審計署對旅發局財務報表的分析

註：其他收入主要為利息收入和服務費。

圖四

旅發局 8.693 億元總收入的分析
(2019-20 年度)

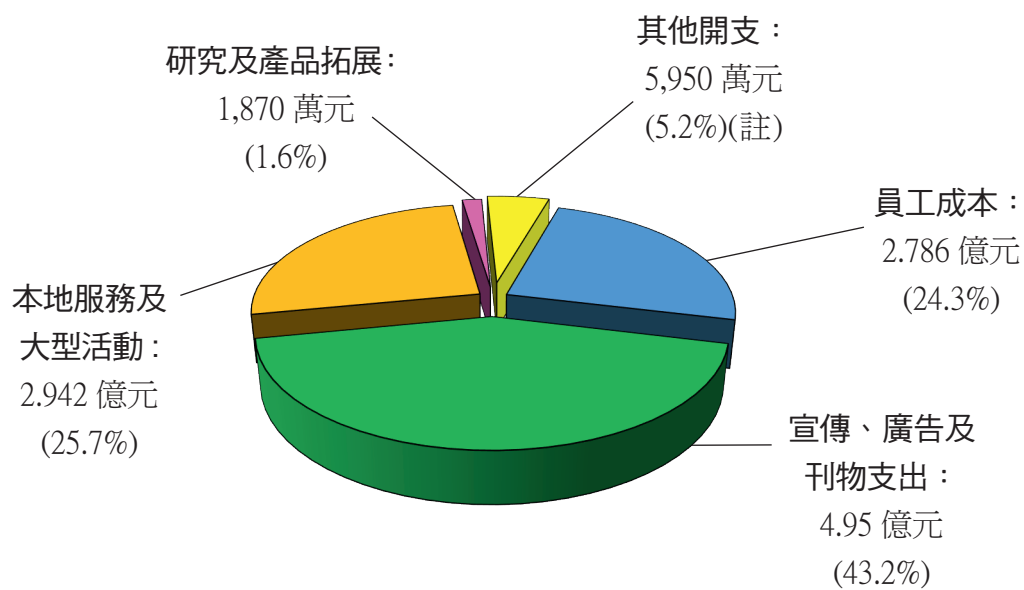


資料來源：審計署對旅發局財務報表的分析

註：其他收入主要為利息收入和服務費。

圖五

旅發局 11.46 億元總開支的分析
(2018-19 年度)

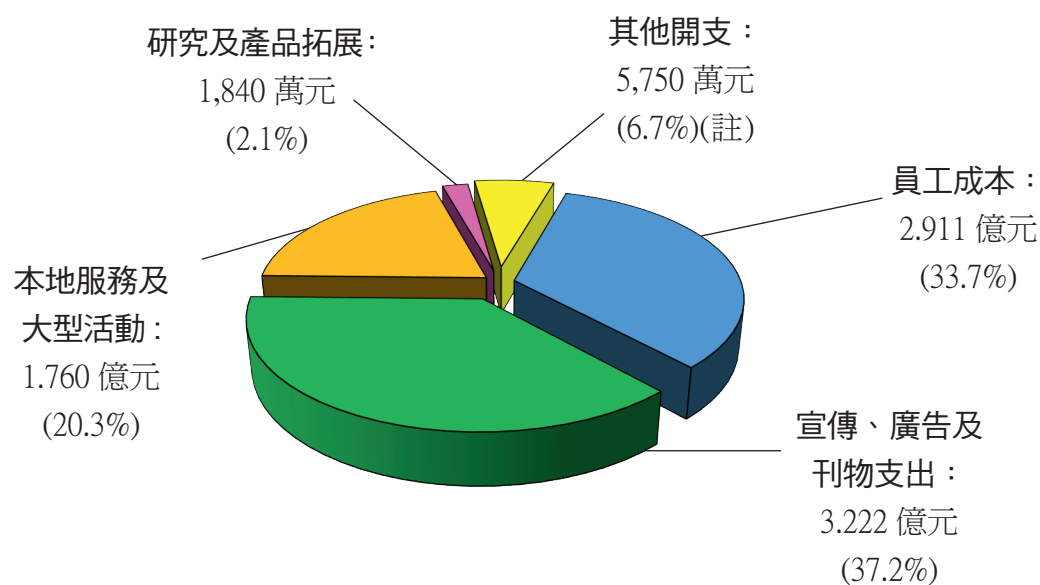


資料來源：審計署對旅發局財務報表的分析

註：其他開支包括租金、差餉、管理費、折舊、核數師酬金等。

圖六

旅發局 8.652 億元總開支的分析
(2019-20 年度)



資料來源：審計署對旅發局財務報表的分析

註：其他開支包括租金、差餉、管理費、折舊、核數師酬金等。

旅遊業表現

1.9 商經局在管制人員報告中，透過 5 項指標匯報旅遊業表現 (見表一)：

- (a) 訪港旅客人次；
- (b) 過夜旅客的留港時間；
- (c) 過夜旅客的滿意程度；
- (d) 每名過夜旅客的平均消費；及
- (e) 與入境旅遊相關的總消費。

表一

香港旅遊業表現
(2014 至 2019 年)

表現指標	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年 (註)
訪港旅客人次 (百萬)	60.8	59.3	56.7	58.5	65.1	55.9
過夜旅客的 留港時間 (過夜天數)	3.3	3.3	3.3	3.2	3.1	3.3
過夜旅客的 滿意程度 (10 分為滿分)	8.2	8.2	8.3	8.4	8.6	8.5
每名過夜旅客 的平均消費 (元)	7,960	7,234	6,599	6,443	6,614	5,820
與入境旅遊相關 的總消費 (10 億元)	359.0	332.3	296.2	296.7	328.2	259.8

資料來源：商經局的管制人員報告

註：旅發局表示，受本港社會事件所影響，旅遊業在 2019 年表現欠佳。

1.10 旅發局表示，自 2019 年年中起，旅遊業表現備受本港的社會事件打擊(見表一)；而 2020 年 1 月爆發的 2019 冠狀病毒疫情，也重創了本港以至全球的旅遊業。為應對 2019 冠狀病毒疫情，各地政府實施了嚴格的旅遊限制和檢疫措施。2020 年 1 至 8 月期間，訪港旅客約有 350 萬人次，較 2019 年同期下跌約 92%。

審查工作

1.11 2020年5月，審計署展開審查旅發局的工作，審查結果載於兩份分開的審計報告書，如下：

- (a) “香港旅遊發展局：企業管治和行政事宜”（本審計報告書的主題）；及
- (b) “香港旅遊發展局：推廣旅遊的工作”（《審計署署長第七十五號報告書》第8章）。

1.12 本審計報告書集中於以下範疇：

- (a) 企業管治（第2部分）；
- (b) 人力資源管理及其他行政事宜（第3部分）；及
- (c) 全球辦事處及地區代辦（第4部分）。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並已就相關事宜提出多項建議。

香港旅遊發展局的整體回應

1.13 旅發局總幹事感謝審計署進行是項審查，並表示：

- (a) 旅發局十分重視審計署於兩份審計報告書內所作的建議，已積極跟進；
- (b) 旅發局會繼續定時進行檢討，強化現有指引及程序，確保善用公帑；及
- (c) 因應2019冠狀病毒改變了全球旅遊業環境，旅發局正趁此機會，全面及深入檢討香港的旅遊定位，包括投資策略、會議、展覽及獎勵旅遊（會展獎勵旅遊）和郵輪旅遊的推廣策略，及大型活動的舉辦等，以重振香港旅遊品牌，推動本港旅遊業的長遠及持續發展。

政府的整體回應

1.14 商務及經濟發展局局長同意審計署的建議。

鳴謝

1.15 審計署進行審查期間，政府及旅發局鑑於 2019 冠狀病毒疫情，曾為僱員實施多項特別上班安排及針對性措施，包括在家工作。在疫情下進行審查工作期間，商經局及旅發局人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：企業管治

2.1 本部分探討旅發局的企業管治事宜，審查工作集中於以下範疇：

- (a) 理事會及委員會 (第 2.3 至 2.20 段)；
- (b) 行政措施備忘錄 (第 2.21 至 2.24 段)；
- (c) 發放予旅發局的政府資助 (第 2.25 至 2.30 段)；及
- (d) 服務表現的衡量和匯報 (第 2.31 至 2.37 段)。

背景

2.2 旅發局的管治組織是理事會。根據《旅發局條例》，理事會須由 20 名由行政長官委任的成員組成。理事會轄下設有 5 個委員會 (見第 1.4 段)，負責監督旅發局不同範疇的工作，以及就委員會職責相關的企業管治事宜，向理事會提供建議。該等委員會為：

- (a) 稽核委員會；
- (b) 市場推廣及業務發展委員會；
- (c) 產品及活動委員會；
- (d) 優質旅遊服務委員會；及
- (e) 財務及編制委員會。

理事會及委員會

需要適時委任委員會主席／成員

2.3 根據旅發局的資料，委任理事會成員加入委員會的程序如下：

- (a) 理事會秘書就邀請理事會新成員加入哪個 (些) 委員會，與總幹事進行磋商；

- (b) 理事會秘書就有關理事會成員適宜加入哪個(些)委員會，向理事會主席作出推薦；
- (c) 獲有關理事會成員答允後，便會在理事會會議上，或透過傳閱文件的形式，徵求理事會批准該項任命；及
- (d) 在委任委員會成員一事上，旅發局會考慮下列因素：
 - (i) **有關成員的背景** 舉例而言，具有稅務、審計或法律背景的成員，會獲推薦加入稽核委員會或財務及編制委員會。具備藝術、文化或貿易背景的成員，則會獲推薦加入產品及活動委員會；
 - (ii) **前任理事會成員加入了哪個(些)委員會** 如卸任的理事會成員之前加入了財務及編制委員會和市場推廣及業務發展委員會，理事會的新成員會獲推薦加入這兩個委員會，使委員會成員數目大致維持不變；及
 - (iii) **每個委員會的理事會成員數目** 旅發局的目標，是讓每個委員會都有一定數目的理事會代表，使理事會成員能在委員會中發揮作用。

