

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

A. 引言

審計署對香港旅遊發展局(旅發局)進行了衡工量值式審計。審計結果載於審計署署長第四十九號報告書中兩個獨立的章節，即“旅發局：企業管治及行政事宜”(第5章)及“旅發局：市場推廣活動的規劃、推行及評估”(第6章)。

2. 委員會在2007年12月13日至2008年2月26日期間舉行了15次共46小時的公開聆訊，就審計署署長報告書內上述兩章的研究結果及觀察所得聽取證供。

3. 委員會的報告書載述委員會收集的證供，這些證供關乎審計署署長報告書所指出及在公開聆訊時進一步揭示的問題，以及委員會就這些問題作出的結論及建議。報告書分為下列各部分：

- (a) 引言(第A部)；
- (b) 企業管治(第B部)；
- (c) 為前總幹事及其家人購買的行政人員醫療保險計劃(第C部)；
- (d) 衡量服務表現的準則和匯報工作(第D部)；
- (e) 薪酬及招聘(第E部)；
- (f) 採購事宜(第F部)；
- (g) 其他行政事宜(第G部)；
- (h) 市場推廣活動的規劃(第H部)；
- (i) 全球辦事處及地區代辦(第I部)；
- (j) 大型活動的推行及評估(第J部)；及
- (k) 結論及建議(第K部)。

4. 在委員會於2007年12月13日就有關旅發局的審計署署長報告書進行首次公開聆訊時，**旅發局主席田北俊議員、旅遊事務專員區璟智**

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

小姐及旅發局前主席周梁淑怡議員分別發表序辭。他們的發言稿全文分別載於**附錄17、18及19**。

5. **旅發局主席**表示，旅發局已落實27項改善措施，以回應審計署署長報告書的建議。此外，旅發局正檢討25項改善措施，並會按照具體的時間表分階段落實。旅發局高級管理層會就這些改善措施向理事會提交季度進度報告。旅發局已完成及尚未完成的改善措施載於**附錄20**。

6. **旅遊事務專員**表示，政府當局同意旅發局在企業管治方面有改善空間。政府當局和旅發局理事會已分別提出多項改善措施，並要求旅發局管理層盡可能在2007-2008財政年度內落實這些措施，以期有效提升旅發局的內部管治。為此，政府當局會繼續監察旅發局的運作和旅發局執行各項改善措施的進度，務使公共資源用得其所。

B. 企業管治

政府官員的角色及責任

7. 據審計署署長報告書第5章第1.11段所述，旅遊事務署由旅遊事務專員掌管。該署負責制訂和統籌落實各項促進旅遊業發展的政策、計劃和策略，並就有關旅發局和旅遊業的事宜向商務及經濟發展局局長提供意見。自旅發局於2001年4月1日成立以來，政府一直委任旅遊事務專員為旅發局理事會的成員。

8. 為確定旅遊事務專員在旅發局的角色及責任，委員會詢問：

- (a) 當局有否制訂職責表，列明旅遊事務專員作為政府代表加入理事會所需履行的職責；若沒有制訂職責表，旅遊事務專員藉以履行其角色及責任的依據為何；及
- (b) 在監督旅發局使用公帑方面，商務及經濟發展局局長、商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)及旅遊事務專員之間有何關係及各自的責任為何。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

9. 旅遊事務專員在2008年2月28日的函件(附錄21)中表示：

- (a) 財政司司長行使行政長官所授予的權力，根據《香港旅遊發展局條例》第9條，於2001年4月1日首次委任旅遊事務專員為旅發局理事會成員。自2002年4月1日起，財政司司長行使行政長官所授予的權力，根據條例第9(5)條委任旅遊事務專員為理事會副主席。當局沒有制訂旅遊事務專員作為政府代表加入理事會的明文職責表；
- (b) 與其他理事會成員一樣，旅遊事務專員的職責和角色，是致力貫徹條例第4條所列出的旅發局的宗旨。根據條例第9條，如主席的職位懸空、或主席因傷病而暫時無行為能力、或主席暫時不在香港，旅遊事務專員作為副主席便須在這期間署理主席的職位；
- (c) 旅遊事務專員作為理事會與政府當局之間的聯繫，解釋政府的旅遊及有關政策，以及支持理事會依據這些政策推廣香港為一個世界級的旅遊目的地。同時，旅遊事務專員確保政府在制訂有關政策時考慮旅發局的意見；
- (d) 商務及經濟發展局局長是負責旅遊事務的主要官員。根據《香港旅遊發展局條例》及獲行政長官授予的權力，商務及經濟發展局局長負責審批有關旅發局的某些事務，包括旅發局委任副總幹事和釐定其薪酬及其他委任條款(第8條)、旅發局的日後財務承擔(第14A條)，以及旅發局下一個財政年度的工作計劃書和收支預算(第17B條)；
- (e) 商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)協助商務及經濟發展局局長制訂旅遊政策。根據獲行政長官授予的權力，她負責委任核數師審計旅發局的周年帳目(條例第18條)。根據《公共財政條例》，商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)亦是撥給旅發局資助金的管制人員；及
- (f) 在行使這些法定權力時，商務及經濟發展局局長和商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)均考慮旅遊事務專員的意見，尤其是在旅發局的財政預算建議及其運用公帑方面的意見。旅遊事務專員不時就需要政策指引的事宜尋求商務及經濟發展局局長和商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)的指引，並向理事會轉達這些指引，讓理事會在制訂策略時參考，以貫徹其宗旨。旅遊事務專員在適當情況下，向商務及經濟發展局局長和商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)報告旅發局的重要事項。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

10. 鑒於旅遊事務專員的角色及責任，委員會詢問商務及經濟發展局局長：

- (a) 前任及現任旅遊事務專員曾否告知商務及經濟發展局局長及／或商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)關於與審計署署長報告書所探討的事項有關的問題及不當情況；若然，各旅遊事務專員分別發現哪些問題及不當情況，以及商務及經濟發展局曾採取哪些跟進行動；及
- (b) 當局有否設立機制，供旅遊事務專員向商務及經濟發展局局長及／或商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)匯報有關旅發局的重大事宜或問題。

11. 商務及經濟發展局局長馬時亨先生在2008年3月18日的函件(附錄22)中回覆：

- (a) 旅遊事務專員不時在每周首長級人員會議上，以及經由其他內部溝通渠道，向商務及經濟發展局局長和商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)匯報有關旅發局的重要事情。旅遊事務專員通過與旅發局的管理層溝通、出席委員會和理事會的會議、以及與旅遊業界接觸的過程中，得知這些關於旅發局的事情，包括財務預算建議和運用公帑等事宜；
- (b) 舉例來說，現任旅遊事務專員曾在2006年年中向當時的經濟發展及勞工局局長匯報，她關注有關旅發局人員薪金的建議增幅，以及高層人員終止條款的安排。旅遊事務專員在聽取經濟發展及勞工局局長的意見後，便向理事會主席和財務及編制委員會傳達上述的關注，並在其後的理事會會議上再度提出。此外，前任旅遊事務專員亦曾要求旅發局檢討其資源運用及招聘的既定政策、指引和程序，並向經濟發展及勞工局局長匯報有關進展；及
- (c) 旅遊事務專員向商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)匯報這些關於旅發局的重要事情，以支援商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)履行其為旅發局資助金管制人員的職責。旅遊事務專員作為理事會與政府當局之間的聯繫，就旅遊政策及設施的最新發展向旅發局總幹事提供意見，以便旅發局制訂旅遊宣傳策略和市場推廣活動，從而達致政府的政策目標。在執行工作的過程中，由總幹事領導的旅發局管理層應遵循受資助機構的有關適當程序和

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

步驟。事實上，在通知旅發局關於前經濟發展及勞工局局長已批准理事會所提交的收支預算和工作計劃書時，旅遊事務專員和前經濟發展局常任秘書長曾多次提醒總幹事要確保審慎運用公共資源。

12. 委員會察悉，根據《公共財政條例》，管制人員須負責和交代在其管制下的公帑獲正確使用。然而，商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)雖然是旅發局的管制人員，卻沒有獲委任為理事會成員，而獲委任為理事會成員的旅遊事務專員卻沒有管制人員的責任或權力。因此，委員會致函有權委任旅發局理事會成員的行政長官，詢問下列事項：

- (a) 當局沒有委任商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)為旅發局理事會成員的原因；
- (b) 旅遊事務專員獲委任為理事會成員時，預期她會履行的角色及責任為何，當中是否包括確保撥給旅發局的公帑獲正確使用的監督角色；及
- (c) 當局委任公帑資助法定機構的管治組織成員時，是否有負責這些機構的資助金的管制人員獲委任為理事會成員的例子，以及當局根據甚麼準則來決定是否委任管制人員為有關機構的理事會成員。

13. 署理行政長官私人秘書李百全先生在2008年3月17日的函件(附錄23)中表示：

- (a) 《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》(附錄24)述明，管制人員應確定其部門已訂定有效制度，以保障公帑的正確使用。該財務通告也為負責管理和管制給予資助機構撥款事宜的人員提供指引。管制人員可採用多種措施去履行撥款管制的責任，例如通過訂立清晰目標以供受資助機構遵從、查核或審批有關機構的周年財政預算及活動計劃、監察工作進度、要求機構提交經審核帳目、查閱紀錄及帳目。如有需要，管制人員可利用切合特定需要的工具，例如訂立行政措施備忘錄，以協助他們管制撥款；
- (b) 雖然有負責法定機構資助金的管制人員獲委任加入其管治組織的例子，但身為資助機構的管制人員，本身並不構成

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

獲委任加入管理局的首要準則。決定是否委任政府官員加入管理局，或委任哪位政府官員加入的準則，包括法定要求、有關機構的性質和運作，以及政府的政策目標。管制人員可採取不同措施去管制撥款，因此未必需要委任管制人員加入管治組織才可有效履行這個角色；

- (c) 作為負責籌劃和制訂旅遊政策，並與旅遊業界保持緊密聯繫的主要政府官員，旅遊事務專員是獲委任為旅發局成員的適當人選，以擔當政府與旅發局的橋樑，確保當局在制訂有關政策時考慮旅發局的意見；
- (d) 旅遊事務專員在旅發局的職責和角色，與其他理事會成員一樣，都是致力貫徹《香港旅遊發展局條例》所列出的旅發局宗旨，以及共同行使條例所授予的權力。這些職責包括擬備旅發局的財政預算、確保旅發局正確使用公帑撥款等。此外，旅遊事務專員與其他理事會成員致力確保旅發局訂立足夠的內部程序，以達至良好的企業管治。旅發局高級管理層負責確保這些內部程序確實執行，並向理事會匯報任何例外情況；及
- (e) 旅遊事務專員不時向商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)匯報旅發局的事務並尋求指引，包括旅發局的財政預算建議及公帑運用方面等事宜。基於上述原因，商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)無需成為理事會成員。

14. 委員會進一步詢問，商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)曾否利用特定需要的工具，協助旅發局管制撥款，以及政府當局曾否安排指定官員，向商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)及旅發局的前任及／或現任總幹事作簡報，確保他們瞭解就控制及管理公共財政作出規管的《公共財政條例》、附屬規則及通函所載的各項規定。

15. **商務及經濟發展局局長**在2008年3月18日及2008年3月26日的函件(附錄25)中表示：

- (a) 自2001年旅發局成立以來，政府沒有就行使撥款管制與旅發局簽立任何特訂的文書；及
- (b) 旅發局高級管理層有責任充分瞭解有關條例的規定，包括《香港旅遊發展局條例》及《公共財政條例》，並向理事會匯報日常執行規管公共資源運用的適當程序時出現的例

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

外情況。旅發局管理層和理事會由內部法律顧問支援，法律顧問可就旅發局在履行其職能時遵守有關法例的事宜上提供意見。在這方面，副總幹事的職責表清楚包括監督“法律顧問、資訊系統及業務流程”。

旅發局最高管理層的角色及責任

16. 委員會從審計署署長報告書第5章附錄A的旅發局組織圖察悉，總幹事主要負責旅發局的市場推廣工作，而副總幹事則監督企業支援的工作，包括財務管理、法律顧問、行政事務、資訊系統及業務流程，以及人力資源管理。基於副總幹事一職在協助理事會及總幹事達致高水準的企業管治及有效運作方面的重要性，委員會要求旅發局提供額外資料，說明自前副總幹事加入香港旅遊協會(旅協)／旅發局以來的工作履歷，以及她作為副總幹事的職責說明(請參閱**附錄26**)。

17. 委員會從前副總幹事的工作履歷得悉，她在1986年加入旅協，最初擔任內部核數師，於1996年晉升為財務及行政幹事，並於2003年晉升為副總幹事。從副總幹事職位的工作要求可見，她應是經驗豐富的專業人士，在財務、管理及監察機構的規管及合規職能方面有廣泛經驗。具體而言，職責說明載述她的主要職責包括：

- (a) 代理總幹事的職務；
- (b) 就旅發局的管治事宜，例如使用資助金的政策及程序、旅發局在一個資助機構的架構內運作的運作指引等，擔任旅發局與政府的主要聯絡人；
- (c) 確保所有企業活動及運作均按照《香港旅遊發展局條例》、企業管治、各項法例及規例，以及最佳業務運作模式的規定進行；及
- (d) 履行其“把關人角色”，確保所有商業交易及合約均保障旅發局的利益。由副總幹事擔當這個角色的用意是讓總幹事集中市場推廣工作。

18. 委員會詢問，鑒於審計署署長報告書發現的各種問題及缺失，旅發局現時及先前的組織架構有否不同，以及總幹事與副總幹事的職責及責任是否有所改變。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

19. 旅發局副總幹事林雷穎嫻女士在2008年1月16日的函件(附錄27)中表示，直到目前為止，組織圖以及總幹事與副總幹事的職責及責任都沒有改變。然而，現任副總幹事須負責根據審計署署長報告書所載的建議，推行一連串改善措施。

批核業務計劃和財政預算

20. 據審計署署長報告書第5章第2.7及2.8段所述，根據《香港旅遊發展局條例》第17B(1)條，旅發局須在商務及經濟發展局局長所指定的日期前，向局長提交業務計劃和財政預算草案，以供批核。不過，政府當局在2002-2003至2007-2008年度沒有定下提交業務計劃和財政預算的日期。同時，在這數年期間，只有2003-2004年度的業務計劃和財政預算是在該財政年度開始前獲政府當局批准。其餘5份業務計劃和財政預算均在相關財政年度開始後的33日至173日後才獲得批准。委員會詢問：

- (a) 在2002-2003至2007-2008年度，政府當局為何沒有指定提交業務計劃和財政預算的日期；
- (b) 2003-2004年度的業務計劃和財政預算為何可在財政年度開始前獲政府批准，而其餘5個年度則未能在財政年度開始前獲批，尤其是2005-2006年度的業務計劃和財政預算需要特別長的時間才獲批准；及
- (c) 由於旅發局在該5個年度需在其業務計劃和財政預算獲政府當局批准前繼續運作及為開支作出承擔，這不當情況有否違反任何規管公帑使用的規則、規例或指引。

21. 旅遊事務專員在公開聆訊上及其2008年1月24日的函件(附錄28)中表示：

- (a) 在2007年9月前，政府當局與旅發局並沒有就提交及審批旅發局的工作計劃書及收支預算(即其“業務計劃及財政預算”)的時間表達成任何協議。雖然如此，旅遊事務署過去均依循相同的步驟審核旅發局的工作計劃書及收支預算，然後向有關主要官員申請批准；
- (b) 就2003-2004年度而言，旅發局的工作計劃書及收支預算大致上與前一個財政年度的相若，因此，在審核詳細計劃書方面所需的時間較少。就2005-2006年度而言，旅發局的業

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

務計劃及財政預算最初在2005年2月獲得旅發局理事會通過。該份業務計劃及財政預算是根據旅發局在2005-2006年度及2006-2007年度兩年間為推行策略宣傳活動而需要5億4,400萬元的預計額外撥款制訂。由於額外撥款最終為4億7,000萬元，因此，業務計劃及財政預算需要修訂，然後由理事會在2005年7月通過。政府當局仔細審視業務計劃及財政預算後，在2005年9月20日作出批准；

- (c) 資助旅發局的撥款為政府整體財政預算的一部分，須經立法會通過撥款法案和臨時撥款決議案審批。《香港旅遊發展局條例》第17A條訂明：“在每個財政年度，須從立法會撥款中向發展局支付為協助該局貫徹其宗旨及行使其職能而經行政長官批准的款項。”為施行上述條文，當局與旅發局就下一個財政年度的主要收支項目和建議活動達成協議，政府繼而依此制訂財政預算內的旅發局資助金。這些主要收支項目和建議活動隨後亦成為該條例第17B條所訂的旅發局工作計劃書及收支預算的基礎；
- (d) 前經濟發展及勞工局局長獲行政長官授權，根據《香港旅遊發展局條例》第17B(1)條審批旅發局的工作計劃書及收支預算；在立法會通過撥款法案後，考慮已批准向旅發局提供的資助金，以及旅發局對主要收支項目和建議活動的闡釋，才批准旅發局的工作計劃書及收支預算。當局按第17B條批准的開支總額不可能超逾第17A條經撥款法案批准的資助金；及
- (e) 為回應審計署署長的意見，旅遊事務署已諮詢旅發局，並在2007年9月引進新的運作模式，以執行第17B(1)條的規定。具體而言，商務及經濟發展局局長已指定旅發局須在每年2月28日或之前向他提交工作計劃書及收支預算。旅遊事務署亦與旅發局商定提早進行有關擬備和審核旅發局工作計劃書及收支預算的程序。新運作模式可讓商務及經濟發展局局長更適時地審批旅發局的工作計劃書及收支預算。雖然《香港旅遊發展局條例》第17B(1)條沒有指定當局給予批准的限期，但政府當局會盡力在4月1日前完成相關審批程序。不過，當局的批准須受制於立法會對包括撥給旅發局的資助金的撥款法案的審批。

22. 既然上述5份業務計劃和財政預算均在相關財政年度開始後才獲得批准，委員會詢問，在政府當局作出批准前，旅發局前總幹事為落實各項推廣活動的開支而作出承擔的依據為何。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

23. **旅發局前總幹事臧明華女士**在公開聆訊上及其2008年1月10日的函件(附錄10)中表示：

- (a) 旅遊事務專員是旅發局的副主席，她是政府的代表，也是旅發局所有委員會的成員，並出席委員會會議。因此，她在任何時候均清楚瞭解有關會議的討論，以及年度業務計劃的審批過程。旅遊事務專員亦是旅發局與政府之間的主要聯絡人。若她對年度業務計劃有任何關注或問題，可以在旅發局作出任何承擔之前提出；
- (b) 關於2005-2006年度旅發局的額外撥款，她已另行向財政司司長就“精采香港旅遊年”活動的建議作簡介。財政司司長在同意這項一次過振興推廣活動的額外撥款前，完全瞭解上述活動的目的及成果。按照一貫做法，在每年的撥款問題上，即使審批年度業務計劃及財政預算的工作仍在進行中，政府都會按月向旅發局支付資助金；
- (c) 既然旅遊事務專員在任何時候均非常瞭解所有相關討論，以及有關決定背後的理據，特別是旅發局多年來使用年度資助的既定過程，上述情況表示旅發局可以着手進行年度業務計劃訂定的某些較急需處理的工作。如有不依法辦事的情況，政府很早以前便會就這種做法提出警告及／或制止這種做法；及
- (d) 就推行大規模市場推廣計劃而言，由於規劃工作通常需在6個月前展開，旅發局的推廣計劃須具備足夠彈性。在簽訂合約時，旅發局的做法是預留在有需要時作出改動的空間，以保障已繳付的款項不會被沒收或把被沒收款項的風險減至最低。

