

香港旅遊發展局：推廣旅遊的工作

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：企業管治和行政事宜”的審計報告書(《審計署署長第七十五號報告書》第7章)。本審計報告書集中探討與大型活動、市場推廣活動、優質旅遊服務計劃，以及未來路向相關的事宜。

大型活動

3. **需要提高公開邀請冠名贊助的成效** 審計署審查旅發局就2014–15至2018–19年度期間完結的大型活動而作出的10宗冠名贊助公開邀請後，留意到：(a) 5宗(50%)邀請並無收到意向書；(b) 就某些活動而言，發出冠名贊助邀請的時間每年不同；及(c) 提交意向書的時限(即發出公開邀請與提交意向書的截止日期之間的日數)較短，由9至15個曆日不等，平均為12.8個曆日(第2.5及2.6段)。

4. **徵求批准舉辦活動時並非每次都提供全面的財政預算資料** 審計署留意到，就2015–16至2018–19年度期間完結的全部32項大型活動而言，不同活動在徵求產品及活動委員會批准舉辦時，所提供的財政預算資料的詳細程度不盡相同。當中有12項活動提供了財政預算資料，而在該12項活動中，有4項

摘要

的財政預算資料也包括詳細開支分項數字（例如用於舉辦活動及其市場推廣和宣傳工作的開支）。其餘 20 項活動，則沒有提供財政預算資料（第 2.10 段）。

5. **需要從 2019–20 年度“香港除夕倒數”中汲取教訓** 由於“香港除夕倒數”這項大型活動取消了煙花匯演，旅發局在 2019 年 12 月 31 日舉行數碼倒數和大抽獎。當活動網站啟動後，發生了一些大問題。舉例而言，很多參加者無法登入活動網站。2020 年 5 月，旅發局委聘的顧問完成有關大抽獎活動的檢討，並提出了 13 項建議。旅發局需要從中汲取教訓，以免日後舉辦其他活動時重蹈覆轍（第 2.11、2.12 及 2.14 段）。

6. **向產品及活動委員會匯報活動成效的做法有待改善** 旅發局採用一套表現衡量架構來衡量其大型活動的成效，當中包含 11 項業績指標。每項大型活動結束後，旅發局都會向產品及活動委員會提交活動後報告（當中包括各項業績指標的表現），以供審議。就 2018–19 年度完結的 9 項大型活動而言，審計署留意到：(a) 旅發局僅就 1 項活動匯報了活動認知度的表現；及 (b) 旅發局沒有就該等活動逐一向產品及活動委員會匯報實際開支（第 2.17 及 2.18 段）。

7. **需要改善部分業績指標的表現** 就 2014–15 至 2018–19 年度期間完結的大型活動而言，審計署留意到：(a) 部分活動的旅客參與比例偏低。例如在 2017–18 年度，“香港電競音樂節”的旅客參與比例為 9%，2018–19 年度的有關比例為 7%；及 (b) 旅客對部分活動的認知度持續減少。舉例而言，儘管旅發局把“香港美酒佳餚巡禮”的市場推廣和宣傳開支由 2017–18 年度的 1,230 萬元增加 59% 至 2018–19 年度的 1,950 萬元，但期內該活動的認知度卻由 33% 減至 28%（第 2.20 至 2.22 段）。

8. **需要研究新的有助評估大型活動的業績指標** 除了旅發局用來衡量大型活動成效的 11 項業績指標之外，其他業績指標也許亦有助旅發局加強對大型活動成效的評估：(a) “非本地參加者人次”可以彌補“旅客參與比例”這項業績指標之不足；當活動的非本地參加者人次較之前一年多，但因本地參加者人次不成比例地增加而令“旅客參與比例”有所扭曲時，便可藉“非本地參加者人次”來更貼切地反映這種情況；及 (b) 儘管旅發局舉辦大型活動的開支龐大（2018–19 年度，用於舉辦大型活動及其市場推廣和宣傳工作的開支總額為 2.89 億元），但卻沒有設立評估機制，以了解該等活動在刺激旅客消費和為香港帶來經濟效益方面的成效（第 2.24 至 2.26 段）。