2.4 審計署留意到，在委任委員會主席及成員方面有可予改善之處：

- (a) **未有適時委任業界成員加入優質旅遊服務委員會** 根據優質旅遊服務委員會的職權範圍，該會由1名主席、6名理事會成員和4名業界成員(3名來自餐飲及零售業、1名來自有關保障消費者權益的界別)所組成。審計署留意到，為該會委任和再委任業界成員的工作並非每次均適時進行。在2015-16至2019-20年度期間，委任6名成員和再委任3名成員的工作有所延誤。成員席位的出缺期平均為4個月，由2至8個月不等；及
- (b) **未有適時委任稽核委員會主席** 2019年，稽核委員會主席於3月31日卸任後，有關委任新主席的建議書在7月2日才加以傳閱，以供理事會成員審批，而新主席的任命則於7月9日生效(即在上一任主席的任期屆滿後超過3個月)。

2.5 審計署認為，旅發局需要採取措施，確保適時委任委員會主席及成員。

需要委任更多青年人加入理事會

2.6 行政長官在 2017 年施政報告中公布，政府將委任更多青年人加入各政府委員會，目標是在本屆政府內提升青年成員（即 18 至 35 歲的人士）的整體比例至 15% 的水平。

2.7 截至 2020 年 8 月，在理事會的 19 名非官方成員中，並沒有 18 至 35 歲的人士。審計署留意到，由 2017 年 10 月發表施政報告，至 2020 年 8 月這段期間，有 12 人獲委任為理事會的新成員，當中只有 1 人（8%）在獲委任時年齡介乎 18 至 35 歲。審計署認為，商經局需要加倍努力，委任更多青年人加入理事會。

逾期發出理事會／委員會會議記錄

2.8 在切實可行範圍內，理事會／委員會會議記錄盡早發出至為重要，此舉讓成員在對會議記憶猶新之時，就會議記錄發表意見，並提出修訂。根據旅發局的指引，理事會／委員會會議記錄初稿須在會後 3 星期內發出，供成員傳閱。

2.9 就 2015–16 至 2019–20 年度期間所舉行的理事會／委員會會議，審計署審查了所有相關的 126 份會議記錄初稿，發現 41 份（33%）並非在會後 3 星期內發出，與旅發局的指引不符（見第 2.8 段），逾期日數介乎 1 至 42 天，平均為 11 天。審計署認為，旅發局需要採取措施，確保會議記錄初稿按其指引在會後 3 星期內發出，供成員傳閱。

需要改善會議上的申報利益處理工作

2.10 根據旅發局發出的《理事會成員行為守則》（《行為守則》——註 5）：

- (a) 在申報利益方面，理事會成員須遵守兩層申報利益制度，包括在獲委任時及之後每年申報其一般金錢利益，以及在出現利益衝突時加以申報；及

註 5：旅發局表示，《行為守則》同時適用於理事會及委員會成員，原因是除優質旅遊服務委員會的業界成員外，所有委員會成員均為理事會成員。就該等業界成員，旅發局提供指引以供他們按一層申報利益制度來申報利益。

- (b) 成員如在理事會所審議的任何事項上有須申報的利益，便須在知悉有關利益後，於切實可行的範圍內盡早並在討論有關事項前向主席（或理事會）披露。主席（或理事會）須決定該名成員可否就有關事項發言或參與表決、可否留在席上旁聽，或應否避席。

《行為守則》中並沒有提供指引，訂明成員在所審議事項有須申報的利益時，可在什麼情況下就有關事項發言或參與表決、留在席上旁聽，或應予避席。

2.11 根據廉政公署在 2019 年 1 月出版的《非政府機構處理利益衝突要訣》單張，理事會在處理已申報的利益衝突時必須小心謹慎，切勿只將已申報的利益衝突存檔了事，而不考慮應否採取紓減利益衝突的措施。

2.12 審計署審查了在 2015–16 至 2019–20 年度期間舉行的所有 126 次理事會／委員會會議的相關會議記錄，留意到在 17 次會議上，主席及部分成員曾申報利益：

- (a) 2 次 (12%) 會議的會議記錄 (註 6) 載述了有關處理利益衝突的決定，但沒有提及作出有關決定的理據；
- (b) 5 次 (29%) 會議的會議記錄沒有載述有關處理利益衝突的決定及其背後理據。相關的主席／成員放棄參與討論及／或表決，但並沒有避席；及
- (c) 其餘 10 次 (59%) 會議，則並沒有任何書面證據顯示席上曾就如何處理利益衝突作出決定，相關的主席／成員並沒有放棄參與討論或表決，也沒有避席。

2.13 審計署認為，理事會應按照實際或所認知的風險，採取相應的措施來紓減利益衝突，並把所作決定及背後理據妥為記錄在案。審計署認為，旅發局需要：

- (a) 就已申報的利益的紓減措施，把有關決定及其背後理據寫入會議記錄；及

註 6： 在一次會議上，與會者決定已申報有利益衝突的主席可繼續主持會議，但須放棄表決。在另一次會議上，與會者決定批准已申報有利益衝突的主席及 5 名成員就有關事宜表決。

- (b) 改善《行為守則》中的指引，就已申報利益的主席／成員可在什麼情況下繼續參與會議，並在席上發言及／或表決提供指導原則。

逾期提交利益申報表

2.14 審計署審查了理事會成員在 2016 至 2020 年 (截至 2020 年 4 月) 期間首次獲委任時提交的 16 份利益申報表，以及在此期間提交的 95 份年度利益申報表，發現在成員首次獲委任時提交的 16 份利益申報表中，有 4 份 (25%) 是限期後提交；而 95 份年度利益申報表中，也有 17 份 (18%) 遲交。逾期日數由 1 至 78 天不等，平均為 17 天。

2.15 根據旅發局發出的《行為守則》，當存在已知的潛在利益衝突時，理事會秘書可以不把相關文件分發給有關成員。儘管如此，審計署留意到在 21 宗逾期提交利益申報表的個案中，有 6 宗 (29%) 所涉及的 6 名成員在提交利益申報表前獲分發理事會文件，當中 3 人是理事會的新成員，3 人是現任成員 (註 7)。這幾宗個案最終均沒有涉及利益衝突。然而，即使這些成員及後申報有潛在利益衝突，理事會秘書也會因為他們逾期申報而無法扣起相關文件，使他們取得敏感資料。

2.16 審計署認為，旅發局需要：

- (a) 採取措施，確保理事會成員適時提交利益申報表；及
- (b) 在接獲理事會新成員的利益申報表前，不向其分發文件。

審計署的建議

2.17 審計署建議商務及經濟發展局局長應加倍努力，委任更多青年人加入理事會。

註 7：旅發局表示，由於理事會的現任成員知悉有關申報規定，而理事會秘書應已把他們所申報的利益記錄在旅發局的檔案，因此申報限期並不適用於他們，而年度利益申報只旨在提醒理事會成員在情況有變時，更新旅發局檔案內的資料。因此，旅發局仍會分發理事會文件予未有提交年度申報表的現任成員。

2.18 審計署也建議旅發局總幹事應：

- (a) 採取措施，確保適時委任委員會主席及成員；
- (b) 採取措施，確保會議記錄初稿按旅發局指引，在理事會／委員會會議後 3 星期內發出，供成員傳閱；
- (c) 就已申報的利益的紓減措施，把有關決定及其背後理據寫入會議記錄；
- (d) 改善《行為守則》中的指引，就已申報利益的主席／成員可在什麼情況下繼續參與會議，並在席上發言及／或表決提供指導原則；
- (e) 採取措施，確保理事會成員適時提交利益申報表；及
- (f) 在接獲理事會新成員的利益申報表前，不向其分發文件。

政府的回應

2.19 商務及經濟發展局局長同意載於第 2.17 段的審計署建議，並表示：

- (a) 商經局清楚知道有需要委任更多青年人加入理事會，並一直為此而努力。成員的平均年齡，已由 2018 年 1 月的 54.2 歲，降至 2020 年 9 月的 49.6 歲；及
- (b) 日後委任成員時，商經局會盡量委任更多青年人加入理事會。

香港旅遊發展局的回應

2.20 旅發局總幹事同意載於第 2.18 段的審計署建議，並表示：

- (a) 在個別情況下，或需要較長時間確認委員會主席／成員的委任。旅發局已提醒委員會秘書，在委員會主席或成員離任前，預留足夠時間啟動和完成委任程序，以確保能適時委出繼任者；
- (b) 旅發局一直致力於會議舉行後 3 周內發出會議記錄初稿，以供理事會／委員會成員傳閱。旅發局會加強指引，要求理事會／委員會秘書在傳閱工作因無法預計的情況而延誤時，在會議記錄初稿的提交限期前通知主席，並作出解釋；

- (c) 根據《行為守則》(兩層申報利益制度)，理事會成員在會議中申報的利益衝突須寫入會議記錄。稽核委員會也於 2019 年 7 月 30 日舉行的第 77 次會議上再次強調，就理事會主席／成員在會議上所申報利益而作的決定，應記錄在案。理事會秘書又於 2019 年 11 月向各委員會秘書舉行簡報會，重申上述規定；
- (d) 關於就所申報利益而作出決定後，把背後理據記錄在案的規定，廉政公署在 2020 年 7 月提供了相關指引¹，載述可根據申報的不同性質而採取哪些行動。理事會秘書已於 2020 年 8 月落實該指引；及
- (e) 旅發局將採取措施，確保理事會成員(包括新成員)有充足時間，適時提交利益申報。旅發局並會確保新成員在完成利益申報後，始獲發會議文件。