24. **旅發局主席**補充，該局會引入新措施，將旅發局草擬的2008-2009年度財務預算，於2008年1至2月先送交立法會經濟發展事務委員會，聽取各委員就旅發局的擬議活動及預算草案的意見，然後再將年度業務計劃及財政預算提交商務及經濟發展局局長審批。

委任理事會成員及處理理事會事務

25. 委員會從審計署署長報告書第5章第2.13段得悉，雖然立法會在2001年已獲告知，政府打算從消費者委員會(“消委會”)和旅運及旅遊業前線員工界別各委任一名理事會成員，直至2007年9月，旅發局理事會

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

仍未有來自該兩個界別的代表。委員會詢問，理事會成員當中為何沒有該兩個界別的代表，以及立法會是否已獲告知關於委任理事會成員的最新安排。

26. **旅遊事務專員**在2008年1月24日的函件中表示，當局已於2008年1月向經濟發展事務委員會提交一份資料文件，匯報有關委任理事會成員的安排。扼要而言，**旅遊事務專員**表示：

- (a) 政府當局在考慮委任旅發局成員時，會顧及旅發局的策略和工作、以及候選人的才能、知識、經驗、操守和對公共服務的熱誠等，以確保最合適的人選能獲委任，使旅發局能有效運作；
- (b) 由於旅發局與消委會的委任周期並不相同，而成員是以個人身份出任，因此在名義上難以在任何時間均維持消委會成員同時兼任旅發局成員。多年來，當局以較具彈性的方法處理，即考慮委任人選是否有消委會的工作經驗及是否關心消費者權益等。消委會前主席在旅發局的任期直至2007年10月，而隨後政府當局委任了消委會前副主席為旅發局成員。這項安排旨在確保旅發局的成員組合在保障消費權益方面有足夠知識及經驗；
- (c) 旅遊業前線工作者方面，由於涉及的工種十分多元化，包括導遊、旅行社和航空公司職員、酒店禮賓司等，從任何個別工種選定前線代表，都不足以反映業界前線工作者的意見。為了更有效和全面地讓前線工作者參與，旅發局在制訂和落實其推廣策略和活動的過程中，均有諮詢和吸納旅遊業界各層面員工和其他相關業界的意見；
- (d) 政府當局鼓勵旅發局更廣泛及深入接觸旅遊業各層面的員工，並將現行諮詢旅遊業及相關界別員工的安排制度化，例如邀請前線員工參加定期工作坊和討論會；及
- (e) 旅遊事務署不時檢討理事會的成員組合。當局會採取靈活開放的方式，一方面確保成員來自所需的專業界別或行業，另一方面亦確保成員組合取得平衡，使不同意見得以匯聚和交流，配合旅發局的長遠目標和工作。

27. 委員會從審計署署長報告書第5章第2.22段察悉，部分理事會成員在理事會／委員會會議的出席率偏低。例如，在2002-2003至

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

2006-2007年度期間，理事會曾舉行31次會議，一名成員只出席其中9次會議(29%)。在2005-2006至2006-2007年度期間，財務及編制委員會曾召開15次會議，這名成員亦一概缺席。儘管如此，他仍在2005年11月和2006年11月兩度再獲委任為理事會成員。委員會詢問，該名成員的出席率偏低，令人難以接受，為何政府仍然重新委任該名成員為理事會成員。

28. **旅遊事務專員**回應時表示，政府當局考慮重新委任理事會成員時，已考慮其出席率。這信息已清楚送達所有現任成員。政府當局亦有要求旅發局秘書處把出席紀錄告知個別成員，提醒他們出席率的重要性。

29. **旅發局主席**亦表示，旅發局已制訂若干措施，以改善出席率。這些措施包括：

- (a) 每6個月向成員發出其在理事會／委員會會議的出席紀錄，提醒他們注意本身的出席率。首份備忘通知書已於2007年8月發出；
- (b) 在會議舉行期間，為未能出席會議的成員安排電話會議設施，以便他們參與會議，並主動邀請成員提交書面意見；及
- (c) 盡可能按照預訂日期召開理事會會議。倘若主席未能在預訂日子主持會議，副主席會獲邀代為主持會議。

30. 審計署在審計署署長報告書第5章第2.29段指出，截至2007年8月，旅發局理事會尚未核准載述理事會議事程序的旅發局成員資料手冊。此外，根據該手冊，理事會會議的法定人數為5人(即20名成員總數的25%)。另一方面，4個委員會的職權範圍訂明，所有委員會會議的法定人數均是委員會成員總數的50%。委員會質疑：

- (a) 前副總幹事身為理事會的秘書，為何沒有協助理事會將資料手冊正規化，以及制訂適當程序以供處理會務；
- (b) 沒有正式通過的規例及步驟，理事會過去6年的會議程序如何進行；及
- (c) 會否檢討理事會會議法定人數偏低的問題。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

31. **旅發局前副總幹事李陳嘉恩女士**表示，理事會成員獲委任時會獲提供資料手冊，作為一般參考資料。資料手冊除載列了理事會會議程序外，還載列很多有關旅發局的其他資料。因此，她沒有徵求理事會批准這份手冊。

32. **旅發局前主席**回應時表示，她獲委任為理事會主席時，不知道資料手冊未獲正式確認。不過，理事會一直依循手冊所載的會議程序，而理事會成員亦從沒提出異議。她贊同審計署的意見，應正式通過理事會議事程序的規例和步驟。

33. **旅發局主席**補充，資料手冊載列的理事會議事程序的規例和步驟，已於2007年9月獲理事會正式通過。

34. 關於理事會會議法定人數的問題，**旅發局主席**表示，過去數年，成員在理事會會議的出席率為70%左右，因此，沒有人注意到會議的法定人數偏低(只是5人)的問題。旅發局諮詢理事會成員後會檢討此事。

35. 審計署署長報告書第5章第2.37段顯示，旅發局在2005-2006至2006-2007年度舉行了50次理事會／委員會會議，旅發局一般需要很長時間才發出會議紀錄擬稿。就理事會會議而言，發出會議紀錄擬稿需時27日至77日不等。就產品及活動委員會會議而言，發出會議紀錄擬稿需時33日至117日不等。就稽核委員會會議而言，發出會議紀錄擬稿需時31日至90日不等。委員會詢問，發出會議紀錄擬稿為何需時甚長。

36. **旅發局前副總幹事**表示，理事會／委員會會議的會議紀錄擬稿，通常會與下次會議的議程及相關資料一併發出。由於部分委員會會議並非經常舉行，開會日期間中亦會延期，因此延長了開會日期與會議紀錄擬稿送交理事會成員的日期之間的時間差距。

37. **旅發局主席**補充，鑒於審計署署長提出的建議，旅發局秘書處已改變過往發送會議紀錄擬稿的做法。理事會／委員會會議的會議紀錄擬稿會於各個會議結束後3個星期內，送交各理事會成員。

38. 審計署署長報告書第5章第2.43段顯示，一名理事會成員在2001-2002至2006-2007年度從沒提交利益申報表格。另有兩名成員亦沒有提交2003-2004年度的利益申報表格。委員會詢問：

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

- (a) 旅發局採取甚麼行動，跟進沒有提交利益申報表格的成員；
- (b) 旅發局有否找出這些成員不提交利益申報表格的原因；及
- (c) 就這些成員而言，曾否出現利益衝突情況。

39. **旅發局前副總幹事**表示，理事會已遵從政府的指引，就成員申報利益衝突事宜採取兩重申報制度。在該制度下，主席及理事會成員會在首次加入旅發局時向理事會秘書提交利益申報表格，其後則每年提交申報表格一次。除此之外，若成員在理事會會議審議的任何事項上有任何直接的個人或金錢利益，該成員須在會議討論有關事項前向主席披露其利益，再由主席決定有關成員可否就該事項發言或投票，以及可否留在會議席上或需否避席。對未有提交利益申報表格的成員，秘書處已多次以口頭及書面方式向有關成員跟進，但都不得要領。

40. **旅發局前主席**亦表示，一名未有提交利益申報表格的成員是代表某個界別的年老成員。已經證實經他批核的事項均不涉及任何利益衝突。作為旅發局前主席，她必須確保每一次理事會會議上，各成員就討論的事項均沒有利益衝突。

41. **旅發局主席**補充，若有任何理事會成員在合理期間經過多次催促後，仍然未能提交利益申報表格，他會把有關事情通知政府當局，因為政府有權任免理事會成員。

C. 為前總幹事及其家人購買的行政人員醫療保險計劃

行政人員醫療保險計劃的批准

42. 委員會曾就為前總幹事及其家人購買行政人員醫療保險計劃一事，用了頗長時間研究前總幹事與旅發局簽訂的第二份僱傭合約的條款，以及該合約在何種情況下訂立。前總幹事的首份僱傭合約(編印日期為2001年1月23日)及第二份合約(編印日期為2004年4月2日)分別載於**附錄29及30**。

43. 委員會從審計署署長報告書第5章第4.20段察悉，根據《香港旅遊發展局條例》，總幹事及副總幹事的聘用、薪酬及其他聘用條款均

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

須經行政長官批准。就總幹事的聘用事宜，有關權力已由2001年4月起轉授予財政司司長。

44. 前總幹事第二份僱傭合約第9條訂明，前總幹事可享有旅發局《僱員手冊》所列的醫療及牙科福利。審計署署長報告書第5章第4.23段揭露，2004年9月，旅發局前主席批准為前總幹事及其家人購買一份行政人員醫療保險計劃。截至2005年9月的12個月及截至2006年9月的12個月期間，旅發局分別按年支付84,921元及92,483元的保費。然而，該份行政人員醫療保險計劃並未獲財政司司長批准。應委員會要求，旅發局提供資料(附錄26)，比較行政人員醫療保險計劃保費與《僱員手冊》指明的醫療及牙科保險計劃保費。

45. 基於上述背景，委員會詢問：

- (a) 在沒有取得由財政司司長給予所需批准的情況下為前總幹事購買行政人員醫療保險計劃一事的經過；及
- (b) 為何旅發局前主席批准前總幹事購買該份行政人員醫療保險計劃，這做法違反前總幹事第二份僱傭合約中的明訂條款。

46. 旅發局前主席表示：

- (a) 在審計署署長報告書揭露此事之前，她並不知道該份行政人員醫療保險計劃並未獲財政司司長批准；
- (b) 她是受到誤導才批准購買該份行政人員醫療保險計劃。前副總幹事於2004年9月2日發電郵(附錄31)給她，要求她批准購買該份行政人員醫療保險計劃。該電郵的內容如下：

“本人(即副總幹事)瞭解到，Clara(即總幹事)續約條款之一，是她本人及其家人可享有一份行政人員醫療保險計劃。我們花了一些時間尋找合適的計劃。現在我們找到一個計劃，可為她提供所需的承保範圍，每年保費為84,921元，這是行政人員醫療保險計劃一般所需的保費。請批准我着手處理這份保險。”；

- (c) 由於上述的電郵清楚說明該份行政人員醫療保險計劃屬前總幹事續約後可享有的福利，她便信以為真，而沒有核實

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

該計劃是否確實在合約中訂明。電郵的用語亦令她以為該份醫療保險計劃是一項合約承諾，必須予以批准。因此，她在2004年9月5日回覆時准許前副總幹事進行有關的購買事宜。經再次閱讀相關文件，包括所述的僱傭合約後，她現在發覺該份行政人員醫療保險計劃並未獲財政司司長批准；

- (d) 她與前總幹事就後者的續約條款達成協議後，遂於2004年3月4日致函(附錄36)署理旅遊事務專員和財務及編制委員會主席，列出與首份合約不同的條款。該函件未有提及該份行政人員醫療保險計劃。2004年3月23日，當時的經濟發展及勞工局常任秘書長(經濟發展)李淑儀女士去信(附錄33)給她，告知她財政司司長已批准按她2004年3月4日函件所列的新訂聘用條款，再次聘用前總幹事；及
- (e) 她隨後把其載有聘用條款的函件及常任秘書長的函件交給前副總幹事，指示她按照那些條款擬備續訂合約。續訂合約包含她在2004年3月4日發出的函件所載的全部條款。至於醫療及牙科福利，則按照旅發局《僱員手冊》所列的福利訂定，並與首份合約的條文相同。

47. **旅發局前主席**進一步提述前副總幹事向委員會提交的前總幹事第二份僱傭合約草擬本(附錄34)。該草擬本上有前副總幹事手寫的附註，說明主席曾口頭同意可繼續每年向總幹事發放非實報實銷的度假旅費津貼。手寫的附註亦註明，主席曾口頭上同意，表示旅發局會同意總幹事的要求，把她的醫療保險計劃提升為“無限”計劃。**旅發局前主席**表示：

- (a) 她記得副總幹事曾與她口頭討論總幹事的度假旅費津貼。她答允可向總幹事支付現金以代替機票，作為度假旅費，因這做法不會引致額外開支。事實上，這樣與總幹事首份合約的安排相同。然而，副總幹事並沒有跟她討論總幹事的醫療福利。她看到副總幹事的附註寫上她曾同意把總幹事的醫療保險計劃提升為“無限”計劃時感到驚訝；及
- (b) 由於她曾數度與總幹事討論續約問題，所以她已記不起對方要求哪些條件，而最終商定的又是哪些條件。她記不起曾同意總幹事提升其醫療福利的要求。然而，她在2004年3月4日的函件中，已列明那些與總幹事商定及對總幹事首份合約作出更改的條款。那些條款必須獲理事會及財政司司長批准方可納入合約。因應政府當局的查詢，她在2004年

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

3月7日的另一函件內作出澄清。其後，她2004年3月4日的函件所載的全部條款均獲財政司司長批准，並加入2004年4月2日的書面合約。

48. 委員會察悉，前主席是與前總幹事就後者續約條款談判的一方，亦是合約簽署一方。因此，委員會質疑，前主席被要求批准購買行政人員醫療保險計劃時，為何沒有發覺出現問題，並採取行動核實合約是否訂明這項保險計劃。

49. 此外，委員會察悉，前副總幹事2004年9月2日的電郵清楚說明該份行政人員醫療保險計劃的每年保費為84,921元，以醫療保險計劃而言，數額相當龐大。依委員會看來，不論前主席是否已批准提升前總幹事的醫療福利，她理應對高昂的費用表示關注，委員會詢問前主席為何沒有提出關注。

50. **旅發局前主席解釋：**

- (a) 要求她批准購買該份行政人員醫療保險計劃的電郵在2004年9月2日發出，亦即她簽署合約之後的5個月。她看過該電郵後，以為該份行政人員醫療保險計劃是總幹事合約的其中一項條文，她必須予以批准。她從無想過該份計劃也許不在合約之內；
- (b) 身為非執行主席，她必須依賴管理層確保採購的事宜已按照旅發局的程序得到妥善處理。她沒有可能查察向其提交以供批准的每宗事項的細節，例如機票或醫療保險計劃的報價是否最相宜。主席和管理層必須互相信任。以本個案而言，在批准該計劃時，她信賴副總幹事在2004年9月2日在後者的電郵中提供的意見；及
- (c) 她並不知道84,921元的保費是否昂貴。正如該電郵所說，84,921元的保費“是行政人員醫療保險計劃一般所需的保費”，因此她以為該保費屬合理水平。然而，她現在發現實際情況並非如此，因為當時的業界培訓及人力資源總經理已指出，該份行政人員醫療保險計劃是“超級醫療保險計劃”，難以找到理據支持。就這方面，她認為自己被副總幹事的電郵誤導。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

51. 委員會詢問前副總幹事，她在合約草擬本上手寫下附註，表示主席已同意把總幹事的醫療保險計劃提升為“無限”計劃，其意思為何。**旅發局前副總幹事**解釋，“無限”一詞並不是說保費的數額不受限制。她使用該詞，純粹是因為根據前總幹事向她提供的資料，總幹事已獲主席批准物色合適的醫療保險計劃，但並無提及該計劃須受任何限制。

52. 關於她為何要求一份與旅發局公司醫療保險計劃不同的醫療保險計劃，以及曾通過甚麼批准過程，**旅發局前總幹事**在公開聆訊及2008年1月10日的函件(**附錄10**)中表示：

- (a) 她在旅發局工作期間健康甚差，首3年任期內曾兩度入院。在英國、日本及泰國進行海外公幹時亦因病重而無法返港。故此，在討論續約的過程中，她認為有需要要求一份較完善的醫療保險計劃，可涵蓋所有突發情況，以保障自己。由於公司的醫療保險計劃通常會一併保障僱員的家人，所以她亦要求把她的家人加入該份行政人員醫療保險計劃內；
- (b) 大約在2004年2月一個討論她的續約事宜的會議上，旅發局主席和財務及編制委員會主席口頭表示原則上批准她提升其醫療計劃及物色可一併保障其家人的合適醫療保險計劃。這點從她與兩位主席會面後的手寫筆記(**附錄10**)可以證明。取得批准之後，她便指示負責人力資源事宜的副總幹事物色計劃。她並要求副總幹事在找到合適的計劃後，須先徵求主席批准所需保費，然後才確認該計劃。從那時起她就再沒有跟進此事。一直到旅發局於2007年9月聯絡她時，她才知悉該份行政人員醫療保險計劃並未適當地獲得批准；及
- (c) 由於在2006精采香港旅遊年過後，旅發局將不會獲得額外撥款，所以她在該份行政人員醫療保險計劃第二年屆滿時主動終止該計劃。鑒於旅發局須削減成本，以避免影響推廣活動，因此她建議不再為其醫療保險計劃續保，作為削減成本的措施。

53. **旅發局前總幹事**在2007年12月18日的函件(**附錄35**)中補充，該份行政人員醫療保險計劃在2006年9月屆滿後，她及其家人並無自費繼續參加該計劃。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

54. 委員會察悉，旅發局《僱員手冊》所訂的醫療及牙科保險計劃的承保範圍已十分廣泛，故詢問前總幹事為何要求一份更佳的計劃。
旅發局前總幹事答稱：

- (a) 她並沒有從該份行政人員醫療保險計劃得到任何金錢上的利益。在討論她的續約條款期間，她只是要求一份全面的行政人員醫療保險計劃，較旅發局為其他員工獲提供的計劃保障範圍更廣而已。鑒於她當時健康欠佳，她希望其醫療保險計劃能提供更多彈性條款、較少有關向專科醫生求診的限制，以及更廣泛的全球性保障；及
- (b) 作為一名僱員，她在續約時為自己爭取更佳的保障及更好的薪酬福利條款並無不妥。

55. 委員會進一步詢問前總幹事：

- (a) 為何她簽署有關合約，儘管該合約第9條只提供《僱員手冊》所列的醫療及牙科福利，而非她所要求已提升的醫療保險計劃；
- (b) 為何她未待財政司司長批准購買行政人員醫療保險計劃，便指示副總幹事物色合適的計劃；及
- (c) 在找到合適的醫療保險計劃後，為何她沒有依循適當程序，要求旅發局修改其合約。