市場推廣活動

9. **需要鼓勵業界使用小型企業會議、獎勵旅遊及國際會議訪港團體資助計劃 (小型會獎團體資助計劃)** 小型會獎團體資助計劃旨在支持及協助香港入境遊旅行代理商增強競爭力，吸引小型會獎活動在香港舉行。審計署發現在 2016–17 至 2019–20 年度期間：(a) 2016–17、2017–18、2018–19 和 2019–20 年度已使用的撥款金額均未達標，依次有 20.6%、1.6%、20.2% 和 53.6% 的落差；及 (b) 2016–17、2018–19 和 2019–20 年度受惠的過夜會獎旅客人次亦未達標，依次有 5.6%、11.7% 和 53.9% 的落差 (第 3.4 及 3.5 段)。

10. **需要確保收集個人資料時遵從《個人資料 (私隱) 條例》的規定** 根據小型會獎團體資助計劃提出申請時，申請者須向旅發局提交聯絡人的姓名、職銜、電郵地址、電話及流動電話號碼。根據《個人資料 (私隱) 條例》(第 486 章) 的規定，收集個人資料時必須採取所有切實可行的步驟，以確保資料當事人獲告知有關收集個人資料的目的及方式的詳情。不過，審計署發現，旅發局並沒有向申請者提供有關詳情 (第 3.8 及 3.9 段)。

11. **沒有遵從有關在旅發局網站展示商業機構名稱的規定** 根據旅發局就其網站 (即 DiscoverHongKong.com) 內容而作出的規定，由旅發局自行製作的自定內容，不應提及個別餐廳或商店的名稱；至於第三方內容，則應載有旅發局的免責聲明。審計署在審查 29 篇文章 (4 篇屬自定內容的文章和 25 篇屬第三方內容的文章) 後發現：(a) 該 4 篇屬自定內容的文章全部包含個別餐廳或商店的名稱；及 (b) 在該 25 篇屬第三方內容的文章中，有 1 篇 (4%) 並未載有免責聲明 (見第 3.17 及 3.18 段)。

12. **需要規定負責為旅發局網站提供內容的業務伙伴避免與其文章所述的商業機構有利益衝突** 根據旅發局的指引，假如負責提供內容的業務伙伴將推介某些商業機構，旅發局與該業務伙伴所簽訂的合約就會包括一項條款，訂明負責網站內容的業務伙伴須避免與其文章所述的商業機構有利益衝突。審計署發現，在 2014–15 至 2019–20 年度期間所涉及的所有 7 項合作協議中，有 5 項 (71.4%) 並沒有文件證據顯示旅發局曾規定該等業務伙伴須避免與其文章所述的商業機構有利益衝突 (第 3.20 及 3.21 段)。

優質旅遊服務計劃

13. **需要鼓勵商戶參加優質旅遊服務計劃** 優質旅遊服務計劃旨在幫助旅客識別優質旅遊服務的供應商，並協助供應商不斷改進服務質素。審計署發現：(a) 2015年1月至2020年5月期間，優質旅遊服務計劃認證商戶的數目由1 272個減至1 177個，減少了95個(7.5%)；認證商戶所經營的商舖數目由8 229間減至7 874間，減少了355間(4.3%)；(b) 截至2019年12月31日，在44 680間零售商舖和11 448間餐飲商舖中，分別有6 059間(13.6%)零售商舖和2 113間(18.5%)餐飲商舖參加了優質旅遊服務計劃；及(c) 截至2019年12月31日，在1 520間持牌賓館(一般)中，只有7間(0.5%)賓館參加了優質旅遊服務計劃(第4.2、4.4及4.5段)。

14. **需要採取措施鼓勵優質旅遊服務計劃認證商戶展示有效的標貼** 每個優質旅遊服務計劃認證商戶都可在其店面／旅宿場所的顯眼位置，展示載明認證有效年份的優質旅遊服務計劃標貼。審計署在2020年6月和7月實地巡查了30個優質旅遊服務計劃認證商戶(每個商戶1間商舖)後發現：(a) 20個(66.7%)商戶沒有在其商舖展示有關標貼；及(b) 7個(23.3%)商戶在其商舖展示已過期的2019年標貼，而不是2020年的標貼(第4.9及4.10段)。