行政措施備忘錄

需要與旅發局訂立行政措施備忘錄

2.21 根據財經事務及庫務局局長發出的《財務通告第 9/2004 號》“有關管理及控制政府給予資助機構撥款的指引”(該通告於 2019 年 3 月 5 日更新)，作為良好的管理做法，各決策局局長或有關管制人員最好與其管轄範圍內的各個接受政府經常撥款的機構訂立行政措施備忘錄或類似的文書。這類特備文書應訂明有關各方在提供及監察經政府資助的服務及工程項目方面的責任。然而，自 2001 年 4 月旅發局成立以來，政府一直沒有與旅發局訂立行政措施備忘錄。

2.22 審計署認為，商經局需要與旅發局訂立行政措施備忘錄，訂明政府及旅發局在提供和監察旅發局服務方面的責任。

審計署的建議

2.23 審計署建議商務及經濟發展局局長應與旅發局訂立行政措施備忘錄，訂明政府及旅發局在提供和監察旅發局服務方面的責任。

政府的回應

2.24 商務及經濟發展局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 儘管自旅發局於 2001 年成立至今，商經局一直沒有與對方訂立行政措施備忘錄，但已有既定做法和指引，訂明旅遊事務署及旅發局在提供和監察服務方面的責任；及
- (b) 商經局會按《財務通告第 9/2004 號》中的規定，與旅發局訂立行政措施備忘錄。

發放予香港旅遊發展局的政府資助

2.25 政府資助是旅發局的最主要收入來源（見第 1.8 段）。2019–20 年度，政府資助佔旅發局收入的 96%。商務及經濟發展局常任秘書長（工商及旅遊）是旅發局所獲資助金的管制人員。有關資助金包括以下兩類：

- (a) **經常資助金** 以基線資助的形式發放予旅發局；及
- (b) **額外撥款** 除基線資助外，旅發局也獲發放有時限的額外撥款，以推行特定的推廣活動。

在 2015–16 至 2020–21 年度期間，發放予旅發局的政府資助介乎 7.586 億元至 15.022 億元不等（見表二）。

表二

發放予旅發局的政府資助
(2015–16 至 2020–21 年度)

財政年度	經常資助金 (a) (百萬元)	額外撥款 (b) (百萬元)	資助金總額 (c) = (a) + (b) (百萬元)
2015–16	628.6 (83%)	130.0 (17%)	758.6 (100%)
2016–17	633.4 (72%)	249.8 (28%)	883.2 (100%)
2017–18	648.6 (68%)	302.6 (32%)	951.2 (100%)
2018–19	660.3 (69%)	302.3 (31%)	962.6 (100%)
2019–20	698.2 (64%)	386.7 (36%)	1,084.9 (100%)
2020–21 (註)	728.2 (48%)	774.0 (52%)	1,502.2 (100%)

資料來源：審計署對旅遊事務署記錄及管制人員報告的分析

註：2020–21 年度的大筆額外撥款，乃供旅發局在疫情過後加強推廣，重振旅遊業之用。

附註：載於旅發局財務報表的政府資助金額，與管制人員報告內的數字並不相同，其主要原因是根據旅發局的會計政策，用於非經常活動和會展獎勵旅遊活動而取得的政府資助，於年內相關支出產生時確認為收入，未動用的結餘撥入預收款項項目。

在處理未動用的額外撥款方面有可予改善之處

2.26 根據《財務通告第 9/2004 號》：

- (a) 如符合有關法例或撥款協議的條文，資助機構可把受資助計劃的剩餘款項撥入儲備。設立儲備可鼓勵資助機構節約，而有關儲備亦可為機構提供緩衝，應付緊急需要；
- (b) 管制人員應為儲備的款項訂定適當的上限，並就此事諮詢財經事務及庫務局(庫務科)。訂定上限是為了防止有關機構累積多於所需的款項，以致政府未能善用本來可獲退還的未用資助金以推行其他有價值的項目；及

- (c) 管制人員應就年內可考慮增撥資助金，以及可收回剩餘資助金（儘管已作出上文 (a) 及 (b) 項所述的任何設立儲備安排）的情況，與資助機構達成協議。在任何情況下，管制人員都應在考慮到提供公眾服務及運用公帑的經濟效益、效率和成效後，確保已設立適當的成本控制及監察制度，以監督資助機構使用公帑的情況。

2.27 在財政年度結束時，旅發局會就額外撥款的整體開支情況，向旅遊事務署提交資料，並提出建議，滾存未動用的額外撥款，用於現有或新設服務，以徵求商經局批准。審計署留意到，在 2016–17 至 2019–20 年度期間，旅發局未動用的額外撥款介乎 1,380 萬元至 2.702 億元不等（見表三）。在 2016–17 至 2018–19 年度期間，商經局批准旅發局把未動用的額外撥款滾存。2020 年 9 月，旅遊事務署在回應審計署的查詢時表示，2019–20 年度的 2.702 億元未動用額外撥款會退還政府。

表三

在財政年度結束時未動用的額外撥款
(2016–17 至 2019–20 年度)

財政年度	額外撥款 (百萬元)	未用額外撥款 (百萬元)	百分比
2016–17	249.8	13.8	5.5%
2017–18	302.6	33.6	11.1%
2018–19	302.3	24.4	8.1%
2019–20	386.7	270.2 (註)	69.9%

資料來源：審計署對旅發局和旅遊事務署記錄的分析

註：2019–20 年度出現大筆未動用的額外撥款，主要原因是活動和計劃因社會事件和 2019 冠狀病毒疫情而取消和延期。

2.28 審計署認為，商經局需要考慮《財務通告第 9/2004 號》所載的規定，制訂機制處理未動用的額外撥款，並適當地把該機制納入其與旅發局簽訂的行政措施備忘錄內。

審計署的建議

2.29 審計署建議商務及經濟發展局局長應考慮《財務通告第 9/2004 號》所載的規定，制訂機制處理未動用的額外撥款，並適當地把該機制納入其與旅發局簽訂的行政措施備忘錄內。

政府的回應

2.30 商務及經濟發展局局長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 旅遊事務署一直按照《財務通告第 9/2004 號》的精神來處理旅發局就滾存未動用額外撥款而提出的建議；及
- (b) 由於政府將與旅發局訂立行政措施備忘錄，商經局會考慮《財務通告第 9/2004 號》所載的規定，制訂機制處理未動用的額外撥款，並適當地把該機制納入行政措施備忘錄內。

服務表現的衡量和匯報

旅遊業表現重要指標

2.31 旅發局以下列 6 項旅遊業表現重要指標來衡量旅遊業的表現：

- (a) 訪港旅客人次；
- (b) 過夜旅客的留港時間；
- (c) 每名過夜旅客的消費；
- (d) 過夜旅客的滿意程度；
- (e) 再次來港的意欲；及
- (f) 旅客會否向親友推薦。

各項旅遊業表現重要指標在 2017 至 2019 年期間的目標和實際成績載列於表四。

表四

各項旅遊業表現重要指標的目標和實際成績
(2017 至 2019 年)

旅遊業表現 重要指標	2017 年		2018 年		2019 年	
	目標	實際	目標	實際	目標	實際
訪港旅客人次 (百萬)	55.4	58.5	60.6	65.1	66.4	55.9
過夜旅客的 留港時間 (過夜天數)	3.3	3.2	3.1	3.1	3.1	3.3
每名過夜旅客 的平均消費 (元)	6,254	6,443	6,347	6,614	6,195	5,820
過夜旅客的 滿意程度 (10 分為滿分)	8.3	8.4	8.4	8.6	8.6	8.5
再次來港的 意欲	90%	92%	92%	92%	92%	92%
旅客會否向 親友推薦	90%	92%	91%	92%	92%	89%

資料來源：旅發局的記錄

業務指標

2.32 為推動本港旅遊業的進一步發展，旅發局訂立了多項策略重點。每年，旅遊事務署都會檢視這些重點，以便將之納入旅發局的工作計劃，提交立法會經濟發展事務委員會討論。審計署審查了 2014–15 至 2018–19 年度期間的 5 份工作計劃，留意到旅發局每年均就各項策略重點，制訂市場推廣方面的預算；但每項策略重點的實際開支（見附錄 B），則沒有在工作計劃中載述。該段期間的策略重點為：

- (a) 鞏固“香港——亞洲國際都會”品牌及加強公關宣傳；
- (b) 加強數碼媒體推廣；
- (c) 強化大型活動吸引力；
- (d) “一程多站”發展及推廣策略；
- (e) 推動會展獎勵旅遊業務；
- (f) 刺激郵輪旅遊需求；
- (g) 支援業界，加強合作；
- (h) 堅守優質旅客服務；及
- (i) 良好企業管治(包括資源管理、財務管理、資訊科技應用、旅客研究及策略規劃等)。

旅發局透過一套業務指標來衡量每項策略重點的表現。

需要改善業務指標的制訂工作

2.33 旅發局在訂立業務指標時，理事會的參與程度與訂立旅遊業表現重要指標時有別。在每年提交理事會的年度業務計劃及財政預算中，旅發局會列出6項旅遊業表現重要指標(見第2.31段)及其目標，以供理事會確認。審計署留意到，旅發局每年訂立業務指標及其相關目標，以便監察各策略重點下的工作成效時，未有徵求理事會確認。

2.34 2020年1月，為逐步恢復旅客對香港的信心，重建香港作為國際級旅遊目的地的形象，振興旅遊業，旅發局在其2020-21年度工作計劃中訂立下列5項策略重點：

- (a) 審視本港旅遊品牌，重建香港旅遊形象；
- (b) 加強業界支援及合作；
- (c) 穩住會展獎勵旅遊及郵輪旅客業務；
- (d) 以大型盛事帶出正面訊息；及