56. **旅發局前總幹事**回應時表示：

- (a) 雖然有關僱傭合約只提供《僱員手冊》所列的醫療及牙科福利，但由於當時尚未找到合適的醫療保險計劃，所以她簽署了該合約。她認為她無權要求在合約內加入一份保費未明的行政人員醫療保險計劃。她以為在得知保費後，該份醫療保險計劃將會獲正式批准；
- (b) 在取得主席原則上的批准後，她指示副總幹事物色合適的行政人員醫療保險計劃，以及就保費直接徵求主席批准。她並沒有參與物色計劃或徵求批准的過程。她不知道主席和副總幹事之間就該計劃所作的溝通，包括副總幹事2004年9月2日的電郵。至於其僱傭合約的擬備工作，她也全無參與；

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

- (c) 她沒有想過該份行政人員醫療保險計劃須取得財政司司長批准，亦不知道應修改合約以訂明該份計劃。因為根據她首份合約的經驗，即使該份合約上未有註明，旅發局仍然代她繳付流動電話(包括個人電話)月費；及
- (d) 鑒於這是為她購買的醫療保險計劃，她不適宜指示應向誰人徵求批准。再者，就她自己的僱傭合約向財政司司長申請批准並非她的責任。此事一直由主席處理。

57. 對於前總幹事指出，旅發局前主席和前財務及編制委員會主席曾口頭表示原則上批准她提升其醫療計劃及物色合適的醫療保險計劃，**旅發局前主席**回應時表示：

- (a) 她記不起曾同意提升總幹事的醫療福利。理事會授權她本人、前財務及編制委員會主席高鑑泉先生及前旅遊事務專員鄭汝樺女士與總幹事磋商後者的僱傭合約續約事宜。到磋商的較後階段，她再獲授權與總幹事討論其最終的續約條款，並無涉及其他人士。因此，她和財務及編制委員會主席不大可能一同答允總幹事提升醫療保險計劃的要求；
- (b) 即使總幹事認為，在討論過程中已獲得她和財務及編制委員會主席口頭同意提升其醫療保險計劃，她也不適宜在會議後立即指示其下屬物色計劃。總幹事應十分清楚，任何在討論過程中商定的條款仍須經理事會及財政司司長正式批准；及
- (c) 正如她較早時所述，她已在2004年3月4日的函件中記錄與總幹事商定的最終條款。那些條款其後獲政府當局批准，並納入總幹事的合約。她和總幹事均在該合約上簽署。若總幹事認為合約中的條款並未充分反映雙方的協定，照理總幹事應提出她的關注。然而，總幹事從未質疑該合約為何只提供《僱員手冊》所列的醫療及牙科福利，而沒有註明總幹事所指的在討論過程中她曾獲口頭同意提升的醫療保險計劃。

58. 鑒於前主席和前總幹事就後者在磋商其續約事宜期間有否獲口頭同意提升醫療保險計劃的要求一事所作的證供互相矛盾，委員會邀請前財務及編制委員會主席出席公開聆訊，就這方面提供資料。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

59. 關於委員會詢問他參與磋商前總幹事續約事宜的情況，以及據他記憶所及，總幹事曾否獲得口頭同意購買一份行政人員醫療保險計劃，前財務及編制委員會主席高鑑泉先生在公開聆訊上及2008年1月4日的函件(附錄36)中回應時表示：

- (a) 在2004年1月／2月左右，他和旅發局前主席負責與前總幹事討論後者的僱傭合約續約事宜。討論分多輪進行，他只參與初期的會議。最終的薪酬待遇是旅發局前主席直接與前總幹事磋商後得出的；
- (b) 他記得大概在討論前總幹事續約事宜的第二次會議上，總幹事詢問可否在續約時把其醫療保險計劃擴大至涵蓋她的家人。根據旅發局當時的政策，於1999年4月1日後加入旅發局的僱員的受養人，並不屬旅發局公司醫療計劃的受惠人士，因此總幹事的家人並不受到保障。不過，考慮到總幹事擔任高級職位，以及許多大公司都會為高級職員提供涵蓋其家人的醫療保障，他認為總幹事的要求合理。他清楚記得主席和他均同意總幹事可為她的家人及自己物色合適的醫療保險計劃。然而，在會議上，具體的協議(例如該計劃可獲批准的預算)則未有定案。他們只答允總幹事可尋找合適的計劃供他們日後批准。由於他沒有參與後來的會議，所以沒有跟進此事的結果；及
- (c) 據他理解，總幹事希望獲提供一份行政人員醫療保險計劃，承保範圍較旅發局《僱員手冊》所訂的醫療計劃為佳。然而，他們未有討論細節，包括計劃的承保範圍。此外，他記不起總幹事曾提及旅發局公司醫療計劃有任何不足之處。

60. 委員會提述前總幹事第二份僱傭合約有關醫療及牙科福利的第9條，並詢問前財務及編制委員會主席，前副總幹事在2004年9月2日的電郵中表示，總幹事續約條款之一，是她本人及其家人可享有一份行政人員醫療保險計劃，他認為這說法是否正確。

61. 委員會進一步提述前總幹事合約的第14.3條，該條訂明“本合約所載為立約各方所瞭解的全部內容，並取代所有關於本合約所載事項的先前協議及安排(如有)。本合約的條款除非經雙方書面同意，否則不得修改、增補或撤銷。”委員會詢問前財務及編制委員會主席是否同意，由於合約上有這項條文，即使曾有口頭協議由前總幹事物色一份行政人員醫療保險計劃，此項協議亦會被該份書面合約取代。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

62. 前財務及編制委員會主席回應時表示：

- (a) 雖然他與旅發局前主席在討論前總幹事續約的過程中，同意總幹事可着手物色一份同時涵蓋其家人的行政人員醫療保險計劃，但該計劃仍須經過正式批准，原因是當時尚未獲悉計劃的詳情。在找到合適的醫療保險計劃後，應把該計劃呈交旅發局主席通過，並根據《香港旅遊發展局條例》的規定徵求財政司司長批准。不過，在他們的討論過程中並無提及批准程序；及
- (b) 他很遲才收到前總幹事的合約副本，收到後他便知悉合約的第9及14.3條。他認為該份書面合約代表合約雙方的最終協議。他亦同意如對合約訂明的條款作出任何更改，正當程序應該是徵求旅發局主席及理事會通過，以及最後徵求財政司司長批准。

63. 關於前財務及編制委員會主席提到，他很遲才收到總幹事的合約副本，**旅發局前副總幹事**表示：

- (a) 她遺漏了把總幹事第二份僱傭合約的副本送交合約上列明的任何副本收件人，即經濟發展及勞工局常任秘書長、旅遊事務專員及財務及編制委員會主席。她無法解釋為何沒有這樣做；及
- (b) 當旅遊事務署透過2006年4月4日的函件(**附錄37**)請她注意此事時，她才發覺這項遺漏。她隨後在2006年4月18日向副本收件人發出合約副本。

64. 委員會詢問**旅發局前副總幹事**參與購買行政人員醫療保險計劃的情況。她在公開聆訊中，以及在她的律師於2008年1月9日發出的函件(**附錄9**)中回應時表示：

- (a) 她的上司(即前總幹事)約於2004年2月／3月通知她，主席已批准她有關提升醫療保險計劃的要求，即該計劃應適合她及包括其家人。總幹事並指示她着手物色適合她的計劃。她指示其下屬(即當時的業界培訓及人力資源總經理)物色合適的計劃，並直接與總幹事聯絡；
- (b) 除了不時處理業界培訓及人力資源總經理的提問，以及指示業界培訓及人力資源總經理在最終篩選出的計劃中爭取

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

最物有所值的計劃外，她並無進一步參與甄選醫療保險計劃的決定；及

- (c) 她另一次的主要參與是約於2004年9月2日獲悉已找到一份醫療保險計劃。她隨即在2004年9月2日向旅發局主席發出電郵，徵求她批准該計劃。

65. 由於前副總幹事是遵照前主席指示草擬前總幹事僱傭合約的人員，也是按照前總幹事指示物色一份已提升的醫療保險計劃的人員，委員會認為副總幹事應該清楚知道，該份行政人員醫療保險計劃的福利與總幹事的合約訂明的醫療及牙科福利並不一樣。委員會詢問，在徵求前主席批准購買該份行政人員醫療保險計劃時，前副總幹事為何在其2004年9月2日的電郵中表示該份行政人員醫療保險計劃屬前總幹事續約的“條款之一”。

66. **旅發局前副總幹事**答稱，她無意誤導旅發局前主席。前總幹事曾告訴她，在討論續約的過程中，主席已批准她有關提升其醫療保險計劃的要求，因此，她的理解是：總幹事的續約條款之一，是她本人及其家人可享有一份行政人員醫療保險計劃。故此，她在2004年9月2日的電郵中提述相同內容。她並非表示該份行政人員醫療保險計劃是合約上的一項條款。那是口頭條款。

67. **旅發局前副總幹事**在公開聆訊中，以及在她的律師於2008年1月9日發出的函件中進一步表示：

- (a) 在2004年3月底左右，主席通知她總幹事已獲准續約，並指示她擬備新的合約。因此，她依照舊的合約着手擬備新的合約；
- (b) 正如第二份合約草擬本的手寫附註所記錄，她在2004年3月29日得到主席確認，繼續發放現金以代替度假旅費津貼。這些附註亦記錄了主席已同意提升醫療保險計劃。雖然前一項目及總幹事個人部分的流動電話月費，即使在旅發局與總幹事的首份僱傭合約內，從來不是合約的一部分，但也獲得主席口頭批准，並由旅發局向總幹事提供。此外，總幹事首份僱傭合約還有其他項目，例如提供私家車連司機及會所會籍，也沒有列入主席在2004年3月4日致函政府當局有待批准的項目。因此，她不知道這些項目須經財政司司長批准；

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

- (c) 由於以上的因素，加上主席曾親自告訴她，不必在書面合約上訂明可向總幹事支付現金以代替度假旅費津貼，故此，雖然她沒有被要求在書面合約上列明已提升的醫療保險計劃作為一項特定條款，也沒有引起她的關注。該份續訂合約其後送交主席，以便與總幹事跟進；及
- (d) 從旅發局管有的電郵可見，該份續訂合約很可能到2005年2月才簽署。總幹事繼續為旅發局工作，證明口頭協議的續訂合約的存在(包括主席口頭批准總幹事享用提升的醫療保險計劃)，只是尚未訂立書面文件以待雙方簽立。

68. 由於前副總幹事是理事會的秘書，因此委員會質疑她為何沒有協助旅發局前主席就前總幹事的聘用條款，徵求財政司司長批准。委員會又詢問，前副總幹事為何以為前主席同意給予前總幹事一份行政人員醫療保險計劃，以及她有否向主席或其他參與的人士尋求確認。**旅發局前副總幹事**表示：

- (a) 總幹事口頭告訴她，她已取得主席同意提升其醫療保險計劃。總幹事又指示她物色合適的計劃，以及在找到合適的計劃後，徵求主席批准有關保費；
- (b) 由於其上司給予清晰指示，所以她沒有向主席進一步確認該份醫療保險計劃。在找到合適的計劃和知悉有關保費後，她在2004年9月2日向主席發出電郵，徵求她批准有關保費；及
- (c) 她沒有提醒主席向財政司司長徵求批准該份行政人員醫療保險計劃，此事屬實。然而，徵求財政司司長批准總幹事的聘用條款，向來由主席親自處理。她只負責所涉及的行政工作。

69. 正如前副總幹事的職責說明所述，她是掌管運作支援，並負責合規事宜、企業管治事宜和法律支援。根據前副總幹事在旅協／旅發局的僱傭紀錄，她的專業是核數師和會計師。鑒於前副總幹事的職責、背景、經驗，以及在旅發局內擔任高級職位，委員會期望她相當熟悉處理合約事宜的正確程序。委員會因此詢問，在2004年9月找到適合前總幹事的醫療保險計劃時，她為何沒有採取行動，根據第14.3條修訂合約，又沒有徵求理事會及財政司司長批准醫療保險計劃。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

70. **旅發局前副總幹事**回應時表示，她以為主席同意提供該份行政人員醫療保險計劃已屬足夠，她沒有想過總幹事的合約須予以修訂，並須徵求理事會及財政司司長批准醫療保險計劃。況且，根據她的經驗，如她對主席同意的福利有任何問題，她需要做的只是徵詢主席，把主席給予的批准記錄在案，然後把有關紀錄適當存檔。

前業界培訓及人力資源總經理的電郵

71. 委員會察悉，前副總幹事在2004年9月2日就行政人員醫療保險計劃向前主席申請批准前，當時的業界培訓及人力資源總經理曾於2004年7月12日上午8時27分向副總幹事發出電郵(附錄31)，表示“我(業界培訓及人力資源總經理)曾思考有關Clara(總幹事)的醫療保險計劃的問題，但仍感到有點不安。我在較早時候曾向你提及，我擔心這樣做有違市場慣例，.....若我們替Clara購買這份超級醫療保險計劃，我們可否找到理據支持?又要不要擔心公信力問題?.....”

72. 委員會亦察悉，前副總幹事在12分鐘後於上午8時39分，以電郵(附錄31)回覆業界培訓及人力資源總經理，表示“在與Clara(總幹事)續約時主席已同意這樣做，即容許Clara購買她挑選的任何保險計劃，保障範圍亦包括其家人。在續約時，主席已同意這計劃連同其家人的每年旅遊津貼。即使Clara及其家人不去英國度假，仍可向她支付相等於她及家人到英國的來回商務客位機票費用的金額，這做法亦與她的首份合約所載的相同。我已接到主席的直接指示。由於金額不大，主席同意這些條款不必寫在合約上。.....”

73. 由於前副總幹事較早時候已承認，她沒有就行政人員醫療保險計劃取得前主席的確認，委員會質疑，前副總幹事為何在上述電郵中表明，她已接到主席的直接指示，容許總幹事購買她挑選的任何一份保險計劃。此外，依委員會看來，當時的業界培訓及人力資源總經理已就向前總幹事提供行政人員醫療保險計劃一事，提出嚴重警告。委員會質疑，前副總幹事為何只將有關電郵擱在一旁，沒有就電郵採取行動，例如提請前主席注意此事。

74. **旅發局前主席**表示，她不知悉當時的業界培訓及人力資源總經理的意見。她亦不明白為何沒有人告訴她業界培訓及人力資源總經理就行政人員醫療保險計劃提出的關注。若有人提醒她注意該總經理的有關意見，她可能會重新考慮整件事，錯誤亦可避免。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

75. **旅發局前副總幹事**表示：

- (a) 她在收到當時的業界培訓及人力資源總經理的電郵後不久即回覆，是因為她每天都很忙碌，所以打算盡快回答該電郵。她閱讀該電郵時，認為業界培訓及人力資源總經理的關注是，總幹事是否有權購買行政人員醫療保險計劃，因此，她告訴業界培訓及人力資源總經理，該計劃已得到主席同意；及
- (b) 事後回看，她同意當時在電郵中所寫的“我已接到主席的直接指示。”一句，在無意之間漏了一些字。該句應該是“我已就旅遊津貼一事接到主席的直接指示。”關於主席同意因所涉金額不大，不必把部分條款寫在合約上的句子，亦單單指旅遊津貼而非行政人員醫療保險計劃。

76. **旅發局前總幹事**表示，她不知悉當時的業界培訓及人力資源總經理的電郵。若有人提醒她注意業界培訓及人力資源部總經理的意見，結果可能會不一樣。

77. 應委員會邀請，**旅發局前業界培訓及人力資源總經理陳愛麗小姐**於2007年12月20日出席公開聆訊，就行政人員醫療保險計劃相關事宜提供資料。

78. 委員會詢問前業界培訓及人力資源總經理：

- (a) 她在購買行政人員醫療保險計劃一事上的參與；
- (b) 她為何在2004年7月12日的電郵中表示，有關的行政人員醫療保險計劃是一份“超級醫療保險計劃”，替總幹事購買這計劃有違市場慣例，難以找到理據支持，以及會產生公信力問題；及
- (c) 她曾否向前副總幹事以外的任何人士提出她的關注。

79. **旅發局前業界培訓及人力資源總經理**回應時表示：

- (a) 她在2004年4月接到上司(即前副總幹事)的指示，要她物色一份切合前總幹事個人需要的行政人員醫療保險計劃後，

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

她便開始參與此事。她並獲告知，前主席已批准在前總幹事續約時，向前總幹事提供這保險計劃。按照她接獲的指示，她物色的保險計劃應提供全面保障，且甚具彈性，並在專科診治、針灸等方面很少限制。這計劃與其他職員可享有的旅發局公司醫療保險計劃不同。因此，她曾就這方面向前副總幹事查詢；

- (b) 在物色醫療保險計劃的過程中，她曾在她們的例會及其他場合與前副總幹事討論這事。她亦曾向副總幹事發出兩封電郵表達她的意見。在發出該兩封電郵後，她從副總幹事得到的資料非常清晰，主席已同意提供一份切合前總幹事個人需要的特別醫療保險計劃，該計劃不必與其他高層人員享有的相同。由於副總幹事發出的信息十分清晰，她覺得無須繞過副總幹事直接就她的查詢向主席或總幹事尋求澄清；及
- (c) 作為業界培訓及人力資源總經理，她的疑問既已得到澄清，她認為有責任按指示辦事，在市場上物色適合的醫療保險計劃。

80. 關於前副總幹事在2004年7月12日為回應前業界培訓及人力資源總經理就行政人員醫療保險計劃提出的關注而發出電郵，委員會進一步詢問業界培訓及人力資源總經理對這封電郵的意見。**旅發局前業界培訓及人力資源總經理**回應時表示：

- (a) 前副總幹事在電郵中述明，主席允許總幹事“購買由她挑選的任何醫療保險計劃”。她的理解是，主席已經同意，總幹事可挑選切合她的需要的醫療保險計劃，這點與她在2004年4月份接到的指示一致，即在市場上成功物色計劃後，總幹事會決定有關計劃是否切合她的需要；
- (b) 關於副總幹事的電郵所載“我已接到主席的直接指示”一句，她的理解是，主席已經同意為總幹事購買醫療保險計劃，而副總幹事曾與主席直接討論這事。這點亦與她的理解一致；及
- (c) 由於她已從副總幹事取得清晰的指示，並就她提出的詢問得到書面及口頭澄清，故她執行有關指示，並着手為總幹事物色一份醫療保險計劃。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

總幹事簽署合約的日期

81. 鑒於前副總幹事表示，前總幹事的續訂合約很可能截至2005年2月仍未簽妥，委員會詢問，前總幹事確實在甚麼時候簽署合約。

82. **旅發局前副總幹事**在2008年1月2日的函件(附錄38)中告知委員會，旅發局未能找到任何證明文件，顯示前總幹事簽署第二份僱傭合約的確實日期。她亦表明，從她提供的函件的附件(由2004年11月16日至2005年2月28日期間發出的電郵)可見，該僱傭合約截至2005年2月仍未簽妥。

83. 正如上述電郵中顯示，旅發局只是在負責的職員於2004年11月着手向前總幹事支付度假旅費津貼時才發覺前總幹事還未簽妥其僱傭合約。依委員會看來，沒有已簽妥的僱傭合約，旅發局就缺乏適當的憑據向前總幹事支付薪金。在這情況下，委員會質疑，前總幹事為何在2004年4月收到她的僱傭合約後沒有立即簽妥合約。