15. **需要加強查核欺詐展示優質旅遊服務計劃標貼和標誌的情況** 旅發局表示，已退出優質旅遊服務計劃的商戶如展示優質旅遊服務計劃標貼或標誌，會被視為欺詐展示。在2019年1月至2020年5月期間，退出優質旅遊服務計劃的商戶共有132個。審計署在2020年7月實地巡查了該132個商戶中的10個後發現：(a) 2個(20%)商戶仍在商舖展示優質旅遊服務計劃標貼；及(b) 另一個(10%)商戶仍在其宣傳品中展示優質旅遊服務計劃標誌(第4.13段)。

未來路向

16. **需要妥善調配市場推廣資源** 旅發局把市場推廣開支集中投放於全球20個主要客源市場。這20個主要客源市場分為4個市場範疇，即內地市場、短途市場、長途市場和新興市場。審計署發現：(a) 旅發局的目標是維持客源市場多元化及均衡客源。在2014至2020年(截至7月)期間，客源組合仍然偏側。上述期間的市場組合為內地旅客佔訪港過夜旅客人次的65%至69%，佔整體訪港旅客人次的76%至78%；及(b) 就20個主要客源市場中的4個市

摘要

場而言，在 2014–15 至 2018–19 年度期間，儘管市場推廣開支有所增加，但訪港過夜旅客人次和整體訪港旅客人次卻減少（第 5.3、5.5 及 5.7 段）。

17. **需要密切留意旅遊業的最新發展情況** 在 2014 至 2018 年期間，過夜旅客的旅遊消費額由 2,210 億元減至 1,936 億元，減少了 274 億元 (12.4%)；而每名過夜旅客的平均消費則由 7,960 元下跌至 6,614 元，減少了 1,346 元 (16.9%)。此外，旅發局表示，訪港旅客人次增長的趨勢於 2019 年 7 月因香港社會事件而逆轉。2020 年 1 月爆發的 2019 冠狀病毒疫情，對香港旅遊業帶來更沉重打擊。為了振興旅遊業，政府設法與疫情較為穩定的地區探討如何逐步恢復跨境往來和建立互通安排。鑑於當前各種新的掣肘和挑戰，旅發局需要密切留意香港旅遊業所面對的最新情況，並採納是次審查工作所提出的意見和建議，以應對挑戰和加強推廣旅遊的工作（第 5.12 及 5.15 至 5.17 段）。

審計署的建議

18. 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：

大型活動

- (a) 訂明為大型活動邀請冠名贊助的最適當時間，並給予充分時間讓潛在贊助機構提交意向書（第 2.8 段）；
- (b) 在向產品及活動委員會徵求批准舉辦大型活動時提供更多資料（第 2.15(a) 段）；
- (c) 從 2019–20 年度“香港除夕倒數”這項大型活動中汲取經驗，以免日後重蹈覆轍（第 2.15(b) 段）；
- (d) 在大型活動的活動後報告中，向產品及活動委員會匯報活動認知度的表現，並考慮在活動後報告中加入有關舉辦大型活動的實際開支的資料（第 2.28(a) 及 (b) 段）；
- (e) 改善大型活動業績指標的表現，並研究是否適宜採用新的有助評估大型活動的業績指標（第 2.28(c) 段）；

摘要

市場推廣活動

- (f) 繼續留意是否需要加緊鼓勵入境遊旅行代理商善用小型會獎團體資助計劃 (第 3.10(a) 段)；
- (g) 確保旅發局向小型會獎團體資助計劃申請者收集個人資料時遵從《個人資料 (私隱) 條例》的規定 (第 3.10(b) 段)；
- (h) 確保有關在旅發局網站展示商業機構名稱的規定獲得遵從 (第 3.22(b) 段)；
- (i) 規定為旅發局網站提供內容的業務伙伴避免與其文章所述的商業機構有利益衝突 (第 3.22(c) 段)；

優質旅遊服務計劃

- (j) 留意優質旅遊服務計劃推廣工作的成效，並鼓勵商戶參加該計劃 (第 4.7 段)；
- (k) 鼓勵優質旅遊服務計劃認證商戶展示有效的標貼，並加強查核欺詐展示優質旅遊服務計劃標貼和標誌的情況 (第 4.15(a) 及 (b) 段)；

未來路向

- (l) 妥善調配市場推廣資源 (第 5.10 段)；及
- (m) 密切留意香港旅遊業所面對的最新情況，並採納是次審查工作所提出的意見和建議，以應對挑戰和加強推廣旅遊的工作 (第 5.18 段)。

香港旅遊發展局的回應

19. 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。