- (e) 良好企業管治 (包括資源管理、財務管理、資訊科技應用、旅客研究及策略規劃等)。

審計署認為，旅發局需要考慮在訂立業務指標及其相關目標，以便監察各策略重點下的工作成效時，徵求理事會確認。

需要改善有關旅遊業表現重要指標和業務指標的匯報工作

2.35 審計署審查了旅發局就旅遊業表現重要指標和業務指標的匯報工作，留意到有可予改善之處：

- (a) **有關旅遊業表現重要指標的匯報工作** 旅發局在其年報中匯報旅遊業表現重要指標的實際成績。然而，旅發局年報中並沒有載述相關目標；及
- (b) **有關業務指標的匯報工作** 旅發局並沒有向理事會匯報各項策略重點下業務指標的目標和實際成績。

審計署認為，為提升運作上的透明度，並就運作情況向公眾負責，旅發局需要加強其匯報表現的工作，尤其需要在其年報中，匯報旅遊業表現重要指標的目標。旅發局也需要就每項策略重點下的業務指標，向理事會匯報目標和實際成績。

審計署的建議

2.36 審計署**建議**旅發局總幹事應：

- (a) 考慮在訂立業務指標及其相關目標，以便監察各策略重點下的工作成效時，徵求理事會確認；及
- (b) 採取措施，加強旅發局匯報表現的工作。具體而言，旅發局應：
 - (i) 在年報中匯報旅遊業表現重要指標的目標；及
 - (ii) 就每項策略重點下的業務指標，向理事會匯報目標和實際成績。

香港旅遊發展局的回應

2.37 旅發局總幹事同意審計署的建議，並表示：

- (a) 旅發局在制訂主要業務指標及其相關目標時，將會徵詢理事會及有關委員會的意見及確認；及
- (b) 會由下一份年報起，加入有關旅遊業表現重要指標及其達標程度的資料。旅發局並會定期向有關當局報告有關業務指標的最新情況。

第 3 部分：人力資源管理及其他行政事宜

3.1 本部分探討旅發局的人力資源管理及其他行政事宜，審查工作集中於以下範疇：

- (a) 旅發局的薪酬架構 (第 3.2 至 3.13 段)；
- (b) 員工管理事宜 (第 3.14 至 3.22 段)；及
- (c) 其他行政事宜 (第 3.23 至 3.33 段)。

香港旅遊發展局的薪酬架構

3.2 旅發局的員工分為總辦事處員工和全球辦事處員工兩類。總辦事處員工分為 4 個等級 (總辦事處等級 A 至 D) 和 18 個工作級別，而全球辦事處 (成都辦事處及其位於武漢的分處除外) 的員工則分為 4 個等級 (全球辦事處等級 A 至 D) 和 11 個工作級別 (即級別 11 至 21) (見表五)。成都辦事處及其位於武漢的分處，員工只分為 3 個等級和 7 個工作級別。

表五

總辦事處及全球辦事處員工的薪酬架構
(2020年3月31日)

等級	總辦事處員工		全球辦事處員工	
	工作級別	典型職位	工作級別	典型職位
A	20 至 22 和 24 (不設級別 23)	<ul style="list-style-type: none"> • 總幹事 • 副總幹事 • 總經理 	20 至 21	<ul style="list-style-type: none"> • 區域幹事
B	16 至 19	<ul style="list-style-type: none"> • 幹事／總監 • 高級經理 • 經理 	16 至 19	<ul style="list-style-type: none"> • 幹事／總監 • 高級經理 • 經理
C	13 至 15	<ul style="list-style-type: none"> • 副經理 • 高級主任 • 主任 	13 至 15	<ul style="list-style-type: none"> • 副經理 • 高級主任 • 主任
D	6 至 12	<ul style="list-style-type: none"> • 助理主任 • 高級助理 • 高級文員 • 文員／助理 • 接待員 • 辦公室助理 • 茶水侍務員 	11 至 12	<ul style="list-style-type: none"> • 助理主任

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

3.3 根據旅發局的薪酬架構，每個工作級別的最低和最高薪金為薪幅中點的75%和125%。審計署審查了旅發局截至2020年3月31日的員工薪金，留意到在423名員工(註8)之中，有85人(20%)的薪金低於薪幅下限。2020年10月，旅發局在回應審計署的查詢時表示，旅發局已採取措施，確保薪酬能符合僱員合理期望的同時，又能符合審慎運用公共資源的原則。

註8：截至2020年3月31日，在該423名員工當中，347人屬旅發局編制中的常額人員；其餘76人屬合約僱員，不包括在旅發局員工編制之內。經批准的薪幅，同時適用於常額人員和合約僱員。

3.4 旅發局曾委聘顧問，於 2003、2011、2016 和 2017 年檢討總辦事處員工的薪酬架構，又於 2006 和 2018 年檢討全球辦事處員工的薪酬架構，把各工作級別的薪幅與市場加以比較，從而確保旅發局的薪酬架構具競爭力。過程中，顧問會把每個工作級別的薪幅中點與市場薪酬中位數加以比較。倘薪幅中點在可接受的偏差幅度（即市場薪酬中位數的 85% 至 115%）以外，則有關工作級別的薪幅中點會在財務及編制委員會批准後調整至範圍以內。

3.5 員工薪酬每年調整，所考慮的因素有兩項：

- (a) **個人表現** 員工表現會透過評級加以衡量。評級分為第一至第七級，獲評第一至第三級的員工，加薪幅度會較被評為第四和第五級的員工高。被評為第六和第七級的員工，不會獲得加薪；及
- (b) **薪資均衡指標** 薪資均衡指標即某名員工的實際薪酬與所屬工作級別薪幅中點之間的比率。薪資均衡指標超過 125% 的員工，不會獲得加薪。在工作表現評級相同的員工中，薪資均衡指標為 100% 或以下者，其加薪幅度會高於薪資均衡指標超過 100% 的員工。工作表現被評為第六和第七級的員工，無論其薪資均衡指標為多少，均不會獲得加薪（見上文 (a) 項）。

需要更適時地進行薪酬架構檢討

3.6 總辦事處員工的薪酬架構曾於 2011 年進行檢討。事隔 5 年，旅發局於 2016 年 10 月完成另一次檢討，發現在所有 18 個工作級別中，有 4 個的薪幅中點是在可接受的偏差幅度以外。財務及編制委員會當時決定暫緩調整薪幅，並要求旅發局在 2017 年就總辦事處員工的薪酬架構進行更詳細的檢討。2017 年的薪酬架構檢討結果顯示，有 5 個工作級別（包括在 2016 年檢討時發現的 3 個工作級別，以及 2 個新發現的工作級別）的薪幅中點在可接受的偏差幅度以外（見表六）。旅發局遂根據 2017 年的檢討結果，調整薪酬架構。

表六

工作級別的薪幅中點在可接受的偏差幅度以外
(2017 和 2018 年)

	工作 級別 總數	中點在可接受 偏差幅度以外的 工作級別數目 (註)		低於／超過可接受 偏差幅度的百分點 (註)	
		低於	超過	低於	超過
總辦事處 (截至2017年)	18	1	4	3	1 至 11
全球辦事處 (截至2018年) :					
北京	11	—	4	—	2 至 21
上海	11	—	1	—	1
武漢 (成都辦事處 的分處)	7	2	—	1 至 7	—
悉尼	11	2	—	2	—
東京	11	—	7	—	3 至 14
台北	11	—	11	—	14 至 56
洛杉磯	11	—	2	—	1 至 8
紐約	11	3	1	2 至 4	7
整體 (全球辦事處)	84	7	26	1 至 7	1 至 56

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

註：可接受的偏差幅度為市場薪酬中位數的 85% 至 115% (見第 3.4 段)。5 個總辦事處工作級別和 33 個全球辦事處工作級別的薪幅中點在可接受的偏差幅度以外。這兩欄數字表示薪幅中點較市場薪酬中位數的 85% 低了多少個百分點，或較市場薪酬中位數的 115% 高出多少個百分點。舉例而言，總辦事處有 1 個工作級別的薪幅中點為市場薪酬中位數的 82% (即 85%–3%)，而 4 個工作級別的薪幅中點為市場薪酬中位數的 116% (115%+1%) 至 126% (115%+11%)。

3.7 全球辦事處員工的薪酬架構曾於 2006 年進行檢討。事隔 12 年，旅發局於 2018 年進行另一次檢討。根據 2018 年檢討的結果，在 15 個全球辦事處中，有 8 個 (53%) 辦事處有 1 個或以上工作級別的薪酬中點在可接受的偏差幅度以外；而在該 8 個全球辦事處的 84 個工作級別中 (見表六)，有 33 個 (39%) 的薪酬中點在可接受的偏差幅度以外。其中以台北辦事處的情況尤為嚴重。該辦事處所有工作級別的薪酬中點，均超出可接受的偏差幅度 14 至 56 個百分點 (見表六)。旅發局遂根據 2018 年的檢討結果，調整這些全球辦事處的薪酬架構。

3.8 審計署留意到，20 年來旅發局只就總辦事處員工的薪酬架構進行過 4 次檢討，以及就全球辦事處員工的薪酬架構進行過 2 次檢討 (見第 3.4 段)。2018 年 4 月和 2019 年 5 月，財務及編制委員會採納了薪酬檢討顧問的建議，即每三年一次檢討總辦事處及全球辦事處的薪酬架構。審計署認為，旅發局需要採取措施，確保薪酬架構檢討能更適時地進行，以便及時發現有哪些工作級別的薪酬中點在可接受的偏差幅度以外。

需要定期向商經局提交高層管理人員薪酬檢討報告

3.9 根據行政署長在 2003 年 3 月發出的《通函第 2/2003 號》(註 9)：

- (a) 除若干獲豁免機構類別 (註 10) 外，所有運作收入中超過 50% 來自政府的受資助機構，均需就其最高級三層人員的數目、職級和薪酬 (包括基本薪金、不定額的薪酬及各種津貼) 進行檢討 (薪酬檢討)，並就檢討結果向所屬決策局局長提交年度報告；
- (b) 如在報告涵蓋的期間內，最高級三層人員的數目、職級和薪酬如有任何變動，有關受資助機構須加以解釋，並提出理據；及
- (c) 為加強透明度，相關的決策局局長會與其職限內的受資助機構制訂合適安排，把定期檢討報告向公眾披露。