84. **旅發局前總幹事**在公開聆訊上及2008年1月10日的函件中表示：

- (a) 她記得曾收到合約正本，但她記不起確實在甚麼時候簽妥合約。她亦記不起在簽署合約時為何沒有在合約提供的空位填上日期。她每天都要簽署大量文件，尤其是她在旅發局任職期間，當時香港經歷了最困難的時期。可能她當時忙於處理其他事情，而這些事情比她的續訂合約更重要；及
- (b) 她記不起有職員曾提醒她將合約簽妥交回。事實上，上述電郵並沒有抄送給她。她在閱讀個人檔案中的電郵時，才察覺已有一段時期尚未簽妥續訂合約，而有關檔案是旅發局特為公開聆訊而向她提供的。

85. 委員會進一步詢問前總幹事，她是否故意拖延簽署合約，直至已經購買行政人員醫療保險計劃，因為合約並無訂明她所要求的保險計劃。

86. **旅發局前總幹事**答稱不是。她表示，她與前主席的工作關係良好。她相信主席會履行承諾，為她提供最佳的醫療保險計劃。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

87. **旅發局前主席**表示，她不知道前總幹事在收到合約後沒有簽署合約。無論如何，合約清楚訂明，前總幹事的委任具有追溯效力，由2004年3月19日起，任期為3年。

88. 在回應委員會有關前總幹事確實簽署合約的日期時，**審計署署長鄧國斌先生**告知委員會審計署在這方面的研究結果。他表示：

- (a) 當時的旅遊事務專員在2006年4月4日致前副總幹事的函件(附錄37)中載述的事情包括：“我們在一份沒有註明日期的旅發局總幹事的合約(我們假定合約在2004年4月簽署)中注意到一項有關每年檢討基本月薪的條款。”旅發局前副總幹事在2006年4月18日致署理旅遊事務專員的覆函(附錄39)中載述多項事宜，當中包括：“你提及一份沒有註明日期的旅發局總幹事的合約，當中載有一項有關每年檢討基本月薪的條款。我想澄清，該合約的日期事實上是2004年4月2日”；及
- (b) 根據上下文理讀解上述資料，審計署在帳目審查時的理解是該合約確實由總幹事在2004年4月2日簽署。在審計研究的過程中，審計署未獲提供2004年11月16日至2005年2月28日期間的電郵，這些電郵顯示，截至2005年2月，合約還未簽妥。因此，審計署不知道在簽署合約方面出現問題。

89. **旅遊事務專員**回應委員會的查詢時表示，政府當局對前副總幹事2006年4月18日有關合約日期的覆函的理解，與審計署署長的理解一樣。

90. 鑒於審計署署長的上述意見，委員會提述上述電郵，這些電郵揭露，前副總幹事曾參與提醒前總幹事須把合約簽妥交回。委員會認為，前副總幹事理應清楚瞭解，前總幹事的合約截至2005年2月仍未簽妥。因此，委員會詢問前副總幹事，她發給署理旅遊事務專員的覆函以甚麼為依據。

91. **旅發局前副總幹事**解釋，她在2006年4月18日發出的覆函，旨在澄清前總幹事的合約不是如旅遊事務專員的函件所指“沒有註明日期”，因為在合約首頁左上角其實印有2004年4月2日的日期。她的意思並非指合約確實由前總幹事在2004年4月2日簽署。她不知道前總幹事在甚麼時候簽署合約，因為前總幹事沒有在所提供的空位上填上日期。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

政府當局的角色

92. 委員會亦研究政府當局在行使聘用前總幹事及批准前總幹事薪酬福利及其他聘用條款的法定權力時是否依循適當程序。

93. 關於總幹事的首份合約，委員會察悉，前主席於2000年11月4日致函(附錄40)當時的經濟局局長，要求政府當局批准聘用前總幹事及函件所載的主要聘用條款。當時的經濟局局長在2000年11月11日的函件(附錄41)中告知前主席，財政司司長批准該項委任及在主席函件列明的主要聘用條款及薪酬福利。然而，事實顯示，前總幹事的首份僱傭合約內載有主席的函件內並未提及的若干條款。

94. 委員會認為，政府當局批准前總幹事聘用條款前，應要求旅發局提供前總幹事的全部聘用條款及條件。然而，委員會察悉審計署署長報告書第5章第4.22段所載審計署的觀察所得，旅遊事務署在2004年3月建議財政司司長批准前總幹事的再次聘用、薪酬及聘用條款前，並無收到總幹事僱傭合約的副本。在這種情況下，委員會詢問政府當局批准前總幹事薪酬福利及其他聘用條款的依據。

95. **旅遊事務專員**表示，旅發局前主席已在2004年3月4日的函件中列明聘用前總幹事的建議條款。財政司司長經考慮主席函件所載條款後給予批准。

96. 委員會察悉，雖然旅發局前主席是非執行主席，但她大量參與旅發局的日常運作，包括購買前總幹事的醫療保險計劃。這次事件反映，旅發局的內部程序及管治出現嚴重問題。委員會詢問，政府當局將會採取甚麼行動，改善監管旅發局的工作，以及防止類似事件再發生。

97. **旅遊事務專員**表示：

- (a) 政府當局在2007年9月收到審計署署長報告書擬稿時才知道這事件。政府當局十分關注此事，因為該行政人員醫療保險計劃未經財政司司長根據法定要求予以批准；
- (b) 政府當局履行其監管職能時，極為重視有否制定聘用旅發局高層人員的正當程序，特別是總幹事和副總幹事職位的

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

薪酬福利及其他聘用條款均須政府當局批准。政府當局察悉，旅發局其實已就此制定既定程序。既然如此，政府當局難以每天查核旅發局是否按照既定程序辦事；及

- (c) 為了改善這種情況，除了要求旅發局管理層在2008年3月底之前盡量推行所有改善措施，以有效加強旅發局的內部管治外，她還與旅發局現任主席及現任總幹事商討，是否需要增加內部稽核部門的調查權力及資源。內部稽核部門的主管目前直接向總幹事負責，這項安排可能並非最適當。當局正考慮改變從屬關係，使內部稽核部門的主管向稽核委員會及理事會負責。

98. **旅發局主席補充：**

- (a) 現任總幹事和副總幹事的僱傭合約擬稿已預先送交旅遊事務專員，以便採取所需行動；及
- (b) 現任總幹事和副總幹事的全部聘用條款及條件均已納入其僱傭合約，並已獲得理事會及政府當局批准。

99. 由於僱傭合約沒有就行政人員醫療保險計劃訂明條款，而且該計劃亦沒有獲得財政司司長給予所需的批准，委員會詢問，旅發局會否採取行動，追回行政人員醫療保險計劃的保費。

100. **旅發局總幹事劉鎮漢先生**在公開聆訊上及其2008年3月18日的函件(附錄42)中表示，旅發局正尋求法律意見，研究是否有人須為向前總幹事提供行政人員醫療保險計劃一事負責。待完成及發表政府帳目委員會報告書後，旅發局會尋求進一步法律意見，然後決定下一步行動。

D. 衡量服務表現的準則和匯報工作

101. 據審計署署長報告書第5章第3.5段所述，在旅發局的周年業務計劃和財政預算列出的4組主要業績指標，即訪港旅客人次、留港時間、消費和旅客滿意程度，只衡量旅遊業的表現，而並非直接衡量旅發局在市場推廣活動方面的表現。委員會察悉，旅遊業受到外在因素影響，例如嚴重急性呼吸系統綜合症爆發及內地當局推出個人身份來港旅遊計劃(個人遊)，會削弱或提升旅遊業的表現。就此，委員會質疑：

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

- (a) 上述主要業績指標與旅發局表現的相關程度；
- (b) 旅發局有否探討其他衡量投資回報的指標，以更適當地反映特定市場推廣活動的成效；及
- (c) 旅發局有否借鑑其他主要國家旅遊組織的良好運作模式和他們用以衡量服務表現的準則。

102. **旅發局前主席**表示：

- (a) 在她被委任為理事會主席前，旅發局沒有可以量化的主要業績指標。旅發局當時正在轉型為策略性市場推廣機構，制訂一些可供衡量服務表現的主要業績指標至關重要，因此採用了與旅發局推廣旅遊業和吸引遊客的工作密切相關的4組主要業績指標。雖然這些主要業績指標可能會受到外在因素影響，但仍可顯示旅發局在市場推廣及宣傳方面的表現。以個人遊計劃為例，內地遊客不會純粹因為有這個計劃而來港。旅發局曾與傳媒、旅行社及內地的地方當局展開一連串推廣活動，向內地人發布有關香港的旅遊資訊。旅發局在旅遊推廣過程中無可置疑地擔當了重要角色；
- (b) 4組主要業績指標不應被分開考慮。儘管2006年訪港旅客人次未能達到旅發局預期的目標，但由於旅發局推出特別以高消費力旅客為目標的推廣活動，旅客人均消費已經超出旅發局的目標；
- (c) 推廣活動須經多年不斷努力才見成效。舉例而言，自旅發局由2002年起舉辦香港購物節以來，7、8月份的訪港旅客從100多萬人次增至超過400萬人次。如果沒有旅發局付出的努力，不可能取得這種成績；及
- (d) 旅發局採用的主要業績指標可能不是盡善盡美，可加以改良。旅發局確有借鑑其他國家旅遊組織的運作模式。不過，每個國家均有其特殊情況，部分指標可能不適用於香港。

103. **旅發局前總幹事**補充，她加入旅發局時大力提倡採納這些可量化的主要業績指標，因為這些指標提供客觀的基礎，供旅發局計劃其工作及評估其表現。除了上述4組主要業績指標以外，旅發局亦採用多項用以衡量其市場推廣活動的業績指標，例如有關旅發局網站

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

(DiscoverHongKong)的使用率及滿意程度的統計數據、完成推廣活動後進行的滿意程度調查，以及公關及傳媒活動所取得的宣傳價值。

104. **旅發局主席**表示，據審計署的觀察所得，以往旅發局用以評估市場推廣活動的業績指標，可能未能完全反映旅發局的工作成效。有鑒於此，高級管理層正檢討該制度，希望在2008-2009年度完成。旅發局會繼續諮詢旅遊、學術界和相關業界的意見，以制訂一個更加全面而配合市場需要的推廣策略，和更有效地量度旅發局工作效益的指標。

105. 委員會從審計署署長報告書第5章附錄B察悉，訪港旅客人次的主要業績指標下有“會議及展覽活動的數目”及“來港參加會議及展覽活動的人次”兩項。由於各機構及商業公司(例如香港貿易發展局(貿發局))均對本港發展會議及展覽業作出重大貢獻，委員會詢問旅發局就這方面工作的詳情及資源分配，以及工作的成效。

106. **旅發局副總幹事**在2008年1月2日的函件(**附錄43**)中提供以下資料：

- (a) 大部分在香港舉行的會議均由大學、專業協會或政府部門主辦，當中很多會議的主辦權經過與其他地區競爭投標才取得。多數在香港舉辦的展覽屬定期及廣受歡迎。大約40%的展覽由貿發局舉辦，其他展覽則由其他組織舉辦；
- (b) 由於會議及展覽活動為香港帶來高效益的商務旅客及重大經濟效益，亦提升了香港的國際形象，旅發局及旅遊業一向視會議及展覽業為策略重點；
- (c) 在推動會議及展覽業務方面，旅發局的工作包括：與本地專業及學術界合作，跟其他目的地競爭投標；與已確認舉辦的展覽的主辦單位合作以提高出席率；推廣旅遊景點和各項活動，以提升訪客人次及旅客體驗；向海外會議主辦單位進行電傳推銷及個人電話銷售；建立品牌；率領香港代表團到海外進行工作及參加行業會議，以發揮宣傳效力及使海外業界認識本港會議及展覽業等；
- (d) 旅發局總辦事處有一個4人小組(1名經理及3名主任)，倫敦辦事處則有1名主任，全職負責會議及展覽業。分配給這部分的財政預算如下：

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

	經常性撥款 (百萬元)	“精采香港旅遊年” 額外撥款 (百萬元)
2005-2006年度(實際開支)	4	3.8
2006-2007年度(實際開支)	3.7	3.4
2007-2008年度(預算開支)	4.6	無

- (e) 關於旅發局工作的成效，從主辦單位收集到的數據顯示，2005年和2006年每年有接近300個會議及展覽在香港舉行。2005年，這些會議及展覽吸引了大約50萬名海外參與者，2006年則吸引了超過70萬名海外參與者。在各個主要會議及展覽期間進行的個人意見調查顯示，預期人均開支是一般旅客開支的兩倍左右。來港參加會議及展覽的旅客亦傾向在香港逗留較長時間。因此，這類旅客在酒店、零售及餐飲業方面的消費會被視為高於平均消費。此外，著名的會議及展覽亦有助提升香港在相關專業及行業的形象。

107. 據審計署署長報告書第5章第3.13段所述，旅發局的2001-2002至2005-2006年度年報，是在相關年度結束約1年後(或經核數師核證帳目的160日至217日後)才提交立法會省覽。旅發局在2005年10月經由當時的經濟發展及勞工局通知民政事務局，表示如年報不用美術設計並以素色紙張印製，則在匯報期後的9個月內提交年報是切實可行的。委員會詢問：

- (a) 在核數師核證帳目後，旅發局為何需要這麼長的時間才能把年報提交立法會省覽；
- (b) 為何印刷規格會被視作令旅發局不能及早提交年報的重要因素；及
- (c) 如年報不用美術設計並以素色紙張印製，為何仍需9個月才可提交。

108. **旅發局副總幹事**在2008年1月2日的函件中作出以下回應：

- (a) 旅發局的年報以藝術紙張彩色印製，當中有不少關於香港風景及旅遊景點的圖片材料。因為年報會透過旅發局的全

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

球辦事處分發給海外旅遊業界及傳媒，亦擬發揮展示和推廣香港作為首要旅遊目的地的優點及旅遊景點的輔助功能；

- (b) 2005年9月，當時的經濟發展及勞工局請旅發局就匯報期完結後3個月提交旅發局年報的建議是否合理表達意見。旅發局回覆該局時表示，旅發局“瞭解立法會議員有興趣審視以任何形式印製的年報，即年報可以A4素色紙張印製。在審慎檢討旅發局目前的工作程序後，我們認為由於旅發局有海外辦事處網絡，並在客源市場進行大部分活動，旅發局需要一段時間獲取有關的成果資料，例如傳媒報道、結清帳戶；完成核數亦需要時間，上述工作僅可在9月底前完成”；
- (c) 在決定提交年報的時間表時，亦需考慮理事會核准的經審計的財務報表只能在每年9月底／10月初備妥，然後還要安排排版。另外，排版的定稿須提交理事會，以供理事會提出意見及批准。由於須給予理事會成員合理時間審視年報，整個過程，包括進行修訂，需要兩至三個星期。經理事會核准後，旅發局會着手進行出版及印製程序，有關程序需時約7至10個工作天；及
- (d) 旅發局正探討可否把擬備及向理事會提交經審核的財務報表的時間表提早，以便把匯報期結束後提交相關年報以供省覽的時間推前。旅發局預計，在經審計的財務報表獲得理事會核准並由獨立核數師簽署後，可於2個月內完成出版年報的工作。

109. **旅遊事務專員**亦表示，旅發局已承諾於每年12月底之前向立法會提交年報。2006-2007年度的年報於2007年12月19日提交立法會省覽。

E. 薪酬及招聘

薪酬事宜

110. 據審計署署長報告書第5章第4.7、4.10及4.11段所載，旅發局委託顧問公司研究其總辦事處員工的薪酬。研究於2003年9月完成，其中一項結果指有11名總辦事處員工的薪酬高於市場中位數的125%。理事會曾多次討論應如何處理這些個案。2005年7月，理事會決定不削減這些員工的薪酬。此外，另有兩名員工於2007-2008年度獲得增薪，結果，其薪酬高於薪幅頂點。委員會詢問：

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

- (a) 在這11名員工當中，分別以合約及連續形式聘用的員工數目，以及他們的工作表現評級；及
- (b) 容許這些員工薪酬高於所屬薪幅頂點的理據，儘管有關薪幅是理事會經考慮顧問研究的結果後予以批准。

111. **旅發局副總幹事**在2008年1月2日的函件(附錄38)中表示，這11名薪酬高於市場中位數125%的員工均以連續形式聘用(其中一名員工於2004年1月因已屆退休年齡而轉為合約形式聘用；該名員工其後於2005年3月向旅發局請辭)。據理事會2005年7月20日會議的文件所載，這類個案已減至8宗，而這些員工的工作表現評級全部達3級或以上，當中一名員工獲評1級(最高評級)、3名2級及4名3級。

112. **旅發局前總幹事及前副總幹事**表示，這11名員工大部分在旅發局工作了一段長時間，因此他們的薪酬相對較高。鑒於合約並不容許單方面減薪，他們的工作表現亦一直良好，理事會在2005年7月遂決定不削減他們的薪酬。理事會指示管理層在處理這些個案時，限制這些員工日後的薪酬增幅和盡可能擴大其職能。2007年3月，理事會討論總辦事處員工的增薪問題，經詳細商議後，決定增加獲得最高工作表現評級(即1級)的員工的薪酬。

113. **旅遊事務專員**表示，財務及編制委員會考慮2007-2008年度的薪酬檢討時，她是對增加該兩名員工的薪酬有所保留的唯一一名成員，因為這做法會令他們的薪酬高於所屬薪幅頂點。反之，她建議一次過發放一筆花紅，作為獎勵獲得最高工作表現評級的員工，以避免進一步推高其底薪。然而，考慮到員工流失率不斷上升，以及有需要挽留人才，理事會最終決定增加這些員工的薪酬。

114. **旅發局主席**表示，截至2007年12月，有9名員工的薪酬高於所屬薪幅頂點。7人為駐港員工，兩人為全球辦事處員工，他們擔任助理主任至高級經理職位，當中並無總經理或以上職級員工。他們在未來兩年將會凍薪，加上往後兩年的通脹及其他員工的薪酬檢討，有關問題在2009年後將不再存在。

115. 委員會察悉，旅發局似乎極之關注挽留員工的事宜。據一份在2004年7月31日送交理事會成員的文件所載，相對於2003年10%的流失率，旅發局按2004年首季計算的年度流失率已上升至14%。委員會詢問：

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

- (a) 與先前及隨後的年度比較，2004年14%的流失率是否偏高；及
- (b) 2004年每季離開旅發局的員工所屬職位和級別。

116. **旅發局副總幹事**在2008年1月16日的函件(**附錄37**)中表示，按2004年首季計算的年度員工流失率為14%，而2003-2004年度的整體員工流失率則為10%，相比之下，當年的流失率顯著上升四成，因此旅發局認為該流失率屬偏高。到2004-2005年度，實際整體員工流失率達16%，而隨後數年的數字更不斷升高，進一步說明當年的觀察正確，即員工流失率確有上升趨勢。2001-2002年度至2006-2007年度員工流失率的數字如下：

2001-2002	13%
2002-2003	15%
2003-2004	10%
2004-2005	16%
2005-2006	25%
2006-2007	21%

旅發局2004年每季員工流失率的紀錄亦附載於該函件。

117. 委員會從立法會文件(立法會CB(1)1671/04-05(02)號文件)(**附錄44**)問題5之下的表一察悉，D級員工的人數由2000-2001年度的126人顯著減少至2001-2002年度的76人，並進一步下降至2005-2006年度的73人。然而，B級員工則由2000-2001年度的34人增至2005-2006年度的43人。另一方面，在2000-2001年度至2005-2006年度期間，A級和B級員工(即經理及以上職系)的最高月薪均有所增加，但C級員工的最高月薪卻被削減。委員會詢問，較低職系員工的人數及最高月薪為何減少，以及這是否呈現了“肥上瘦下”的現象。

