

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。