註 9：2018 年 8 月，行政署長發出《通函第 11/2018 號》，以取代《通函第 2/2003 號》；各項主要規定維持不變，但提交檢討報告的頻率則由“每年”修訂為“定期”。

註 10：豁免準則主要包括：(a) 政府以繳付年費／贊助費的形式提供款項；(b) 政府提供款項以購買服務；(c) 機構最高級三層職位完全由公務員出任；及 (d) 人手安排須受法定條文或行政會議／立法會通過的決定所規管。

3.10 旅發局有超過 50% 收入來自政府 (見第 1.8 段)，因此需要遵守上述通函的規定。旅發局最高級三層人員為總幹事、副總幹事及總經理／區域幹事。審計署留意到，旅發局自 2001 年成立以來，一直沒有進行任何薪酬檢討，因此也沒有向商經局提交任何檢討結果報告。2020 年 9 月，旅遊事務署在回應審計署的查詢時表示，旅遊事務署一直透過審視旅發局提交財務及編制委員會的薪酬架構檢討報告 (見第 3.4 段)，監察旅發局所有員工 (包括高級人員) 的薪酬。審計署認為，薪酬架構檢討未能完全符合通函所載的規定，例如薪酬架構檢討報告並沒有就最高級三層人員在數目、職級和薪酬上的變動提供解釋或理據 (見第 3.9(b) 段)。

3.11 審計署認為，旅發局需要檢討最高級三層人員的數目、職級和薪酬，並按行政署長在其相關通函中公布的規定，就檢討結果向商經局提交報告。

審計署的建議

3.12 審計署**建議**旅發局總幹事應：

- (a) 採取措施，確保薪酬架構檢討能更適時地進行，以便及時發現有哪些工作級別的薪幅中點在可接受的偏差幅度以外；及
- (b) 檢討最高級三層人員的數目、職級和薪酬，並按行政署長在其相關通函中公布的規定，就檢討結果向商經局提交報告。

香港旅遊發展局的回應

3.13 旅發局總幹事同意載於第 3.12(b) 段的建議和察悉載於第 3.12(a) 段的建議，並表示：

- (a) 財務及編制委員會已於 2018 年 4 月和 2019 年 5 月的會議上，通過每三年為總辦事處及全球辦事處進行一次薪酬架構檢討的建議 (見第 3.8 段)，旅發局已採納並正執行該建議；及
- (b) 旅發局會確保根據總辦事處僱員薪酬架構檢討時間表，就最高三級的僱員數目、職級和薪酬，每三年向商經局提交報告。

員工管理事宜

需要改善招聘工作的進行和記錄

3.14 根據旅發局發出的《人力資源政策及程序》，招聘總經理／區域幹事時：

- (a) 應由財務及編制委員會至少半數成員組成的遴選委員會負責進行面試；
- (b) 每名面試人員均須填寫利益衝突申報表，申明與應徵者的關係；及
- (c) 每名面試人員均須在面試後填寫面試評核表，述明其對各應徵者的評價和是否推薦錄用。

3.15 在2013-14至2019-20年度期間，旅發局曾6次招聘總經理／區域幹事。審計署審查有關招聘工作後發現：

- (a) 在1次(17%)招聘工作中，5名面試人員中有2人簽署了空白的利益衝突申報表，而沒有說明他們是否與應徵者有關係；及
- (b) 在4次(67%)招聘工作中，部分面試人員在填寫面試評核表(見第3.14(c)段)時，留空了全部5個評估應徵者的項目(註11)(見表七)。

註11：這5個項目為：(a) 相關經驗；(b) 策略和業務管理；(c) 領導才能、協作能力和文化融和；(d) 溝通和影響力；及 (e) 誠信和管治能力。

表七

沒有填寫應徵者評估詳情的面試人員數目
(2013-14 至 2019-20 年度)

有否在面試評核表 上記錄評估結果	面試人員數目			
	招聘工作 A	招聘工作 B	招聘工作 C	招聘工作 D
全部 5 項 (a)	2 (33%)	3 (75%)	1 (33%)	4 (80%)
5 項皆無 (b)	4 (67%)	1 (25%)	2 (67%)	1 (20%)
總計 (c)=(a)+(b)	6 (100%)	4 (100%)	3 (100%)	5 (100%)

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

3.16 審計署認為，旅發局需要採取措施，確保招聘工作按照旅發局的《人力資源政策及程序》進行，並妥為記錄相關資料（即填妥利益衝突申報表和面試評核表）。

沒有適時向稅務局提供資料

3.17 2020 年 3 月，由旅發局委聘的顧問完成了有關旅發局風險管理和內部監控系統的評估。

3.18 顧問發現，旅發局並沒有實行內部監控措施，以確保旅發局按《稅務條例》(第 112 章)的規定，適時就與員工相關的事宜通知稅務局：

- (a) 關於新聘員工的通知，須在僱用開始日期後不遲於 3 個月提交；
及
- (b) 關於員工停止受僱於旅發局的通知，須不遲於員工停止受僱前 1 個月提交。

3.19 在 2019 年 4 月至 2020 年 6 月期間，旅發局新聘了 66 名員工，另有 88 名員工停止受僱。審計署審查了有關提交通知的記錄，留意到：

- (a) 截至2020年8月31日，有關聘請66名新員工的通知中，涉及64名(97%)員工的通知尚未提交稅務局；及
- (b) 有關88名停止受僱員工的通知，全部是在有關員工停止受僱前1個月之後提交稅務局(見表八)。

表八

逾期提交有關員工停止受僱的通知
(2019年4月至2020年6月)

提交時間	員工數目
逾期1至30天	27 (31%)
逾期31至100天	27 (31%)
逾期101至333天	34 (38%)
總計	88 (100%)

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

3.20 審計署認為，旅發局需要採取措施，確保能按照《稅務條例》的規定，向稅務局提交與員工相關的通知。

審計署的建議

3.21 審計署建議旅發局總幹事應：

- (a) 採取措施，確保招聘工作按照旅發局的《人力資源政策及程序》進行，並妥為記錄相關資料；及
- (b) 採取措施，確保能按照《稅務條例》的規定，向稅務局提交與員工相關的通知。

香港旅遊發展局的回應

3.22 旅發局總幹事同意載於第 3.21(b) 段的建議和察悉載於第 3.21(a) 段的建議，並表示：

- (a) 旅發局已進一步改善有關程序，確保在招聘程序所需的文件上妥善記錄。旅發局一直按既定政策和程序進行招聘工作；及
- (b) 旅發局會繼續盡力遵守《稅務條例》中的規定。

其他行政事宜

需要加強監控有關發還酒店住宿開支的申請

3.23 根據旅發局的《財務政策及程序》，離港公幹的員工可獲發膳宿津貼，以應付旅途上的開支。有關員工可申請發還酒店住宿的實際費用，上限為標準膳宿津貼金額的 60%。經事先批准後，員工可申請把津貼額調高；經調高的津貼額相當於酒店住宿的實際費用，另加標準膳宿津貼金額的 40%，惟須符合下列情況：

- (a) 因工作理由而須入住特定的酒店；或
- (b) 沒有其他收費較廉宜的酒店房間。

3.24 在 2015–16 至 2019–20 年度期間，有 952 宗發放膳宿津貼的申請。審計署審查當中的 16 宗後，留意到有 10 宗 (63%) 的申請人獲發放經調高的膳宿津貼。審計署留意到，在這 10 宗申請中，有 3 宗 (30%) 在提供佐證方面有可予改善之處：

- (a) 2 宗申請的理據為：“該酒店與活動場地距離不遠，步行可達，而且在相近報價中收費最低”，但申請人沒有提供相近報價的資料 (例如酒店名稱、房價等)，以資佐證；及
- (b) 餘下 1 宗申請的理據是所選擇的酒店是兩間酒店中房價較低的，並提供了兩間酒店的名稱和房價。然而，審計署留意到附近尚有其他酒店，但申請人並沒有提供不考慮該等酒店的原因。

3.25 審計署認為，旅發局需要採取措施，確保其離港公幹的員工在申請調高膳宿津貼額時，提供詳細資料，以資佐證。

在固定資產管理方面有可予改善之處

3.26 旅發局發出了一套《固定資產管理程序》，載述有關管理固定資產的程序。在確認、盤點、處置和遺失固定資產時，應按《固定資產管理程序》所載指引行事。《固定資產管理程序》訂明：

- (a) 應至少每年一次實地盤點固定資產，其間：
 - (i) 各用戶部門／全球辦事處須找出辦事處內的固定資產，在固定資產盤點清單（註 12）上加上標注，表示已檢查有關固定資產確實存在；及
 - (ii) 財務部和資訊科技部的覆檢員會輪流抽選不同的用戶部門，就實地盤點固定資產時使用的盤點清單上載列的項目加以覆核。至於全球辦事處，則由辦事處本身指派覆檢員負責抽樣覆核；
- (b) 用戶部門／全球辦事處的主管應妥為保管名下的固定資產，並予以正確使用和安排維修保養，以免固定資產損壞或遺失；
- (c) 如發現固定資產不知所終或遺失，用戶部門應在發現有關情況後兩星期內填寫固定資產遺失表格，經用戶部門／全球辦事處主管批准後，把有關表格提交財務部，以便更新固定資產記錄冊。如懷疑涉及盜竊，應就遺失固定資產一事報警；及
- (d) 獲指派使用個人化資訊科技器材的員工，須就保管有關固定資產負上個人責任。安排更換前，該員工須提交報告予職級相當於用戶部門／全球辦事處主管的上司，以徵求批准。