118. **旅發局前總幹事**表示：

- (a) 她在2001年加入旅發局，在此之前，旅發局為應付政府削減資助，已開始了裁員過程。她尚未擔任總幹事的時候，D級員工人數已由1999-2000年度的157人減少至2000-2001年度的126人。此外，隨着前旅協的職能在2001年由會員制組織

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

改變為市場推廣組織，其人力需求亦有必要檢討。D級員工人數減少，主要由於當時把研究職能外判；及

- (b) 旅發局是一間有既定制度和政策的機構，所有重大決定均由理事會經詳細考慮後作出。在得到理事會批准後，旅發局因應顧問在薪酬研究報告提出的建議，於2004年把每個員工級別的薪酬幅度調整至市場水平。其中一項調整是提高D級員工的起薪。因此絕不存在“肥上瘦下”的問題。每個員工級別內的員工過去數年的實際平均月薪，較能準確地反映旅發局員工的實際薪酬水平。

119. 委員會隨後問及因工作外判而減少的D級員工人數，以及有否其他原因引致D級員工人數減少。委員會又詢問，旅發局員工由1999-2000年度至2005-2006年度的實際平均月薪，並按4個不同員工級別列出。

120. **旅發局副總幹事**在2008年1月2日的函件中回覆，D級員工人數由2000-2001年度的126人減少至2001-2002年度的76人，原因如下：外判實地市場調查研究(削減11名員工)；重新分配財務及行政、旅遊及會議推廣、市務及人力資源等部門的工作量；實行工序簡化及自動化，以配合政府“資源增值計劃”的宗旨，並重新分配資源予海外市場推廣工作。**旅發局副總幹事**並提供總辦事處員工由1999-2000年度至2005-2006年度的實際平均月薪，資料載於**附錄38的附表**。

第13個月薪金

121. 據審計署署長報告書第5章第4.16及4.17段所載，2004年5月，理事會批准實施顧問的建議，以按表現釐定的浮動薪酬，取代B級及以下職級員工(即高級經理及以下職級員工)第13個月薪金，由2005年4月起實施。2004年7月，管理層向理事會匯報，由於員工不支持這項安排，因此應在新的工作表現管理制度及浮動薪酬機制於2005-2006年度實施後，才推行按表現釐定的浮動薪酬。然而，截至2007年6月，該項安排仍未推行。委員會詢問延遲的理由及旅發局有否就該項安排的最新情況尋求理事會的指示。

122. **旅發局副總幹事**在2008年1月2日的函件中表示，據理事會2004年7月31日會議文件所載，前副總幹事建議，在2005-2006年度以後才就高級經理及以下員工級別實施按表現發放酬金的制度，屆時的宏觀環境會較有利於推行有關改變，而且工作表現管理制度的改革亦已

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

完成。2006年3月24日，前副總幹事向理事會報告工作表現管理制度的改革進度，並徵求理事會批准於2006-2007年度採用新的工作表現管理制度。新的工作表現管理制度其後於2006-2007年度推行。

123. **旅發局前副總幹事**補充，由於新的工作表現管理制度剛於2006-2007年度推行，管理層需要多一些時間收集員工對新制度的反應，然後才考慮以浮動薪酬取代第13個月薪金。

按表現釐定的浮動薪酬

124. 關於審計署署長報告書第5章第4.29段所提及旅發局總辦事處A級員工可獲發的按表現釐定的浮動薪酬，委員會問及向這些員工引入浮動薪酬的詳情，以及前總幹事批准發放浮動薪酬予前副總幹事及總經理的依據。

125. **旅發局副總幹事**在2007年12月12日的電郵(**附錄45**)及2008年1月23日的函件(**附錄46**)中表示：

- (a) 浮動薪酬的安排，始於2001年3月聘用前總幹事之時。當時的主席就前總幹事的建議聘用條款，尋求理事會認可，並就包括浮動薪酬在內的主要聘用條款，獲得政府批准。浮動薪酬屬於前總幹事的合約條款之一，並在合約中訂為“酬賞”。根據該份合約，如前總幹事能夠令人滿意地達致與理事會每年訂下可量化的目標，例如訪港旅客人次、旅遊消費等，即符合資格獲得全年底薪總額的10%作為酬賞。酬賞每年發放，發放時間由前總幹事與理事會協商；
- (b) 其後，浮動薪酬的安排應用於陸續受聘的A級員工，例如在2001年4月受聘的策略籌劃及市場推廣總經理、在2001年8月受聘的市場推廣總經理、在2002年1月受聘的企業傳訊及公關總經理；或獲晉升的員工，例如李陳嘉恩女士(2003年1月晉升為副總幹事)。這些員工的合約列明，其工作指標及酬賞發放時間，均由這些員工與總幹事而非與理事會協商，而他們的僱傭合約全部由總幹事簽署；及
- (c) 當年，理事會並無制訂程序，規定前總幹事在評核前副總幹事的工作表現，以及決定是否向她發放浮動薪酬時，必須徵求理事會或財務及編制委員會批准。前總幹事代表旅

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

發局履行有關合約責任，評核前副總幹事的工作表現，並據此批准向她發放酬賞。

126. 據審計署署長報告書第5章第4.30至4.32段所載，發放按表現釐定的浮動薪酬，是視乎員工能否達致與有關主管人員商定的目標和既定指標而釐定。然而，沒有文件證明用作釐定按表現發放的浮動薪酬的目標和既定指標，曾與有關高層人員商定。旅發局表示，旅發局年度業務計劃和財政預算所訂的4項業績指標(訪港旅客人次、旅遊消費、旅客留港時間及滿意程度)和其他指標，可視作經商定的目標和既定指標。然而，審計署發現，在2004-2005年度至2006-2007年度，旅發局採用了不同的準則用作釐定發放高層人員的浮動薪酬，這點從第4.34至4.39段可以印證。鑒於以上所述，委員會質疑：

- (a) 用作釐定按表現發放的浮動薪酬的目標和指標是否由高層人員自行決定；
- (b) 向副總幹事和每名總經理發放2004-2005年度至2006-2007年度的浮動薪酬全額的準則，儘管由高層人員各自擬備的自我評核報告顯示，他們當中部分人未能達致匯報的一些目標或主要業績指標；及
- (c) 工作表現目標(例如訪港旅客人次及旅遊消費)能否準確反映個別員工的工作表現，因為可否達致這些目標在很大程度上須視乎外在因素而定。

127. **旅發局前總幹事**在2007年12月11日的函件(*附錄47*)中回覆：

- (a) 身為總幹事，她每年需與各名總經理、副總幹事及主要管理人員舉行一連串諮詢會議，討論每個部門的職能計劃。職能計劃一旦完成，便會成為正式的文件，載列與每名總經理及副總幹事商定的年度指標。職能計劃會納入由理事會審批的年度業務計劃。她在每年年底根據這些列於職能計劃的經商定指標，評核各名總經理和副總幹事；
- (b) 關於用作釐定前副總幹事和每名總經理浮動薪酬的評核準則，除經商定的主要業績指標外，其他考慮因素還包括成功落實職能計劃所列的主要措施的情況。同時，旅發局會考慮對本港旅遊業整體表現有重要影響的外在因素，評核達致主要業績指標的程度。理事會在2003年5月16日致政府的函件中，亦表達其對評核高層人員工作表現的意見，認

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

為把旅發局的活動跟主要業績指標直接掛鈎，會有實際困難。由於旅發局固有的運作性質，以及須依賴該局無法控制的外在因素，單憑行政人員能否達致主要業績指標以作獎勵，並不恰當；

- (c) 用作評核各名總經理在2004-2005年度和2005-2006年度的工作表現的基準，也就是理事會用作評核她擔任總幹事的工作表現的相同基準。在評核可量化的指標(即經商定的主要業績指標)後，她亦會審閱職能計劃列明的主要措施的推行結果。經考慮各名總經理的成績的質與量後，她便會決定他們的整體工作表現是否令人滿意，有否充分理由發放浮動薪酬。至於對副總幹事的評核，由於她的職責主要涵蓋機構的後勤工作，因此有關的年度指標大多為每個功能範疇在質素方面的成果，包括人力資源、法律支援、財務、系統及資訊科技，以及辦公室行政。副總幹事的整體工作表現令人滿意，符合資格獲發放2004-2005年度及2005-2006年度的浮動薪酬全額；
- (d) 2006-2007年度，她採用了理事會於2006年批准的新工作表現管理制度下的評核形式，評核副總幹事及各名總經理的整體工作表現。新的工作表現管理制度的主要效益之一，是機構可同時聚焦於質素及程序方面的結果，而非單單評核在位者所取得的數字成果。副總幹事及3名總經理的工作表現全部令人滿意(即評分在“3”級或以上)，因此有充分理由決定向他們發放浮動薪酬；及
- (e) 總括而言，她已仔細審閱達致主要業績指標及落實主要措施的情況、推行過程的質素，以及每項策略重點的最終成果，從而決定這些員工的整體工作表現。

128. 就前總幹事的浮動薪酬一事，委員會提述審計署署長報告書第5章第4.34至4.37段，並詢問：

- (a) 為何前總幹事到2006年2月(即2005年3月服務期屆滿近一年後)，才向薪酬檢討委員會提交2004-2005年度的自我評核報告；
- (b) 為何前總幹事獲發放2004-2005年度的浮動薪酬全額，儘管她在匯報的9項目標中有3項未能達標；及

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

- (c) 為何前總幹事在2006-2007年度的5項目標中有2項未能達標，仍獲發放浮動薪酬全額的62.8%。

129. **旅發局前總幹事**在公開聆訊上及2007年12月11日的函件中表示：

- (a) 2004-2005年度的評核報告未有及時提交，原因是她必須等候一些市場推廣計劃的評核結果，以提供一份全面報告。此外，由於工作繁重，她需要優先處理其他較迫切的工作，導致她延遲提交報告；及
- (b) 關於她2004-2005年度的工作表現評核，當中的外在因素包括“個人遊”計劃的旅客人數急升，令過夜旅客的平均留港時間下降，以及調查對象樣本改為涵蓋大部分“個人遊”計劃的旅客所使用的羅湖及落馬洲兩個陸路口岸。雖然內地旅客中的過夜旅客人均消費有所下降，但其他主要客源市場的個人消費則全部錄得升幅。這點解釋了薪酬檢討委員會為何決定向她發放2004-2005年度的浮動薪酬全額。

130. **旅發局前主席**解釋：

- (a) “個人遊”計劃於2003年推出後，2004-2005年度的內地旅客人數大幅飆升，但旅客留港時間卻縮短，以致部分目標未能達致。薪酬檢討委員會經考慮這些緩解因素，以及總幹事已達致的其他目標後，遂接納總幹事詳述於其年度報告的自我評核，並決定向她發放2004-2005年度的浮動薪酬全額；
- (b) 據審計署署長報告書第5章第3.4段所載，前經濟發展及勞工局亦指出，旅發局的工作成效是不能完全以數量來評估的。故此，在評核總幹事的工作表現時，薪酬檢討委員會考慮的不僅是她能否達致審計署署長報告書表八列明的目標，還有有關訪港旅客人次和消費的業績指標(見審計署署長報告書表三)。這些指標在過去數年全部錄得穩健的增長，證明了前總幹事所付出的努力；及
- (c) 在釐定是否發放2006-2007年度浮動薪酬的過程中，薪酬檢討委員會決定微調部分用以評核總幹事工作表現的工作表現目標，並採取一個較科學化和機械化的方式，以兼顧未達致的目標，從而得出發放浮動薪酬全額的62.8%的決定。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

131. **旅遊事務專員**表示，薪酬檢討委員會在2007年3月27日舉行會議，討論前總幹事2006-2007年度的工作表現及向其發放的浮動薪酬。薪酬檢討委員會成員商定就4項主要業績指標進行可量化評核，以釐定浮動薪酬數額。該委員會採用機械化計算方法，並無考慮任何緩解因素，以確保評核的客觀性。計算方法的細節載於薪酬檢討委員會的會議紀要。

132. 委員會隨後詢問審計署，薪酬檢討委員會有否清楚記錄向前總幹事發放2004-2005年度浮動薪酬全額的考慮因素，以及審計署就這方面的意見及建議為何。**審計署署長**表示：

- (a) 薪酬檢討委員會於2006年3月22日舉行會議，討論總幹事2004-2005年度的浮動薪酬，該次會議紀錄僅載述：“評核是根據2004-2005財政年度的年度業務計劃列明的主要業績指標，包括訪港旅客人次、留港時間、旅客人均消費、滿意程度，以及其他的市場推廣和管理業績的質量指標。委員會一致同意向總幹事發放2004年3月19日至2005年3月18日期間的浮動薪酬全額，數額為589,000元”。除此之外，並無其他紀錄載述薪酬檢討委員會作出此項決定的理據；及
- (b) 依審計署看來，從良好的企業管治角度而言，以及為客觀釐定按表現發放的浮動薪酬，旅發局應清楚列明與個別人員商定用以評核工作表現的特定工作表現指標，並記錄在案。釐定發放浮動薪酬時，如果還有其他考慮因素，也應記錄在案。

133. 鑒於旅發局用作釐定按表現向高層人員發放浮動薪酬的機制有缺失，委員會詢問何時及如何改善工作表現管理制度。

134. **旅發局主席**表示，新的工作表現管理制度將於2008-2009年度推行。根據新的制度，除了現有的4項業績指標外，亦會加入其他指標，例如管治能力及與職能有關的成果，作為評核A級員工的準則。以往副總幹事及所有總經理的浮動薪酬均由總幹事批准。在新的制度下，所有A級員工的浮動薪酬必須由旅發局的薪酬檢討委員會批准。如果A級員工的表現未能符合預設的準則，有關員工將不會獲得按表現釐定的浮動薪酬全額。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

135. 關於檢討的進度，**旅發局副總幹事**在2008年2月14日的函件中表示，雖然擬議A級員工工作表現管理制度的原則(包括建議各項主要業績指標、主要策略重點及能力評估的比重)，已於2008年1月10日獲財務及編制委員會通過，但在2008年3月徵求理事會批准前，管理層仍須進一步諮詢A級員工對建議機制的意見。

員工招聘

136. 委員會從審計署署長報告書第5章第4.55段察悉，在審計署研究的15宗個案中，有4宗並無紀錄顯示申請者數目及經篩選後獲邀參加面試者的數目。全部15宗個案均沒有記錄篩選準則。為確定旅發局在人力資源管理上出現多大程度的問題，委員會詢問，旅發局前總幹事在任期間，是否有紀錄分別顯示高級職位(包括業界培訓及人力資源總經理及策略籌劃及市場推廣總經理職位)的申請者數目，以及經篩選後獲邀參加面試者的數目。

137. **旅發局副總幹事**在2008年1月16日的函件(*附錄48*)及2008年1月23日的函件中回覆：

- (a) 前總幹事在任期間，曾招聘合共5名業界培訓及人力資源總經理，以及一名策略籌劃及市場推廣總經理。關於在2007年2月5日聘請的業界培訓及人力資源總經理，共收到38份申請及篩選出6名申請者。關於在2004年1月5日至2007年1月31日任職的業界培訓及人力資源總經理，旅發局在《南華早報》刊登廣告，其後篩選出5名申請者參加面試，但沒有記錄接獲的申請總數。兩名分別在2002年7月27日至2003年7月1日任職，以及在2001年8月2日至2001年11月17日任職的業界培訓及人力資源總經理，則透過人事顧問公司招聘。就前者的招聘，共篩選出兩名申請者，但找不到接獲的申請總數的紀錄；至於後者的招聘，有關申請者及經篩選出的應徵者數目的紀錄未能找到。關於在2003年7月16日至2003年10月17日任職的業界培訓及人力資源總經理，他是應旅發局在《南華早報》刊登的招聘廣告而遞交申請信，但有關接獲申請數目的紀錄未能找到；及
- (b) 就前策略籌劃及市場推廣總經理唐慧玲小姐的招聘事宜，該職位並無刊登招聘廣告，而除了唐小姐外，並無其他人應徵或獲邀參加面試。唐小姐是經由前總幹事介紹，並由前財務及編制委員會主席高鑑泉先生和旅發局前主席周梁

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

淑怡議員進行面試獲聘。有關唐小姐面試時的評估紀錄未能找到。

138. 委員會詢問前總幹事是否認識上述任何一名於其在任期間受聘的總經理。**旅發局前總幹事**表示，她與唐慧玲小姐以往任職同一家銀行，所以認識她，亦知道其工作表現。她也認識陳愛麗女士，彼此是舊同事，由於當年任職不同部門，故沒有太多接觸。

139. 鑒於唐慧玲小姐經由前總幹事介紹應徵策略籌劃及市場推廣總經理職位，而該職位又沒有進行公開招聘，委員會詢問前總幹事：

- (a) 她為何推薦舊同事申請策略籌劃及市場推廣總經理職位；及
- (b) 她有否物色其他應徵者，或向當時的旅發局主席及／或當時的財務及編制委員會主席建議進行公開招聘程序。

140. **旅發局前總幹事**答稱：

- (a) 當初她加入旅發局是負責把旅發局轉型為市場推廣機構。為達致此目標，最重要是延攬精於管理龐大數據庫，又能夠把數據轉化為策略籌劃的專才。市場上甚少有這類人才。唐小姐的強項是數據開採，兼有豐富的市場推廣經驗，所以她推薦唐小姐供旅發局考慮；及
- (b) 為避免利益衝突，她請旅發局前主席和前財務及編制委員會主席與唐小姐進行面試。她本人沒有參與這次招聘工作的面試或決策過程。關於程序的事宜，當時她剛剛加入旅發局，並不清楚旅發局的招聘程序，遂依賴業界培訓及人力資源部的員工提供意見，指出是否有任何問題。她並不清楚業界培訓及人力資源部有否刊登該職位的招聘廣告，或有否篩選其他應徵者參加面試。

141. 由於旅發局前主席和前財務及編制委員會主席均參與唐小姐的面試，委員會詢問：

- (a) 為何他們只是對總幹事介紹的唯一應徵者進行面試，而沒有經過公開招聘程序；及

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

- (b) 事後回想，假如該職位是經過公開招聘或人事顧問公司招聘，使旅發局可考慮市場上其他合資格的應徵者，會否更公開和公平。

142. **旅發局前主席**表示，就這項招聘，她着重應徵者是否具備市場傳訊和策略籌劃的相關專門知識，這一點對旅發局轉型為以資訊為本的市場推廣機構相當重要。唐小姐經由前總幹事介紹，並無影響她作出聘任的決定。當時，她更關注的是盡快為旅發局聘用適當人選，而非程序的問題。唐小姐其後在旅發局的工作表現，證明聘任她是一個正確決定。事後回想，招聘過程可以改善，以改善公眾觀感。

143. **前財務及編制委員會主席**表示：

- (a) 旅協於2001年改組為旅發局，當時急需建立一支市場推廣團隊，並正在物色市場推廣和策略籌劃的人才。當時認為內部並無適當人選可勝任這項新的工作，前總幹事遂推薦唐小姐，供旅發局考慮。雖然前總幹事對應徵者的意見可作參考，但他是經考慮唐小姐的資歷和經驗後，根據其獨立判斷作出聘任的決定。由於時間緊迫，故此沒有循其他途徑物色更多應徵者；及
- (b) 事後回想，假如旅發局有刊登該職位的招聘廣告或委聘獵頭公司物色人選，雖然可能更為理想，但仍會選出同一應徵者，因為唐小姐在旅發局的工作表現，顯示她確實是一位人才。時至今日，他對聘用唐小姐的決定依然不變。

144. 委員會隨後詢問當年招聘唐小姐時適用的招聘程序。**旅發局前副總幹事**表示，雖然當年她尚未負責監督人力資源事宜，但她從旅發局的紀錄中得悉，財務及編制委員會於2005年舉行的第九次和第十次會議上，通過了旅發局以往多年沿用有關招聘及其他事宜的人力資源實施安排。該等紀錄顯示，旅發局採用了不同方式物色最適當人選，除了刊登廣告及透過人事顧問公司招聘外，推薦人選也是可行的方案之一。

145. **旅發局副總幹事**在2008年1月23日的函件中表示，未能找到當年招聘唐小姐時適用的招聘程序紀錄。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

146. 據審計署署長報告書第5章第4.53及4.54段所載，審計署曾研究15宗個案，在其中一宗個案中，一名獲旅發局甄選的應徵者在到任前，參與另一項招聘的面試工作，而有11宗個案只由一名旅發局人員進行面試。委員會詢問：

- (a) 為何要求該名候任人員在履新之前參與面試的工作；及
- (b) 在審計署研究的大部分個案中，為何沒有以遴選委員會的方式進行面試。

147. **旅發局前總幹事**表示：

- (a) 該名候任人員受聘為市場推廣經理，負責優質旅遊服務計劃。該次面試的應徵者將會成為她的下屬，由於她在優質旅遊服務協會工作了一段長時間，又熟悉旅發局的優質旅遊服務計劃的運作，故此獲邀參與面試的工作；及
- (b) 該名候任人員並非唯一的面試人員。一般而言，業界培訓及人力資源部的代表是第一輪面試的面試人員，而前線管理人員則為第二及第三輪面試的面試人員。聘任結果由各面試人員共同決定。旅發局在回應廉政公署於2006年7月發出一份有關招聘員工的審查報告時，同意盡可能以遴選委員會的方式進行面試。不過，這並不排除在有需要時可能由一名人員進行面試。

148. **審計署署長**表示，該名候任人員在2006年9月進行面試的工作，但她直至2006年11月才履新。雖然第一輪面試的工作由業界培訓及人力資源部進行，但第二輪面試的工作卻由該名候任人員單獨進行。她接見3名應徵者，並向高級經理推薦其中兩人，該名高級經理則負責最後一輪面試的工作。審計署認為，甄選員工的面試只應由旅發局人員進行。

F. 採購事宜

149. 據審計署署長報告書第5章第5.2(c)段所述，根據旅發局的《財務政策及程序》，評審標書的評分制度訂明技術評分比重佔60%至80%。委員會詢問上述比重為何遠高於政府的《物料供應及採購規例》所訂的30%至40%的一般技術評分比重。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

150. **旅發局前總幹事**表示，旅發局的大部分市場推廣活動，例如廣告活動及大型活動均要求具有創意，有別於政府項目的要求。所以，技術評分比重必須較高，有關比重亦獲財務及編制委員會確認；

151. 據審計署署長報告書第5章第5.6段所述，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。這項價值95萬元的額外工程事先並未取得總幹事的批准。委員會詢問有關人員為何並無就更改合約取得總幹事的批准，以及有否對有關人員採取紀律處分。

152. **旅發局前總幹事**表示，額外工程涉及政府為安全理由要求進行的結構加固工程及因暴雨造成損毀而須進行修葺工程等，這些額外工程均需緊急進行。由於每個額外工程項目的採購工作每項均在可獲總經理批准的限額(20萬元)以內，因此該名總經理沒有徵求她的批准。她知悉這事後向該名總經理發出警告，並勸喻他日後切勿再犯。旅發局已提醒所有屬下人員須就更改合約而引致的預計總金額事先取得有關主管人員的批准，並就所作更改提供充分理據。

G. 其他行政事宜

酬酢開支

153. 據審計署署長報告書第5章第6.7段所載，與項目有關的酬酢開支超出《財務政策及程序》訂明的每人開支限額的個案有4宗。就此，委員會特別提到個案C2，並詢問為何酬酢開支遠遠超出每人開支限額。

154. **旅發局前總幹事**表示，此個案涉及一個記者招待會、幸運大抽獎和晚宴，以推廣香港購物節，故不應視作一般酬酢活動，亦不應將之與每人開支限額作比較。事實上，旅發局有不少項目均含有款待環節，包括提供食物及飲料，這些項目亦不應視作個別嘉賓的酬酢活動。舉例而言，個案C3及C4分別是為了建立營商聯繫網絡而舉行的午餐研討會，以及韓國全球辦事處開幕晚宴，韓國旅遊組織的高層人員和旅遊業伙伴均有出席。

155. 委員會詢問審計署署長對前總幹事的以上評語有何意見。**審計署署長**表示，旅發局並無另訂指引規管與項目有關的酬酢開支項下的食物及飲料開支。審計署是根據《財務政策及程序》訂明的每人開支限

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

額，正確地審核旅發局的酬酢開支。此外，雖然《財務政策及程序》規定，如預期很可能超出開支限額，應事先徵求上司批准，並把超支的理由妥善地記錄在案，但這些個案的超支額均為取得事後批准(在個案C2中，總幹事在活動舉行後約5個月才給予事後批准)。

156. 委員會從審計署署長報告書第5章第6.15(a)段察悉，旅發局將於2007年第四季或之前提交新政策予財務及編制委員會通過，規定把項目和活動的食物及飲料開支與一般酬酢開支分開。委員會查詢此項新政策的詳情。

157. **旅發局副總幹事**在2008年2月14日的函件中表示，旅發局現正草擬與項目有關的酬酢開支新政策。由於需要更長時間進行內部諮詢，旅發局計劃於2008年5月底或之前，提交新政策予財務及編制委員會通過。

公幹開支

158. 據審計署署長報告書第5章第6.19段及附錄F所載，一名經理就其2006年5月16日至24日前往法國和英國的公幹提交申請。她把公幹申請表連同其假期申請表(2006年5月25日至30日)提交前副總幹事批准。前副總幹事批准她的假期申請，但不批准其公幹申請。然而，該名經理直至離港當天仍沒有收到該份不獲批准的公幹申請表。因此，該名經理假設其申請已獲批准，並啟程公幹。

159. 有關旅發局在2007年9月對審計署作出的回應，即“事件中前往公幹的員工與批准是次公幹的員工均已離職”(附錄F第6(a)段)，**旅發局總幹事**澄清，有關員工其實指該名經理及前副總幹事，後者為此個案中的批核主管人員。兩人均於2007年離開該機構。

160. 委員會詢問該名經理，為何在取得有關主管人員的批准前便啟程公幹。**旅發局前經理劉伊雯女士**分別在2007年12月10日及2008年3月19日的函件(附錄49及50)中闡述事件概要及發生時序。為回應該名經理的函件，**旅發局企業傳訊及公關總經理梁美寶小姐**，即當時推薦該名經理出外公幹的高級經理，亦在2007年12月11日的電郵(附錄51)中作出解釋，並於2008年4月2日的函件(附錄52)中提供事件發生的時序。有關此個案的電郵通信載於附錄53。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

161. 該名**旅發局前經理**表示，她在旅發局任職15年，一直遵從規定的程序取得公幹批准。按照旅發局的慣例，獲指派公幹的員工會收到上司的口頭或電郵通知。該員工隨後會填妥一份公幹申請表，徵求有關主管人員批准。鑒於她是應上司梁美寶小姐的要求參加市場研究，她從未想過公幹會不獲批准。事實上，在她出發之前及當天，她曾數度詢問梁小姐是否已收回已處理的表格。梁小姐告訴她前副總幹事曾問及此項申請，但她會與副總幹事商談，所以應該沒有問題。梁小姐沒有通知她其申請不獲批准。

162. 委員會隨後詢問旅發局企業傳訊及公關總經理：

- (a) 該名經理在出發前有否向她跟進該份申請表；
- (b) 在該名經理啟程公幹前，前副總幹事有否向她表明不批准有關的公幹申請；及
- (c) 為何她未有在該名經理啟程公幹前確保已取得批准。

163. **旅發局企業傳訊及公關總經理**表示：

- (a) 當前副總幹事致電給她查詢該項申請時，副總幹事只問了她幾個問題，例如公幹的目的及為何推薦該名經理。副總幹事並無表示不批准該項申請。事實上，副總幹事在審批各類申請前索取進一步資料，也是常見的事；
- (b) 該名前經理曾於2006年5月11日或12日(即該名經理離港前數天)詢問她該份公幹申請表為何尚未送回，因為她已收到經批核的假期申請表。她告訴該名經理，副總幹事曾致電給她索取進一步資料，此個案仍在處理中。她記不起曾對該名經理說過無問題，她會跟她(前副總幹事)商談。該名經理在出發當天或前一天均沒有再向她提起此事，直至該名經理公幹完畢返港後才發覺前副總幹事拒絕了該項公幹申請；及
- (c) 鑒於申請人有責任確保在出發前取得批准，加上她當時有其他工作在身，所以沒有特別留意這項申請。在出發當天，該名經理及她的秘書都沒有提醒她尚未收回該份申請表。若她及早知道這情況，她必定會向前副總幹事查證，以確定申請是否已獲批准。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

164. 委員會詢問旅發局前副總幹事：

- (a) 她曾否通知企業傳訊及公關總經理該名經理的公幹申請不獲批准；
- (b) 她有否嘗試瞭解為何該份不獲批准的申請表不翼而飛；及
- (c) 當該名經理公幹完畢返港，於2006年6月12日再次遞交公幹申請表時(附錄54)，她為何表示，她“別無選擇，惟有批准該次公幹”。

165. 旅發局前副總幹事答稱：

- (a) 她確有致電企業傳訊及公關總經理，問明她為何推薦該名經理參與研究，但當時並無明確表示該項申請將不獲批准。她提過她必須諮詢前總幹事。經過與前總幹事討論後，她拒絕該項申請；
- (b) 當她接到該名經理再次遞交的公幹申請表時，她立刻問她的秘書有否把該份不獲批准的表格送回企業傳訊及公關總經理。她察悉，她的秘書已於2006年5月15日透過電郵回覆企業傳訊及公關總經理的秘書，該份表格正在送返予企業傳訊及公關總經理。她亦向企業傳訊及公關總經理查詢，為何企業傳訊及公關總經理的秘書在獲告知該份表格已從副總幹事的辦公室發出後未有跟進；及
- (c) 鑒於該次公幹對該名經理的工作有幫助，該名經理亦把握機會，安排與傳媒、全球辦事處的同事及其他公關公司舉行各項會議；另外考慮到她在旅發局工作超過10年，表現良好，故此把“疑點利益”歸於該名經理，並批准發還款項。

166. 為確定企業傳訊及公關總經理及／或該名經理為何沒有收到該份表格，委員會邀請當日把公幹申請表送交前副總幹事批核的**旅發局企業傳訊及公關總經理秘書劉麗媚小姐**，以及把已處理的公幹申請表送回企業傳訊及公關總經理的**旅發局副總幹事秘書黃楚霞小姐**在委員會席前，提供更多有關此個案的資料。

167. 委員會詢問劉麗媚小姐，她得悉有關該名經理的已處理公幹申請表仍未送回後，為何沒有在該名經理出發當天提醒企業傳訊及公關

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

總經理須注意此情況。劉麗媚小姐表示，由於她需要取得經批准的表格副本作為為該名經理購買機票的證明文件，她曾於2006年5月3日透過電郵提醒該名經理須填寫公幹申請表，並須獲副總幹事批准。歸根究柢，該名經理有責任確保其公幹獲得批准。此外，鑒於黃楚霞小姐在其2006年5月15日的電郵中表示，該份表格正送返予企業傳訊及公關總經理，她沒有想過需要提醒企業傳訊及公關總經理注意此情況。

168. 委員會進一步詢問：

- (a) 黃楚霞小姐把公幹申請表送回企業傳訊及公關總經理之前，曾否注意到前副總幹事在該份表格上寫下她不批准該項申請；及
- (b) 有否任何內部郵件紀錄冊系統及／或該兩名秘書備存的紀錄冊，記錄所述期間的收發文件／通信。

169. **旅發局副總幹事**在2008年1月23日的函件中表示：

- (a) 黃楚霞小姐記不起前副總幹事有否在該份表格上寫下意見，或寫了什麼意見。她只是收到前副總幹事的指示，將該份表格送回企業傳訊及公關總經理；及
- (b) 旅發局並無設立內部郵件紀錄冊系統。黃楚霞小姐和劉麗媚小姐均回覆，她們沒有為前副總幹事和企業傳訊及公關部分別備存紀錄冊，記錄收發文件／通信。

170. 委員會詢問旅發局從此個案汲取了甚麼教訓，以及如何避免再發生類似的問題。

171. **旅發局前副總幹事**表示這宗個案是個別事件。經此事後，她已發電郵提醒員工在啟程公幹前須事先取得批准。旅發局亦舉行簡報會，提醒員工遵守各項規則及規例。

172. 委員會要求取得前副總幹事發出的上述電郵副本。**旅發局副總幹事**在2008年1月16日的函件中表示，旅發局未能找到前副總幹事就此事項致所有員工的電郵。然而，前副總幹事在其於2006年6月12日

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

致梁美寶小姐的電郵中，曾提醒梁小姐須確定“所有公幹於啟程前已取得批准”。

173. **旅發局企業傳訊及公關總經理**承認，她在該名經理啟程公幹前，並沒有與她密切跟進其申請。若她多走一步，確保已取得副總幹事的批准，即可避免發生此個案。如果她知道該項申請不獲批准，她必定會遵從副總幹事的決定，並通知該名經理不要啟程。汲取了此個案的教訓後，她現在會確保有關員工在啟程公幹前已取得有關主管人員的批准。她又不時提醒員工按程序辦事，不單在公幹方面，在其他行政事宜上也須如此。

174. **旅發局總幹事**表示，旅發局已一再強調，員工必須先取得有關主管人員批准方可確認預訂的機票。若有關員工未獲事先批准，他在公幹完畢返港後將不可申領發還開支。倘若某員工蓄意不依循程序，他會受到警告或紀律處分。

175. 就該名經理在公幹之後即時放假的個案，委員會查詢根據公務員政策，公務員可否藉放取例假把海外公幹和私人旅行合併，延長在公幹之前或之後逗留海外的時間。委員會並詢問，若有關公務員獲批准把公幹和私人旅行合併，他是否必須承擔行程的部分旅費。

176. **公務員事務局局長俞宗怡小姐**在2008年1月18日的函件(附錄55)中回覆：

- (a) 海外公幹的航空旅程由有關政策局或部門根據相關的政府規例安排，並非由該名人員自行安排；及
- (b) 公務員如基於個人理由擬更改公幹旅程安排，例如擬於獲准放假期間在公幹的地方逗留及延遲回程，則須徵求所屬部門首長批准。根據《公務員事務規例》的規定，批准更改旅程安排的條件是，改動無損原先安排公幹行程的理據。此外，因改動旅程安排而引致的任何額外費用，須由公幹人員承擔，以及任何節省下來的款項，不得用以補貼該人員的私人旅遊。因此，公務員如獲准基於個人理由更改海外公幹旅程安排，而有關改動使旅費有所增加，則該名公務員須承擔因改動而引致的額外費用。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

177. **旅發局主席**表示，旅發局會檢討其政策，即員工可否藉延長逗留海外的時間把海外公幹和私人旅行合併，以及該名員工是否必須承擔行程的部分旅費。

178. 據審計署署長報告書第5章第6.20段及附錄G所載，有7宗在2006-2007年度的個案(個案D1至D7)在取得公幹批准前已經購買機票。委員會要求審計署署長提供進一步資料，分別說明這些公幹申請的提交日期。**審計署署長**在2008年1月16日的函件(附錄56)中提供所需資料。他亦表示旅發局需確保先獲批准後才購買機票。

179. 委員會察悉，在這些個案中，有5宗涉及前總幹事的公幹，並質疑前總幹事為何沒有遵從先獲批准後買機票的適當程序。

180. **旅發局前總幹事**表示，一般而言，職務公幹盡量會由旅發局主席出席。倘若主席不能出席，總幹事則須擔任後備，代表她出席。雖然有時為方便起見會預先購買機票，但這些個案全屬職務公幹，具充分的業務理據，並已獲主席批准。

181. 據審計署署長報告書第5章第6.21段所載，《財務政策及程序》訂明，總辦事處總經理及以上職級的人員，可在短程航班乘坐商務客位。在財務及編制委員會2006年7月舉行的會議上，一名委員會成員(旅遊事務專員)指出，根據政府的做法，只有屬首長級薪級表第4點(D4)及以上的人員，才可在公幹時乘坐商務客位。旅發局容許總經理(薪酬低於D4)於短程航班乘坐商務客位的做法，實屬慷慨。委員會詢問旅發局為何不依循政府的做法，而採取如此慷慨的政策。

182. **旅發局前總幹事**表示，旅協改組為旅發局後，旅發局的薪酬及福利待遇已與政府脫鈎，藉以吸引更多私人機構的人才加入。旅發局遂委聘顧問進行研究，使該局的薪酬和福利與市場看齊。旅發局並因應市場一般做法，自行訂定公幹政策。

183. 委員會從審計署署長報告書第5章第6.23(e)段察悉，關於總經理或以上職級人員往海外公幹時乘坐商務客位的安排，旅發局現正就此事與其他相類機構進行一項基準研究，以期再行發出的公幹指引，使有關的安排不會較其他相類機構所採取的優越。委員會查詢這項研究的詳情，以及旅發局根據上述基準研究的結果修訂有關指引的詳情。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

184. **旅發局副總幹事**在2008年2月14日的函件(附錄57)中提供該項基準研究的結果摘要，並表示：

- (a) 旅發局以現行政策與7家私營公司、6家半官方機構及政府作比較；
- (b) 根據該項基準研究的結果，旅發局已修訂員工海外公幹客位等級的安排，新政策由2008年2月1日起生效。在經修訂的政策下，旅發局主席、總幹事及副總幹事可乘坐商務客位，不論航程時間長短。然而，旅發局鼓勵他們就短程航班(航程時間少於4小時)選乘經濟客位。至於總經理、區域幹事及高級經理，他們可乘坐商務客位，惟航程時間須超過9小時；及
- (c) 若取得總幹事的事先批准，員工可在某些情況下申請將經濟客位提升至商務客位。然而，就前往公幹地點的航班而言，如該員工在履行職務前，在香港以外的地方休假；或就返回香港的航班而言，如該員工完成職務或返抵香港後休假，在這情況下，提升客位等級的申請不會獲得批准。

185. 鑒於審計署指出的個案反映旅發局未有遵守《財務政策及程序》和其他指引訂明的政策及規定，委員會詢問旅發局在這方面如何作出改善。**旅發局主席**表示，旅發局已有一套既定程序及指引，規管採購、商務酬酢及公幹等範疇。因應審計署署長報告書的建議，旅發局的高級管理層已提醒所有員工在執行職務時，務必遵從正確的程序及指引。