3.27 審計署審查了旅發局的固定資產管理工作，發現下列可予改善之處：

- (a) 審計署審查了在 2015–16 至 2019–20 年度期間的固定資產盤點記錄，發現在總辦事處的 33 個部門中，有 6 個 (18%) 並沒有在期內被選出由財務部的覆檢員覆核固定資產盤點清單；及

註 12：固定資產盤點清單是實地盤點的記錄，載有各用戶部門／全球辦事處所保管的固定資產的名稱、位置、項目編號、購入日期和購入成本。

- (b) 2017年9月和10月，旅發局發現兩個用戶部門的30項手提電子器材（例如筆記本電腦、平板電腦、智能電話和數碼相機等）不知所終。有關項目的總購入價和帳面淨值分別為129,213元和9,235元。然而，該兩個用戶部門在2017年11月初和2019年11月初，才先後為在2017年9月遺失和在2017年10月遺失的項目填寫固定資產遺失表格，超出《固定資產管理程序》所載的兩星期限期（見3.26(c)段）。旅發局表示，不知所終的平板電腦懷疑被錯誤放置在其他地方，而不知所終的筆記本電腦、智能電話和數碼相機，則懷疑是在搬遷辦事處時被棄置而沒有按正確的棄置程序處理。全部30個不知所終的項目，結果都尋找不獲，最終予以註銷。

3.28 審計署認為，旅發局需要採取措施，確保妥為保管固定資產，以免固定資產損壞或遺失，並從速徹底跟進每宗遺失個案。

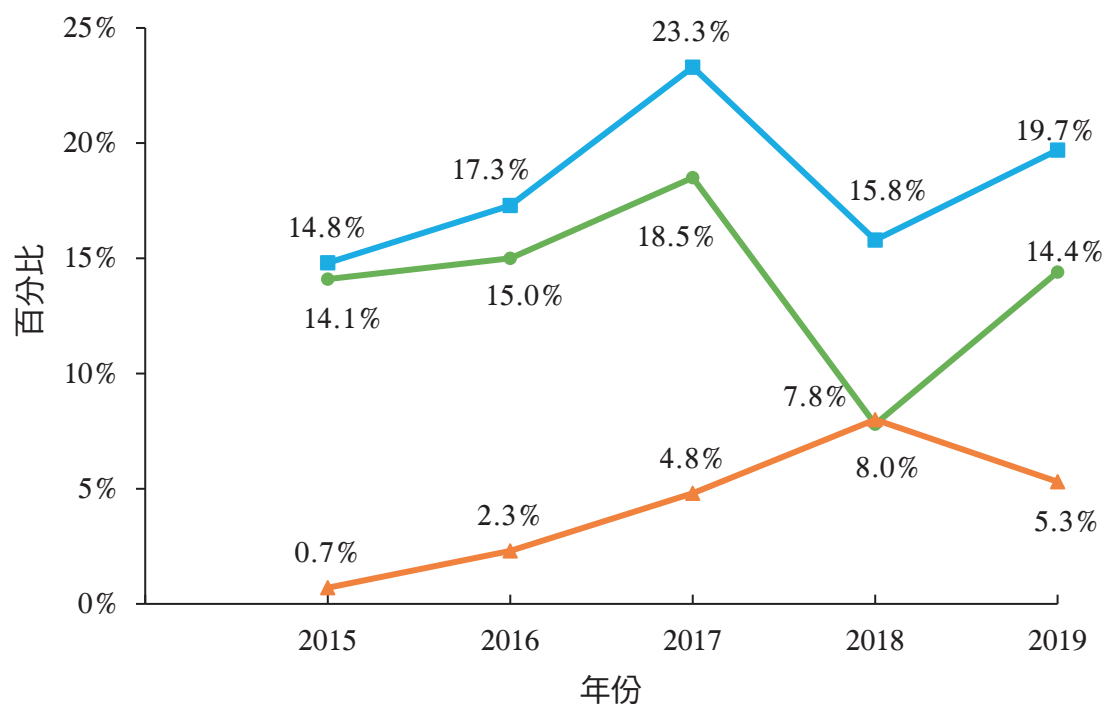
需要密切監察流轉緩慢的物品

3.29 旅發局所製用作派發的推廣材料和活動宣傳品，貯存於由承辦商管理的倉庫內。承辦商會每天到倉庫進行管理工作，並每年一次在旅發局員工陪同下，實地盤點旅發局的物品。旅發局會把存倉18個月以上的物品，歸類為流轉緩慢的物品。審計署分析了在2015至2019年期間不同物品的存倉時間（見圖七），留意到：

- (a) 流轉緩慢的物品，數量由2015年的14.8%增至2019年的19.7%；
及
- (b) 在流轉緩慢的物品中，部分存倉時間遠超18個月，期內這類物品的百分比大增。舉例而言，存倉時間為36個月或以上的物品，數量由2015年的0.7%增至2019年的5.3%，增幅超過6倍。

圖七

流轉緩慢物品數量百分比的分析
(2015 至 2019 年)



說明：—●— 存倉時間為 18 個月以上但少於 36 個月的物品

—▲— 存倉時間為 36 個月或以上的物品

—■— 總數

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

3.30 2020 年 8 月，旅發局在回應審計署的查詢時表示：

- (a) 庫存控制措施已於 2019 年 6 月起收緊。經收緊的措施包括全面檢討物品清單、到倉庫實地檢視物品的實際情況等；及
- (b) 流轉緩慢的物品主要包括地圖和介紹本港食肆及旅遊勝地的小冊子，以及舉行市場推廣活動所需的消耗品。

3.31 審計署認為，旅發局需要密切監察流轉緩慢物品的數量，並定期加以清理，棄置不再需要的物品。

審計署的建議

3.32 審計署建議旅發局總幹事應：

- (a) 採取措施，確保其離港公幹的員工在申請調高膳宿津貼額時，提供詳細資料，以資佐證；
- (b) 採取措施，確保妥為保管固定資產，以免固定資產損壞或遺失，並從速徹底跟進每宗遺失個案；及
- (c) 密切監察流轉緩慢物品的數量，並定期加以清理，棄置不再需要的物品。

香港旅遊發展局的回應

3.33 旅發局總幹事同意載於第 3.32(a) 段的建議和察悉載於第 3.32(b) 及 (c) 段的建議，並表示：

- (a) 旅發局會檢討有關指引，確保只有在《財務政策及程序》訂明的情況下，才會批准員工就酒店住宿而提出的調高膳宿津貼額申請；
- (b) 在第 3.27(b) 段載述的個案中，稽核委員會會議認同相關物品 (大部分已完全折舊) 只是被誤放。為加強監控固定資產 (尤其是流動裝置)，旅發局已推行監管人機制。旅發局亦會檢討內部指引，採取更嚴謹的跟進措施以保障其利益；
- (c) 旅發局會繼續監察流轉緩慢物品的情況，確保倉庫使用量維持在合適水平；及
- (d) 第 3.29 段圖七所顯示的流轉緩慢物品趨勢，是以件數為計算單位。由於庫存量和庫存成本主要以存貨的體積計算，因此宜以庫存所佔的立方米作為計算單位。旅發局自 2019 年 6 月採取更嚴格的庫存控制措施後，整體庫存水平 (以立方米計算) 降低了 17.9%。2017 年倉庫使用量增長，主要是由於當年新加了數項大型活動及宣傳，需要更多的空間存放新的庫存物品。

第 4 部分：全球辦事處及地區代辦

4.1 本部分探討與旅發局全球辦事處及地區代辦有關的事宜，審查工作集中於以下範疇：

- (a) 全球辦事處及地區代辦的設立 (第 4.4 至 4.9 段)；及
- (b) 與全球辦事處有關的行政事宜 (第 4.10 至 4.20 段)。

背景

4.2 截至 2020 年 3 月 31 日，旅發局設有 15 個全球辦事處及 7 個地區代辦 (見第 1.5 段圖二)。全球辦事處的編制為 128 名員工 (註 13)，負責區域內的市場推廣活動。2019–20 年度，各全球辦事處的經常開支總額為 1.139 億元，當中包括員工成本 8,870 萬元和一般及行政開支 2,520 萬元。7 個地區代辦由旅發局委聘的機構負責營運，工作是解答由傳媒和顧客提出的查詢，以及在其市場進行推廣活動。2019–20 年度，該等機構收取的費用總額為 400 萬元。

4.3 全球辦事處及地區代辦的分布以地域為基礎。全球分為 10 個地域，各設有 1 至 5 個全球辦事處／地區代辦 (見表九)。

註 13：截至 2020 年 3 月 31 日，負責管理全球辦事處及地區代辦的人員編制為 134 人，當中 128 人在各全球辦事處工作，6 人在香港的總辦事處辦公。

表九

全球辦事處及地區代辦所處地域
(2020年3月31日)

地域	全球辦事處	地區代辦
1. 澳洲、新西蘭和南太平洋	1. 悉尼	—
2. 加拿大、中美洲和南美洲	2. 多倫多	—
3. 歐洲 • 中歐 • 法國和歐洲的法語地區 • 英國和北歐	3. 法蘭克福 4. 巴黎 5. 倫敦	1. 莫斯科 — —
4. 日本	6. 東京	—
5. 韓國	7. 首爾	—
6. 內地	8. 北京 9. 成都 10. 廣州 11. 上海	—
7. 南亞和中東	—	2. 杜拜 3. 新德里
8. 東南亞	12. 新加坡	4. 曼谷 5. 雅加達 6. 馬來西亞 7. 菲律賓
9. 台灣	13. 台北	—
10. 美國	14. 洛杉磯 15. 紐約	—

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

全球辦事處及地區代辦的設立

需要不時檢討全球辦事處及地區代辦的設立

4.4 2008年，旅發局進行了一項關於設立全球辦事處及地區代辦的檢討。2009年，理事會批准了一套指引，闡述新設和保留現有全球辦事處／地區代辦的準則。理事會並決定，旅發局應每兩年一次按指引檢討各全球辦事處／地區代辦及其涵蓋地域的情況（見表十）。

表十

旅發局指引內有關新設和保留現有
全球辦事處／地區代辦的準則

準則	全球辦事處	地區代辦
1. 市場潛力	• 成熟	• 發展中／新興
2. 政治和營商環境	• 穩定	• 相對穩定
3. 對外聯繫／設施	• 極佳	• 發展中／基礎和基本建設良好
4. 旅遊業界和非業界夥伴 (例如政府設立的經濟貿易辦事處)的集中程度	• 高	• 高
5. 成立時間長短	• 中長至長	• 短

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

4.5 審計署審查了各全球辦事處及地區代辦的表現，留意到下列情況：

- (a) 自上次檢討各全球辦事處及地區代辦的設立以來，市場情況出現了顯著的變化。舉例而言，來自菲律賓的過夜訪港旅客，由2009年的455 772人次增至2018年的764 536人次，增幅為68%；及
- (b) 以每名訪港旅客計算，營運各地域的全球辦事處／地區代辦的經常開支有別。審計署分析了所有10個地域的全球辦事處／地區代辦的經常營運開支和訪港旅客人次，發現在2018-19年度，每名訪

港旅客所涉及的經常開支差異頗大。舉例而言，在美國、日本、歐洲和內地，有關開支分別為 11.81 元、9.31 元、7.80 元和 0.42 元（見表十一）。

表十一

各全球辦事處及地區代辦
因每名訪港旅客而涉及的經常開支
(2018-19 年度)

地域	訪港旅客人次 (a) (人次)	所涉及的 經常開支 (b) (百萬元)	每名訪港旅客所涉 及的經常開支 (c) = (b) ÷ (a) (元)
澳洲、新西蘭和南太平洋	713 003	7.92	11.11
加拿大、中美洲和南美洲	561 336	4.48	7.98
歐洲	1 929 804	15.06	7.80
日本	1 320 464	12.29	9.31
韓國	1 444 475	5.61	3.88
內地	53 439 166	22.50	0.42
南亞和中東	603 262	4.37	7.24
東南亞	3 182 750	12.88	4.05
台灣	1 929 526	6.71	3.48
美國	1 308 532	15.46	11.81
整體	66 432 318	107.28	1.61

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

4.6 旅發局表示，旅發局在衡量不同市場的業務潛力，以及制訂設立全球辦事處／地區代辦的策略時，會採用雙管齊下的方式：

- (a) **制訂年度業務計劃** 制訂年度業務計劃時，全球辦事處須探討其轄下市場的宏觀環境、表現趨勢和增長潛力。旅發局會考慮有關結果，評估和制訂有關全球辦事處／地區代辦的計劃；及
- (b) **架構檢討** 旅發局也會定期進行架構檢討，確保其架構能有效推展業務策略，並善用人力資源。

4.7 審計署留意到，年度業務計劃工作只涵蓋設立新全球辦事處／地區代辦的潛力。在2009至2018年期間，儘管市場情況有變，但除台北代辦於2011年升格為全球辦事處，以及大阪辦事處於2015年結束外，全球辦事處的數目和所涵蓋地域一直維持不變。沒有文件證據顯示旅發局已按照理事會通過的指引，每兩年一次檢討全球辦事處／地區代辦的情況。由於全球政經環境瞬息萬變，審計署認為旅發局需要根據其指引內的規定和準則，每兩年一次檢討是否需要設立新的全球辦事處／地區代辦，以及是否需要保留現有的全球辦事處／地區代辦（見第4.4段）。

審計署的建議

4.8 審計署建議旅發局總幹事應根據旅發局指引內的規定和準則，每兩年一次檢討是否需要設立新的全球辦事處／地區代辦，以及是否需要保留現有的全球辦事處／地區代辦。

香港旅遊發展局的回應

- 4.9 旅發局總幹事察悉審計署的建議，並表示：
- (a) 旅發局已有既定程序，在制訂年度業務計劃和每年進行架構檢討時，考慮全球辦事處的角色；
 - (b) 旅發局現正全面檢討香港旅遊品牌、整體推廣和市場投資策略；及
 - (c) 旅發局會確保全球辦事處在不同地點的設立，符合策略和市場優次與全球辦事處有關的行政事宜。

與全球辦事處有關的行政事宜

辦公地方的安排有可予改善之處

4.10 全部 15 個全球辦事處均設於租用的處所。2019–20 年度，各全球辦事處的辦公地方總開支（主要包括租金、管理費和保養開支）合共為 1,700 萬元。審計署審查了全球辦事處的辦公地方安排，發現下列範疇有可予改善之處：

- (a) 續訂租約時，有關的全球辦事處須提交 3 份報價，以供財務及編制委員會審批。審計署留意到，在若干個案中，所取得的報價與擬進行的續租規模並不相符。舉例而言，2019 年 11 月續訂首爾辦事處的租約時，其中一份提交財務及編制委員會考慮的報價，所涉及的處所面積為現有辦事處的 6 倍，租金則為現有辦事處的 10 倍。2020 年 10 月，旅發局在回應審計署的查詢時表示已致力物色可供租用，而且符合續租要求的處所；而市場的一貫做法，是把可供租用處所的租金資料加以比較。衡量首爾辦事處的租金時，旅發局是以附近可供租用的最細小單位作為比較對象，而最終的選擇也是租金最低的選項，相關詳情已記錄在財務及編制委員會的文件內；
- (b) 審計署留意到，倫敦、洛杉磯、巴黎和紐約幾個全球辦事處的租賃年期長達 9 至 10 年（見表十二）。巴黎辦事處的租約附帶終止條款，可讓旅發局在租用處所第三、第六和第九年後終止租約。倫敦辦事處的租約終止條款，則可讓旅發局在租用處所 5 年後終止租約。然而，洛杉磯辦事處和紐約辦事處的承諾租用年期頗長：
 - (i) 洛杉磯辦事處的租約終止條款，只容許旅發局在租用處所 7 年後終止租約；及
 - (ii) 紐約辦事處的 10 年期租約不具彈性。紐約辦事處現址的租約為期 10 年，於 2016 年 6 月生效，當時辦事處的編制為 4 名員工。雖然租約附帶終止條款，但只可在旅發局結束紐約辦事處時方可行使。2020 年 3 月，紐約辦事處的人手減至 2 名員工。由於所簽訂的租約在 2026 年 5 月才屆滿（除非紐約辦事處結束），有關的辦公地方安排因此長期不能獲理順。

旅發局表示已一直致力捍衛機構的利益。根據歐美市場的慣常做法，如與業主簽訂長期租約，可以獲得最佳的租賃條件，例如更

相宜的租金和免費裝修等。旅發局也一直有在長期租約中訂明終止條款，確保旅發局在有需要時可靈活地終止租約；及

表十二

全球辦事處的租約
(2020年6月30日)

全球辦事處	租約起訖日期	租賃年期 (年)
倫敦	2015年1月1日至2024年12月31日	10
洛杉磯	2019年11月1日至2029年10月31日	10
紐約	2016年6月1日至2026年5月31日	10
巴黎	2020年6月1日至2029年5月31日	9
北京	2019年6月1日至2024年5月31日	5
法蘭克福	2016年5月1日至2021年4月30日	5
新加坡	2018年5月1日至2023年4月30日	5
悉尼	2019年9月1日至2024年8月31日	5
台北	2018年2月16日至2023年2月15日	5
多倫多	2018年3月1日至2023年2月28日	5
成都	2017年7月16日至2021年7月15日	4
首爾	2020年4月1日至2023年3月31日	3
上海	2020年6月1日至2023年5月31日	3
東京	2018年4月1日至2021年3月31日	3
廣州	2019年10月27日至2021年10月26日	2

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

- (c) 旅發局發出的《行政使用者手冊》訂明了香港總辦事處各級人員可佔用的辦公室面積。然而，旅發局並沒有就全球辦事處的辦公地方安排（例如辦公地方的面積和級數）發出指引。各地全球辦事處員工的辦公室面積迥異，由廣州每名員工 15.67 平方米，到紐約每名員工 65.31 平方米不等（見表十三）。

表十三

全球辦事處辦公地方面積和開支的分析
(2019–20 年度)

全球辦事處	辦公室面積 (a) (平方米)	員工編制 (b) (人)	每名員工的辦公室面積 (c) = (a) ÷ (b) (平方米)	辦公地方開支 (註) (d) (千元)	每平方米辦公地方的開支 (e) = (d) ÷ (a) (千元)
紐約	130.62	2	65.31	755	5.78
台北	400.27	9	44.47	997	2.49
巴黎	74.00	2	37.00	466	6.30
悉尼	233.00	8	29.13	1,052	4.52
法蘭克福	115.00	4	28.75	291	2.53
多倫多	120.77	5	24.15	419	3.47
東京	231.90	10	23.19	2,073	8.94
洛杉磯	247.87	11	22.53	1,452	5.86
上海	265.40	12	22.12	1,160	4.37
成都	121.00	6	20.17	217	1.79
北京	300.47	15	20.03	2,969	9.88
倫敦	192.40	10	19.24	2,142	11.13
首爾	148.76	8	18.60	658	4.42
新加坡	250.00	15	16.67	1,959	7.84
廣州	172.42	11	15.67	402	2.33
總計		128		17,012	

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

註：辦公地方開支主要包括租金、管理費和保養開支。

附註：旅發局並沒有關於全球辦事處所處辦公室等級的資料。

4.11 審計署認為，旅發局需要在考慮到當地辦公地方開支和營運方式後，就全球辦事處的辦公地方安排（例如辦公地方的面積和級數）發出指引。

需要檢討香港境外酬酢開支的上限

4.12 根據《財務政策及程序》：

- (a) 酬酢必須出師有名，而對象也應盡量限於旅發局客戶或聯屬機構。應酬供應商之舉應盡量避免；及
- (b) 如必須與供應商建立更緊密的工作關係，有關酬酢應以合理為度，不應超乎所需。