H. 市場推廣活動的規劃

186. 據審計署署長報告書第6章第1.10段所述，旅發局2005-2006年度及2006-2007年度的市場推廣活動涵蓋以下主要功能：市場研究、策略籌劃、市務推廣及市場傳訊、旅遊推廣、企業傳訊及公關及市場推廣。為了總覽旅發局在其推廣活動上使用公帑的情況，委員會要求旅發局提供上述兩個年度內各項功能獲分配撥款的分項數字。旅發局提供的資料載於附錄58。

187. 委員會從審計署署長報告書第6章第2.5段察悉，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。鑒於徵詢意見是市場推廣活動的規劃成功的

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

關鍵所在，委員會詢問旅發局為何並無籌辦有系統的論壇，以及有否忽視其他旅遊業相關的人士／機構的意見。

188. **旅發局前主席**表示，徵詢旅遊業及旅遊業相關的人士／機構及讓他們參與是一個持續不斷的過程。旅發局透過在夏季及冬季舉辦兩項大型活動，與旅遊業維持緊密聯繫。旅發局亦運作優質旅遊服務計劃，推廣優質服務的重要性及鼓勵服務商戶不斷提升服務水平，並透過這項計劃收到旅遊業不同界別的意見。雖然並無進行正式諮詢，但旅發局通過各種渠道收到不同界別的意見。

189. **旅發局前總幹事**補充，在推行重要計劃(例如大型活動)之前，旅發局會先取得旅遊業及非旅遊業伙伴(包括商戶及商會)的意見。旅發局會繼續向他們匯報其市場推廣計劃及推廣活動的情況。因此，旅發局在敲定業務計劃和財政預算前已經考慮各方的意見。儘管如此，把諮詢及參與程序正規化，並以文件記錄有關意見，是良好的做法。

190. **旅遊事務專員**在2008年1月24日的函件中表示，自2007-2008年度起，旅發局擴大了就其市場推廣計劃及策略進行諮詢的範圍，以涵蓋非旅遊業界持分者，例如零售及餐飲業，以及學者。旅發局會定期向理事會的相關委員會匯報所收集到的回應。

191. **旅發局副總幹事**提供有關審計署署長報告書第6章附錄D的以下資料，分別載於**附錄59及附錄60**：

- (a) 2006-2007年度各市場的市場推廣預算開支及按業界的市場推廣活動、業務發展、市務推廣及市場傳訊、宣傳品及派發宣傳品、宣傳計劃，以及員工旅費劃分的分項數字；及
- (b) 2006年旅發局預測各市場的訪港旅客人次。

192. 據審計署署長報告書第6章第2.13及2.15段所述，不同市場的平均每名旅客預算市場推廣開支差距甚大，由最低每名內地旅客3.2元至最高每名德國旅客45.4元不等。然而，來自內地和德國的過夜旅客在香港的人均消費相若。委員會詢問：

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

- (a) 每名德國(二線市場)旅客的預算市場推廣開支為何遠高於每名內地(首要市場)旅客的預算市場推廣開支；
- (b) 根據甚麼準則選擇市場，以就旅遊推廣作出投資；及
- (c) 旅發局有否探討以其他市場取代那些每名旅客的市場推廣開支較高的市場。

193. **旅發局前總幹事**表示：

- (a) 在分配市場推廣預算時，不單止會考慮旅客人次，其他因素，包括市場的發展潛力、在該市場的業務營運成本，以及市場內目標客羣分布情況也是主要的考慮因素。就內地市場而言，由於超過80%的“個人遊”旅客來自廣東省，當地的旅遊資訊相當豐富，廣告或宣傳活動容易接觸到旅客。旅發局亦曾與內地旅行代理商合作，以分擔成本方式刊登廣告，從而節省成本。另一方面，德國市場相當成熟，播放電視廣告或印製廣告品的成本頗高。旅發局借助每年在德國舉行的大型國際旅遊業展覽，向德國及參與這項每年活動的其他國家推廣香港的新旅遊景點及活動；
- (b) 來自內地的旅客佔訪港旅客總數逾一半以上。為了避免風險過度集中及維護香港作為亞洲國際都會的形象，必須適當地把資源分配給其他市場。維持均衡的客源組合，令來自不同市場的旅客人數都有穩健的增長甚為重要；及
- (c) 為了為不同市場度身設計更合適的推廣計劃，旅發局按各市場現時在客源組合所佔的比重、未來的潛力及策略上的重要性，把這些市場分為首要市場、主要市場、二線市場及新興市場。旅發局定期監察市場變化，確保投資及推廣活動有成效，以及獲得最大的回報。不過，在評估其市場推廣活動的成效時，必須考慮在海外國家發展及建立品牌資產的工作需時多年。與數年前比較，來自德國的旅客人次大幅上升就是證明。此外，根據全球辦事處採用的“軸心與軸線”的模式，德國的市場推廣預算亦包括其他德語國家如荷蘭的市場推廣開支。鑒於荷蘭的外訪旅遊業蓬勃發展，旅發局最近在這預算的範圍內分配更多資源，在荷蘭推廣旅遊。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

194. **旅發局總幹事**補充，旅發局在2008-2009年度會集中於19個客源市場，並因應每個市場的需要制訂針對性的策略。旅發局尤其會增加新市場及新興市場的投資，包括在2007年表現強勁的俄羅斯、印度及中東市場。

195. **審計署署長**表示，鑒於市場情況迅速改變，旅發局應考慮定期檢討來自不同市場的旅客組合及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。

I. 全球辦事處及地區代辦

196. 委員會從審計署署長報告書第6章第3.5(c)段察悉，旅發局在意大利這個非重點市場設有地區代辦，卻沒有在中東設立辦事處，儘管中東的訪港旅客人次和旅客人均消費均錄得高增長率。委員會詢問在意大利開設地區代辦的理由，以及旅發局有否計劃在中東設立辦事處。

197. **旅發局前總幹事**表示，意大利的地區代辦很久之前已開設，當時意大利是一個很有潛質的市場。況且，在法國或德國的全球辦事處未能兼顧意大利語市場的市場推廣活動。至於有否計劃在中東設立辦事處，**旅發局總幹事**表示，由於中東市場近年表現強勁，旅發局計劃於2008年第三或第四季在該區設立地區代辦。

198. 儘管全球辦事處和地區代辦有重要的市場推廣功能，委員會從審計署署長報告書第6章第3.7段察悉，旅發局並未就設立這些辦事處制訂指引和準則。委員會詢問旅發局決定設立這些辦事處時所採用的準則，以及旅發局有否定期衡量現有架構，確保符合其策略性目標。

199. **旅發局前總幹事**答稱：

- (a) 旅發局持續檢討其全球辦事處及地區代辦的人手編制，以顧及不斷轉變的市場情況及配合其市場推廣策略。舉例而言，經檢討後，在土耳其和以色列的地區代辦已於2007年4月關閉。儘管如此，若清楚訂明決定設立這些辦事處時所採用的指引和準則，肯定會更為理想；及
- (b) 旅發局在決定設立或關閉某個全球辦事處或地區代辦時，不能單看客源市場的旅客人次，還須小心考慮與當地旅遊

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

業的關係、香港整體形象和長遠開支的影響。旅發局採用“軸心與軸線”的模式，即全球辦事處會發揮軸心作用，以多條軸線打入各個市場，從而靈活配合市場情況的轉變。

200. **旅遊事務專員**表示，旅發局曾完成檢討全球辦事處的組織，並於2003年1月向理事會呈交主要的檢討結果。該項檢討提述設立地區代辦或將之升格為全球辦事處的一般情況，但可能沒有訂明設立這些辦事處的特定指引。事實上，旅發局在決定是否設立全球辦事處或地區代辦時，會考慮各種因素和準則，例如客源市場的外遊增長潛力、訪港旅客增長趨勢及當地市場環境(例如社會、經濟、政治及航空載客量)。雖然旅發局在制訂年度業務計劃的過程中，會檢討全球辦事處和地區代辦的人手需求，但欠缺全面的檢討。

201. **旅發局總幹事**表示，由於對上一次旅發局完成全球辦事處的組織檢討已是2003年的事，現在是適當時機對全球辦事處和地區代辦的分布及人手需求進行較全面的檢討。旅發局計劃於2008年4月或5月進行檢討。

202. 據審計署署長報告書第6章第3.18及3.19段所載，2005年6月，旅發局告知前經濟事務委員會，將會在北京和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”(即每間中心接待50萬旅客人次)。然而，北京旅客諮詢及服務中心在2006年僅接待了32 836旅客人次，遠低於50萬人次的目標。由2007年1月至6月，獲接待的旅客只有約10 000人次。委員會詢問：

- (a) 有關北京旅客諮詢及服務中心在2006年接待的旅客人次，按親臨中心的旅客、電話查詢和電郵查詢列出分項數字；
- (b) 為何估計旅客人次和實際旅客人次的差距如此巨大；
- (c) 北京旅客諮詢及服務中心除接待旅客外，在向北京和周邊地區的內地人士推廣香港旅遊業方面曾以甚麼方式作出貢獻；及
- (d) 會否改動北京現有的旅客諮詢及服務中心和擬於上海設立的旅客諮詢及服務中心。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

203. **旅發局副總幹事**在2008年3月3日的函件(附錄61)中提供下述分項數字，列明北京旅客諮詢及服務中心在2006年1月1日至12月31日曾接待的旅客人次：

合共接待的旅客人次	親臨中心的旅客	電話查詢	電郵查詢	傳真查詢
32 836	22 088	10 407	332	9

204. 關於估計旅客人次和實際旅客人次存在的差距，**旅發局前總幹事**解釋：

- (a) 中國國家旅遊局曾多次建議旅發局在高人流的消費旺區設立旅客諮詢及服務中心，使更多人認識香港這個旅遊目的地，以及提供資料介紹香港最新和即將舉行的活動。旅發局並無設立這類中心的經驗，但決定在北京和上海設立旅客諮詢及服務中心作為試點；
- (b) 事實上，每年接待100萬旅客人次這個數字是“承受力規劃”而非估計的目標旅客人次。假設在每年260個工作天有50萬人次親臨中心，北京旅客諮詢及服務中心每天將需要接待1 923人次，以該中心的面積來說實際上是難以達致的。不過，該中心亦有其他功能(例如電話推廣)；及
- (c) 北京旅客諮詢及服務中心位處的商場在2007年1月至3月進行裝修，所以在2007年上半年的使用率下跌。2007年4月和5月，該中心因租約期滿而關閉。經考慮曾接待的旅客人次，該中心在2007年6月於另一地點重新啟用時，規模已縮小。

205. **旅發局副總幹事**在2008年3月3日的函件中表示，北京旅客諮詢及服務中心除接待旅客外，亦致力推動業界員工參與“優質誠信香港遊”的推廣。自2006年起，北京旅客諮詢及服務中心員工已為內地多個城市，包括北京、大連、瀋陽、哈爾濱、上海、杭州和南京提供“優質誠信香港遊”的旅行社前線員工，提供多種有關旅遊產品知識的培訓，間接促進“優質誠信香港遊”產品的銷售(請參閱附錄61載述的銷售業績)。此外，旅發局在租用北京旅客諮詢及服務中心的同時，亦得到免費的戶外宣傳位置(正位於該中心外)，而同一商業區的戶外宣傳效益，價值約每年60萬人民幣。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

206. **旅發局總幹事**補充，北京旅客諮詢及服務中心在2007年6月遷址後，中心的面積由21平方米縮減至9平方米。新中心的位置亦受惠於較高的人流。在內地首都城市設立旅客諮詢及服務中心具重要的策略性意義。至於在上海設立旅客諮詢及服務中心的建議，該計劃已被擱置，但旅發局會繼續留意當地市場的發展，並在適當時候重新研究是否需要當地設立上述中心。

207. 鑒於前總幹事有關北京旅客諮詢及服務中心接待的旅客人次偏低的解釋，以及當時的經濟發展及勞工局在提交予當時的經濟事務委員會的立法會文件(立法會CB(1)1647/04-05(03)號文件)中，把“每年接待100萬旅客人次”的數字陳述為“目標”，委員會詢問，當時的經濟發展及勞工局在文件中向立法會提供各項資料，包括陳述不切實際的“目標”，以解釋旅發局額外撥款的運用，此舉是否誤導了立法會。

208. **商務及經濟發展局局長**在2008年3月18日的函件(附錄22)中回覆：

- (a) 在當時的經濟發展及勞工局提交的文件中，曾提述旅發局估計在北京和上海設立的旅客諮詢及服務中心，每年可接待約100萬旅客人次。該項資料其實是旅發局申請批准擬開設兩間旅客諮詢及服務中心時，向財務及編制委員會和理事會提供的資料；及
- (b) 由於擬開設的旅客諮詢及服務中心將會位於市中心的大型購物商場／區，旅發局估計在這些地點每天的人流可達5萬至8萬人次。旅發局由此估計擬設立的旅客諮詢及服務中心每天的人流可能約1 500人次。理事會在考慮其他因素的同時，接納了有關的估計，並批准有關設立旅客諮詢及服務中心的建議。旅發局依據這項估計，得出兩間旅客諮詢及服務中心將會接待100萬旅客人次的預計目標。因此，旅發局或當時的經濟發展及勞工局並無任何誤導立法會的意圖。

J. 大型活動的推行及評估

大型活動的評估

209. 據審計署署長報告書第6章第4.15、4.23及4.35段所述，旅發局為3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(匯演)訂立了表現目標。為評估這些活動的成效而進行的跟進調查顯示，旅發局未能達到部分目標。尤其就2006香港繽紛冬日節而言，旅發局為

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

5個範疇訂立了表現目標，其中4項未能達標。與2005年比較，實際參與的旅客人次下跌了42%。就2007匯演而言，旅發局為5個範疇訂立了表現目標，其中兩項未能達標。實際的整體滿意水平由2006年的7.9分下降至2007年的7.3分。委員會詢問旅發局未能達到這些目標的原因，以及旅發局會採取甚麼措施，在日後舉辦同類大型活動時作出改善。

210. **旅發局前總幹事**回應委員會的詢問時表示：

- (a) 天星碼頭搬遷對2006香港繽紛冬日節訪港旅客人次、參與活動的旅客人次及旅客對該活動滿意程度造成影響。由於預期碼頭搬遷會影響參與活動的旅客人次，旅發局已把活動規模縮小，並把參與活動的旅客人次目標調低。然而，審計署署長報告書第6章表六所載的主要研究結果顯示，與2005年比較，對延長留港時間的影響由8%上升至10%，來港前已得知該活動的人數由21%激增至39%，對訪港決定的影響由24%上升至36%，而打算日後來港度假的人數亦由83%上升至97%；及
- (b) 旅客對2007匯演的滿意程度下跌，主要因為在匯演路線起點處的一幢建築物有火警警報，令巡遊大受延誤。

211. **旅發局主席及總幹事**表示：

- (a) 2008匯演的觀眾人數只有65 000人，遠低於預計有20萬觀眾的目標。觀眾人數下跌是因為匯演路線更改，天氣亦非常寒冷。另一方面，電視觀眾人數卻增加10萬人；及
- (b) 大型活動在全面提升香港對外來遊客訪港的吸引力和品牌資產方面擔當重要角色。旅發局已持續檢討這些活動的成效。例如，旅發局更改了2007香港繽紛冬日節的內容，加入更多在各區舉行的街頭表演，以增添節日氣氛，又引入除夕倒數，以取代聖誕樹及聖誕歡樂小鎮等傳統布置。旅發局在徵詢業界伙伴的意見後，決定採用這個新的活動形式。

212. 委員會從審計署署長報告書第6章註18及第4.3段表四察悉，2004匯演的開支數額為1,650萬元，2007匯演的開支增至2,140萬元，全數由政府提供額外撥款資助。鑒於舉辦匯演牽涉費用鉅大，委員會要求旅發局提供在2004、2007及2008年舉辦匯演的總開支的分項數字。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

鑒於匯演的成效存疑(見審計署署長報告書第6章表七)，委員會亦詢問，開支激增是否支持了公眾認為旅發局是個大花筒的想法。

213. 旅發局副總幹事在2008年3月3日的函件(附錄61)中提供有關匯演的開支及收入的資料如下：

	2003-2004 財政年度 實際開支 (百萬港元)	2006-2007 財政年度 實際開支 (百萬港元)	2007-2008 財政年度 預算 (百萬港元)	2007-2008 財政年度 實際開支** (百萬港元)
舉辦活動及 本地推廣	16.5	21.4	21.0	18.6
海外推廣*	5.5	7.9	6.0	6.0
收入	(4.4)	(5.1)	(6.0)	(6.1)
總開支	17.6	24.2	21.0	18.5

註：

* 以整段農曆新年慶祝期計算，其中包括匯演及其他慶祝活動。

** 於2007年10月擬定的原預算，其後推行了一連串節省成本的措施，減低舉辦活動的開支。

214. 旅發局前主席表示：

- (a) 旅發局絕對不是大花筒。旅發局舉辦大型活動的開支和其他類似機構(如貿易發展局)舉辦類似規模的活動的開支一樣。大型活動的成效應以一段較長時間作出評估。例如，在十多年前舉辦匯演時，所有商店均在農曆新年期間關閉。由於舉辦匯演吸引大量旅客訪港，加上旅發局在推廣方面作出的努力，大部分商店現已在該段期間開門營業。傳媒對匯演進行全球廣播和廣泛報道，亦產生巨大宣傳效應，以及提升了香港的國際形象。香港購物節是另一個例子。參加的零售店鋪及食肆由最初的2 000間增至現時的8 000間。購物節已成為重要的夏季活動和一個有效的營商平台。其他城市(例如新加坡)亦因為看到香港的成功而舉辦購物節；及
- (b) 理事會曾深入檢討這些活動的成效，並同意這些活動相當重要，不單止是因為每年都舉辦，而且對全面提升香港對外來遊客訪港的吸引力和品牌資產亦非常重要。舉辦這些活動的開支肯定用得其所。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

215. **旅發局主席**表示，旅發局現正檢討其大型活動策略，包括以不同形式舉辦有關活動的可行性。旅發局預期在2007年年底制訂策略性方向的藍本。旅發局現正就為大型活動訂立業績指標進行檢討，並會徵詢學者及旅遊業界的意見，使這些指標能更清楚反映旅發局工作的成效。旅發局的目標是在2008-2009年度完成這項檢討。

投標及合約安排

216. 據審計署署長報告書第6章第4.17段所述，旅發局委聘一間海外承辦商(承辦商X)，在尖沙咀舉辦名為“光影水躍”的匯演，作為2006香港購物節的重頭節目。由於承辦商X開發及擁有該項表演的專有技術(水幕影像)，旅發局決定進行單一招標，其後向承辦商X批出總值345萬元的合約。委員會詢問：

- (a) 就這個案採用單一招標安排的理據及旅發局有否考慮市場上可能有其他公司具有舉辦多媒體水幕匯演的不同技術；及
- (b) 採用單一招標安排的一般準則，以及是否需要經理事會或相關委員會同意。

217. **旅發局前總幹事**表示，旅發局曾提出數個可行的活動方案，供產品及活動委員會考慮，而該委員會選定這項匯演。由於多媒體水幕匯演的專有技術及概念由這間公司所擁有，旅發局須採用單一招標程序。這項匯演利用影像／幻燈片投影至水幕上，配以互動噴泉及噴射水柱效果。這不是其他公司能夠舉辦的簡單噴泉表演。