4.13 《財務政策及程序》訂明了不同國家／地區的酬酢開支上限。表十四列出若干主要國家／地區的上限。

表十四

香港境外主要國家／地區的酬酢開支上限
(2020年3月31日)

國家／地區	午餐 (以每人計算)		晚餐 (以每人計算)	
	外幣	折合港幣 (元)	外幣	折合港幣 (元)
俄羅斯	93 美元	725	126 美元	983
日本	9,653 日圓	697	12,838 日圓	927
德國	60 歐羅	562	100 歐羅	937
韓國	84,700 韓圓	601	108,900 韓圓	773
法國	55 歐羅	515	75 歐羅	703
澳洲	89 澳元	515	126 澳元	729
中國內地	450 元人民幣	510	550 元人民幣	624
越南	56 美元	437	75 美元	585
美國	51 美元	398	81 美元	632
英國	37 英鎊	385	60 英鎊	624

資料來源：審計署對旅發局記錄的分析

4.14 審計署留意到，上次檢討酬酢開支上限是在 2015 年，之後旅發局一直沒有再檢討有關上限。審計署認為，旅發局需要不時檢討香港境外酬酢開支的上限，以便更準確地反映相關國家／地區物價水平的變化。

需要鼓勵員工以視像會議形式舉行業務計劃會議

4.15 在 2019 冠狀病毒疫情於 2020 年年初爆發前，全球辦事處的區域幹事和幹事每年至少回港三次，與總辦事處管理層一同出席業務計劃會議。全球辦事處的區域幹事和幹事的旅費包括機票、住宿和其他津貼。2018-19 年度，有關開支為 170 萬元。

4.16 在 2019 冠狀病毒疫情於 2020 年年初爆發後，全球辦事處的區域幹事和幹事因各國／地區的旅遊限制而無法回港，因此改以視像會議形式出席業務計劃會議。

4.17 旅發局表示，這種會議方式一般能達到原本目的，也沒有嚴重影響旅發局的運作。然而，由於需要確保全球辦事處的同事知悉香港的最新情況，並取得有關市面上最新旅遊產品的第一手經驗，以便在不同市場推廣香港，旅發局會藉着在香港舉行業務計劃會議這個機會，為全球辦事處的同事安排一些遊覽項目，以便他們熟悉本港情況，並讓他們與本地業務夥伴會面。旅發局會繼續盡量減少在本港與全球辦事處人員舉行實體業務計劃會議。不過，這類會議無法完全由網上會議所取代。

4.18 審計署了解視像會議的局限，也明白全球辦事處員工需要在必要時返港，但基於無法得知 2019 冠狀病毒疫情會於何時完結，以及成功以視像會議形式舉行業務計劃會議的經驗，認為旅發局需要鼓勵員工盡可能採用這種會議方式，以減低他們回港開會的需要和相關開支。

審計署的建議

4.19 審計署建議旅發局總幹事應：

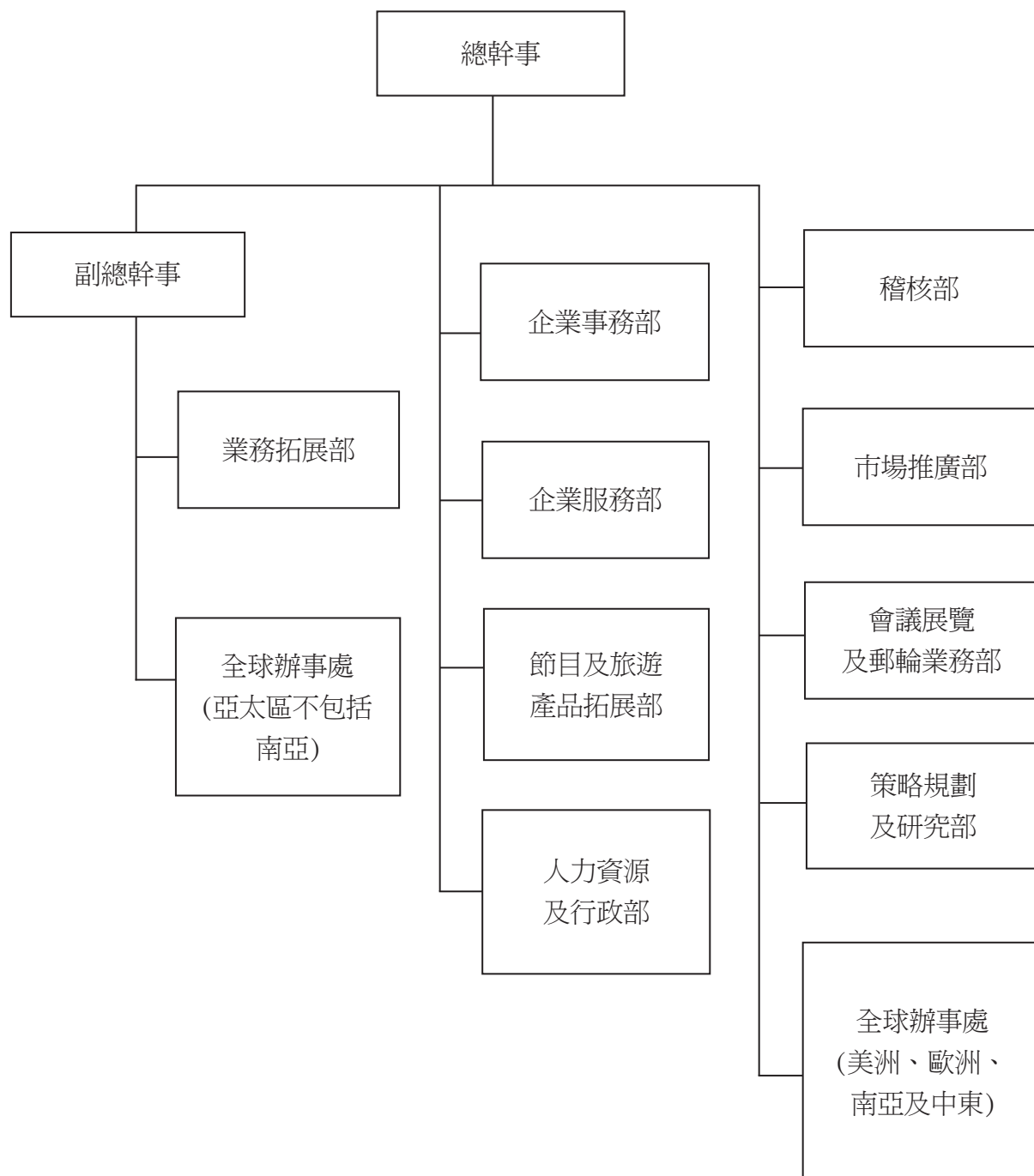
- (a) 在考慮到當地辦公地方開支和營運方式後，就全球辦事處的辦公地方安排（例如辦公地方的面積和級數）發出指引；
- (b) 檢討香港境外酬酢開支的上限，以便更準確地反映相關國家／地區物價水平的變化；及
- (c) 鼓勵員工盡可能以視像會議方式舉行業務計劃會議，以減低他們回港開會的需要和相關開支。

香港旅遊發展局的回應

4.20 旅發局總幹事同意載於第 4.19(b) 段的建議和察悉載於第 4.19(a) 及 (c) 段的建議，並表示：

- (a) 旅發局一直致力善用全球辦事處的辦公地方。不過，由於各地市場不同，各全球辦事處的空間需求亦有所分別，因此難以把各全球辦事處的員工辦公地方成本的比例加以劃一；
- (b) 旅發局在釐訂總辦事處和各全球辦事處的酬酢開支上限時，已參考政府的指引及其他同類機構的基準。旅發局會定期檢討其相關指引；及
- (c) 旅發局一直透過不同方法，包括視像會議及在香港舉行實體會議等，定期與各全球辦事處討論業務計劃。全球辦事處同事會利用來港參與實體業務計劃會議，與本地業務夥伴會面，並親身體驗香港最新的旅遊產品，以制訂更有效的推廣計劃，因此以網上會議完全取代實際會議並不可行，但旅發局會盡力減少在香港舉行實體會議的次數。平均而言，每名員工每次就上述目的而出行的費用約為 1 萬港元，屬合理水平。

香港旅遊發展局：組織架構圖 (摘錄)
(2020 年 3 月 31 日)



資料來源：旅發局的記錄

附錄 B
(參閱第 2.32 段)

**按策略重點劃分的市場推廣開支分析
(2014–15 至 2018–19 年度)**

策略重點	2014–15 年度	2015–16 年度	2016–17 年度	2017–18 年度	2018–19 年度
	(百萬元)				
1. 鞏固“香港——亞洲國際都會”品牌及加強公關宣傳	79.2	68.9	80.1	69.5	87.9
2. 加強數碼媒體推廣	52.3	77.7	129.1	82.6	118.4
3. 強化大型活動吸引力	114.5	168.3	155.4	260.8	240.9
4. “一程多站”發展及推廣策略	2.9	4.3	3.3	3.0	20.0
5. 推動會展獎勵旅遊業務	28.6	35.8	51.5	56.8	76.1
6. 刺激郵輪旅遊需求	18.0	14.2	20.7	27.4	27.2
7. 支援業界，加強合作	43.4	66.3	69.4	74.7	83.1
8. 堅守優質旅客服務	10.8	15.5	23.6	18.5	23.5
9. 良好企業管治 (註 1)	18.2	17.9	22.8	20.3	22.1
10. 其他 (註 2)	4.6	4.4	5.6	4.5	4.6
總計	372.6	473.3	561.6	618.1	704.1

資料來源：旅發局的記錄

註 1：有關良好企業管治的策略重點，內容包括資源管理、財務管理、資訊科技應用、旅客研究及策略規劃等。

註 2：“其他”包括為非主要市場而保留的金額和代理費等。

附註：由於四捨五入，個別數字總和或與總計不符。