218. **旅發局副總幹事**在2008年3月3日的函件中表示，2006年“光影水躍”激光水幕匯演所採用的技術(Aqua graphic®)是一項專利技術。根據旅發局《財務政策及程序》有關“單一報價/招標”的規定，在某些特殊情況下，可邀請單一供應商提供服務，其中包括“只有特定供應商能夠提供有版權／專利／專有技術的產品或服務，而沒有其他合理的選擇或替代存在”。根據採購指引，總幹事的審批上限為500萬元。由於“光影水躍”的預算採購價為400萬元，無須經理事會／委員會審批。有關“光影水躍”的計劃已於2006年3月7日的產品及活動委員會會議上提交。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

219. 審計署署長報告書第6章第4.18及4.19段進一步顯示，旅發局支付承辦商X的藝術總監一張商務客位機票的費用(34,000元)及酒店住宿費用(15,000元)，儘管有關合約並無條文訂明旅發局須承擔這些費用。在支付合約規定以外的款項前，亦沒有事先取得旅發局總幹事或副總幹事的批准。事實上，副總幹事對這項安排並不知情，並直至審計署在1年後於2007年5月查詢這事時才知悉有關安排。委員會質疑，旅發局部分職員為何多次在支付合約規定以外的款項前，沒有取得事先批准。

220. **旅發局前副總幹事**表示，鑒於旅發局只需支付3張經濟客位機票的費用，因為只有3名技術人員(而非合約訂明的4人)來港為表演作準備，有關的總經理可能因此決定為藝術總監支付有關費用，以便商討“光影水躍”的籌劃及推行事宜。由於有關費用的金額在總經理的審批權限之內，故有關的總經理沒有取得她或總幹事的批准。

221. **旅發局總幹事**表示，旅發局會確保在協議中就承辦商需執行的工作項目清楚訂明所有費用，及就合約範圍的任何變更，事先取得有關主管人員的批准。

222. 據審計署署長報告書第6章第4.20段所載，旅發局自2002年起舉辦香港繽紛冬日節。委員會從旅發局自2002年起提供的香港繽紛冬日節的招標文件察悉，旅發局每年就提供聖誕樹、白色小教堂及聖誕歡樂小鎮等進行招標，並曾就相同項目(例如提供聖誕樹)委聘不同的承建商。鑒於每年均設置一棵聖誕樹，委員會詢問，旅發局有否考慮就設置聖誕樹批出涵蓋數年的合約，使聖誕樹的某些部分，例如佔成本相當大比例的金屬架得以再用，以節省成本。

223. **旅發局前副總幹事**回應時表示，產品及活動委員會每年均檢討聖誕樹的設計，而對有關設計一直有很多不同的意見。旅發局亦曾與承建商討論再用聖誕樹的可能性，但得出的結論是，如須拆除和妥善存放聖誕樹的某些部分，以便下一年使用，費用可能會更高。此外，由於每年採用類似設計會逐漸減弱新穎效果，這種做法可能並不可取。

贊助

224. 據審計署署長報告書第6章第4.28及4.29段所述，自1999年起，匯演由一間公司(X公司)作為冠名贊助商。當時的旅協及旅發局過去

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

8年已與X公司續約7次，並無邀請其他公司競投冠名贊助。旅發局解釋，旅發局與X公司之間有共識，X公司在延續贊助時會享有優先取捨權。因此，旅發局會先接洽X公司商討再次贊助，然後才研究可否讓其他商業贊助者有機會參與。然而，審計署察悉，贊助協議中並無訂明這項共識。在審視自1999年起與X公司簽訂的贊助協議後，委員會詢問：

- (a) 鑒於贊助協議並無訂明X公司會享有優先取捨權的共識，這共識在甚麼時候及如何達成；
- (b) 是否需要就簽訂贊助協議取得理事會批准；及
- (c) 旅發局過去8年是否基於沒有在任何文件上記錄或反映的共識而放棄就匯演向其他各方取得更多贊助。

225. **旅發局前總幹事**表示：

- (a) 她不肯定如何達成這項共識。她加入旅發局後有人曾告知她有這項協議。她在2006年和2007年批准與X公司簽訂的贊助協議時，知悉旅發局與X公司之間有共識，在延續贊助時給予X公司優先取捨權。批准贊助協議亦是她作為總幹事的職權範圍以內的工作，無須徵求理事會的進一步批准；
- (b) 自1999年起，匯演由X公司作為冠名贊助商，X公司一直與旅發局維持良好的伙伴關係。就冠名贊助公開招標的做法並不可取。此外，該公司多年來在匯演中展示其公司的名稱及標誌，已建立了冠名贊助商的形象。找一個新的贊助商實際上相當困難。然而，她曾要求當時的市場推廣總經理以口頭方式查詢其他公司會否有興趣作為冠名贊助商。旅發局沒有以文件記錄有關查詢的詳情；及
- (c) 根據贊助協議，旅發局會向X公司購買機票，這樣做有助確保外地表演者在農曆新年期間有機票來港。

226. 鑒於前總幹事的回應，委員會：

- (a) 要求旅發局向負責就1999匯演與X公司就首份贊助協議進行談判的職員核實，確定是否在那時候達成這項共識；
- (b) 要求旅發局核實，有否任何有關前市場推廣總經理在邀請冠名贊助商時以口頭方式查詢的書面紀錄；及

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

- (c) 詢問倘若旅發局與X公司之間有共識，X公司會在延續贊助時享有優先取捨權，為何過去旅發局曾接洽其他公司尋求冠名贊助。

227. **旅發局副總幹事**分別在2008年3月3日及2008年3月10日的函件(附錄62)中表示：

- (a) 負責洽談1999匯演冠名贊助的員工，為當時的節目統籌及觀光業務高級經理，現為旅遊推廣總經理。他記不起有關優先取捨權的進一步詳情。
- (b) 前市場推廣總經理在2004年11月致前總幹事的電郵中提到，他曾接洽其他公司，詢問他們是否有興趣擔任2005匯演的冠名贊助商，當中包括渣打銀行、美國國際集團及中國銀聯。除了這封電郵以外，旅發局找不到顯示旅發局曾接洽其他公司的其他紀錄。然而，旅發局備存了1999年邀請冠名及1999年及2007年邀請花車贊助商時曾接洽過的公司紀錄；及
- (c) 旅協／旅發局在相關年份內曾與其他公司接洽，瞭解他們是否有興趣提供贊助，作為一旦最終未能與X公司達成協議時的應變計劃。

228. 審計署署長報告書第6章第4.30段載述，在2006年11月舉行的市場推廣及業務發展委員會會議上，旅遊事務專員表示，旅發局應為大型活動尋求更多贊助。委員會詢問她為何作出上述評論，以及她作出有關評論時是否知道有關優先取捨權的共識。

229. **旅遊事務專員**表示，她當時並不知道有優先取捨權。她只是陳述一個一般觀察，即若大型活動的大部分經費來自公帑，長遠而言，不會有助旅發局的發展。商業贊助會提升這些活動的活力，並有助更新活動形式。她認為，旅發局應根據過去數年舉辦大型活動的經驗，就大型活動的策略、形式、開支和贊助進行更全面的檢討，以期找出更具成本效益的方法，舉辦及推廣這些活動。

230. 就此，委員會詢問有否就2008匯演尋求新的贊助商。**旅發局總幹事**表示，美國運通以巡遊路線贊助機構身份參加是次匯演。旅發局日後會為大型活動積極尋找更多贊助。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

231. 由於前總幹事較早時候提述，作為總幹事，她有權批准贊助協議，無須取得理事會的批准，委員會詢問，根據旅發局的指引，前總幹事是否獲授權或有權批准2006及2007匯演的贊助合約，包括在延續贊助時給予該公司優先取捨權。

232. **旅發局副總幹事**在2008年3月3日及3月10日的函件中表示，旅發局在簽訂贊助協議時，一直遵照現行採購指引所訂的審批上限。由於與X公司簽訂的2006及2007匯演的贊助合約每次匯演的贊助額為380萬元，數額仍在總幹事500萬元的批核權限之內，儘管該合約涵蓋兩年，總額達760萬元。

233. **旅發局前主席**亦在2008年3月3日的函件(**附錄63**)中確認，總幹事確實有權就已獲產品及活動委員會批准列入年度業務計劃內的項目洽談協議。關於如何具體落實年度業務計劃的細節，一向交由管理層決定。以她記憶所及，不論委員會或理事會，均沒有參與任何與運作有關的協議談判。

234. 委員會從副總幹事的上述回應得悉，旅發局就贊助協議應用了採購方面的批核權限。然而，委員會認為，旅發局不應把採購事宜的批核權限應用於訂立贊助協議，因為採購事宜和贊助事宜的性質不同。因此，委員會就旅發局內簽訂贊助協議的批核權限詢問旅發局現任主席的意見。

235. **旅發局主席**在2008年3月10日的函件(**附錄64**)中表示，旅發局管理層在簽訂贊助合約時，一直遵照現行採購指引所訂的批核權限。作為旅發局主席，他認為有需要就簽訂贊助協議制訂明確的指引，特別是如協議牽涉的贊助金額龐大，而為期又超過一年，須提交理事會審議。因此，他已指示旅發局管理層就簽訂贊助協議的權限制訂一套指引，並提交予理事會或理事會的相關委員會審批。

K. 結論及建議

236. 委員會在研究審計署署長報告書指出的問題及在公開聆訊中進一步揭露的問題後，發現香港旅遊發展局(旅發局)缺乏良好的企業管治及良好的管理。委員會並且發現旅發局在市場推廣活動的規劃、推行及評估方面均存在問題與缺失。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

237. 委員會認為，旅發局理事會、政府當局及旅發局最高管理層均須對旅發局在管治及管理上出現的各種各樣問題及不當情況負上責任。對所有負責運用公帑的人，特別是與旅發局相若的公帑資助法定機構而言，這些問題及不當情況都是反面教材。

238. 委員會曾就這些問題及不當情況的成因及原因，以及理事會、政府當局及旅發局最高管理層須負上何種程度的責任進行廣泛討論。委員會認為，旅發局理事會及最高管理層應該為旅發局缺乏良好管治及良好管理而受譴責。委員會亦對政府當局未能有效履行其在旅發局的管治，尤其是在撥款管制方面擔當的角色，感到深切關注，並認為不可接受。委員會經考慮有關各方分別擔當的角色及其參與程度後認為各方須負上的責任，以及委員會的研究結果及觀察所得，載述於下文各段。

企業管治

缺乏良好的企業管治

239. 旅發局在企業管治上出現的問題及不當情況如下：

- (a) 在2002-2003年度至2007-2008年度數年間(2003-2004年度除外)，旅發局在其業務計劃和財政預算經政府當局根據《香港旅遊發展局條例》第17B(1)條批准前，已為開支作出承擔；
- (b) 旅發局理事會一名成員在2001-2002年度至2006-2007年度期間沒有提交利益申報表格，另有兩名成員亦沒有提交2003-2004年度的利益申報表格；
- (c) 部分理事會成員在理事會／委員會會議的出席率甚低，令人難以接受；
- (d) 按表現釐定的浮動薪酬金額，是根據旅發局高層人員各自擬備的自我評核報告而非參照任何預先制定的客觀準則來決定。這種決定浮動薪酬的方法可被批評為隨意、不公正及容易被濫用和徇私，從以下事實可見：在2004-2005年度至2006-2007年度期間，部分高層人員雖未能達到多項匯報目標或主要業績指標，卻依然獲發浮動薪酬全額；

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

- (e) 某些範疇缺乏正式的規則和程序，而這些規則和程序對維持良好企業管治模式至為重要。例如：
- (i) 在旅發局成立(即2001年4月1日)之後6年多(即2007年9月)，載述理事會議事程序的旅發局成員資料手冊(內容包括理事會會議的法定人數)才由理事會批准；
 - (ii) 適用於招聘及委任事宜的安排，在2005年(即旅發局已成立4年後)才由財務及編制委員會批准；及
 - (iii) 旅發局管理層沒有就簽訂贊助協議的權限制訂具體指引以供理事會審批，下文第4(i)段提述的與X公司就冠名贊助協議續約一事正顯示這點。由於缺乏這些指引，儘管採購事宜與贊助事宜的性質不同，但旅發局管理層卻把採購事宜的批核權限應用於訂立贊助協議。旅發局管理層未有取得理事會的批准便簽訂贊助協議，可被批評為未經適當授權下接受贊助；
- (f) 旅發局的員工招聘程序充滿缺失和漏洞，其公開、公平及公正的程度，遠低於公帑資助法定機構應有的水準。例如：
- (i) 在若干個案中，關於申請者數目、經篩選後獲邀參加面試者的數目及篩選準則的資料，均沒有記錄在案；及
 - (ii) 在2001年4月招聘前策略籌劃及市場推廣總經理的過程中，旅發局前主席及前財務及編制委員會主席決定錄用前總幹事介紹的人選，沒有進行公開招聘程序。招聘過程或面試人員的評估詳情，亦無文件記錄。由於這些缺失，招聘過程可被批評為不公開及不公平；
- (g) 在採購事宜、酬酢開支及公幹開支方面，旅發局的《財務政策及程序》及其他指引訂明的政策及規定並未得到遵循，從下列事例可見：
- (i) 更改合約沒有事先取得有關主管人員的批准(詳情見下文第44(b)(i)段)；
 - (ii) 就2006香港購物節的“光影水躍”多媒體水幕匯演支付合約規定以外共達49,000元的款項，沒有事先取得前總幹事或前副總幹事的批准；

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

- (iii) 在審計署發現的某些個案中，酬酢開支超出每人開支限額；及
- (iv) 在審計署發現的某些個案中，員工在啟程公幹前並未取得事先批准。在其中一個個案中，有關的經理與其他有關職員在該名經理啟程前沒有確定其公幹申請是否已確實得到前副總幹事批准。該名經理啟程離港當天雖然還未收到已處理的公幹申請表，仍然啟程出發。直至該名經理完成公幹回港後，才發現前副總幹事其實已否決其公幹申請。此個案反映有關員工沒有適當地注意遵守公幹須獲事先批准的規定；
- (h) 旅發局的辦公室行政系統混亂，充滿缺失和漏洞，從下列事例可以反映：
- (i) 沒有設立系統，以確保重要文件(例如前總幹事的第二份僱傭合約)獲得適當和及時處理，導致出現下述情況：
- 旅發局在2004年11月才知悉前總幹事尚未簽署第二份僱傭合約(列印於合約上的日期是2004年4月2日)。旅發局只備有顯示該合約截至2005年2月還未簽妥的紀錄，但沒有任何紀錄可顯示前總幹事簽署合約的確實日期。旅發局在沒有簽妥的僱傭合約的情況下便支付薪酬給前總幹事，反映會計程序有不足，可被批評為沒有適當憑據便作出開支；及
- 前副總幹事因遺漏而沒有把上述合約的副本送交合約上列明的任何副本收件人，至2006年4月才補辦；及
- (ii) 關於一名經理在取得批准前已啟程公幹的個案，註明前副總幹事拒絕批准的公幹申請表不翼而飛；及
- (i) 自1999年，香港旅遊協會／旅發局有長達8年從未質疑下述情況是否恰當：只憑與X公司的共識(而該共識沒有在冠名贊助協議或任何其他文件中反映或記錄)，便把新春國際匯演(匯演)冠名贊助的優先取捨權給予X公司。此問題只是在審計署於2007年提出質疑後才被揭發。因此，過去8年，除X公司外，沒有任何團體獲邀競投匯演的冠名贊助，以致在整段期間，X公司均可就冠名贊助協議獲得續約。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

缺乏良好企業管治的責任問題

240. 委員會認為，旅發局理事會、政府當局及旅發局最高管理層均須對旅發局缺乏良好企業管治負責。詳情載述於下文。

旅發局理事會

241. 理事會是旅發局的管治組織，應負責監察旅發局管理層的表现。在這方面，理事會應要求管理層有高水平的企業管治。對於理事會未能察覺旅發局在管治及管理方面的問題及不當情況，亦未能在堅守良好企業管治原則方面豎立良好榜樣，以供旅發局管理層依循，委員會感到驚訝，並認為不可接受。

242. 關於在2001年4月招聘前策略籌劃及市場推廣總經理，旅發局前主席及前財務及編制委員會主席在與前總幹事介紹的人選面試後，均認為該名人選的資歷極為適合上述職位。由於二人都希望盡快找到適合的人選擔任該職位，故未有理會相關的程序事宜。委員會認為，即使他們二人認為空缺急需填補，而唯一申請人亦屬適當人選，也決不能令招聘過程的公開及公平性受損。這點對此個案尤其重要，因為職位申請人是經由前總幹事介紹。若當時有進行公開招聘，旅發局可以有機會考慮市場上其他合資格的人選。

243. 前財務及編制委員會主席亦曾表示，如他們經過公開招聘方式，為空缺刊登廣告或透過獵頭公司物色人選，雖然這做法可能較為可取，但他們依然會挑選該名人選，因為她在旅發局出任前策略籌劃及市場推廣總經理期間的表现，證明她確實是一個人才。委員會對此言論感到驚訝，並認為任何出任公帑資助機構人事和財務事宜方面重要職位的人，有無視正當程序和適當過程的心態，是不可接受的；因為正當程序和適當過程是良好企業管治的重要元素。

政府當局

244. 委員會認為，由於政府當局未能訂立機制以確保監管旅發局資助金的管制人員能有效履行其角色及責任，因此須對旅發局缺乏良好企業管治負上責任。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

245. 根據《公共財政條例》，管制人員須負責和交代在其管制下的公帑獲正確使用。然而，商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)雖然是旅發局的管制人員，卻沒有獲委任為理事會成員，而獲委任為理事會成員的旅遊事務專員卻沒有管制人員的責任或權力。這項安排意味着有關的管制人員可能沒有關於旅發局運作的第一手資料。

246. 委員會察悉，財務通告第9/2004號列明管制人員可採取何種措施，以履行其對受資助機構的撥款管制責任。然而，委員會對以下情況感到深切關注，並認為不可接受：

- (a) 在旅發局發現的各種問題及不當情況反映出，上述措施即使獲當局採用，仍不足以確保旅發局會按照合乎經濟、效率及成效的原則使用公帑；及
- (b) 在2001年及2004年，財政司司長儘管沒有旅發局前總幹事的僱傭合約副本，仍行使其獲轉授的權力，批准該前總幹事的薪酬福利及其他聘用條件，此一事實清楚顯示有關的管制人員沒有履行其責任，以確保政府當局在行使權力委任有關的總幹事時按適當程序進行(詳情見下文第35段)。

247. 此外，委員會深切關注，政府當局在委任旅遊事務專員為理事會成員時，沒有訂明預期她會履行的角色及責任，而她的角色、地位及責任與理事會所有其他成員無異。

248. 委員會認為，旅遊事務專員作為理事會內的指定政府代表、理事會副主席及理事會轄下全部4個委員會的成員，應有獨特的角色。具體而言，她應擔當監督的角色，確保旅發局實行良好的企業管治，並使該局獲得的公帑用得其所。委員會作此評論時，是考慮到旅遊事務專員是理事會與政府當局之間的聯繫、商務及經濟發展局局長和商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)兩者在行使其法定權力時均會考慮旅遊事務專員的意見，同時，旅遊事務署屬少數須為公帑資助法定機構(例如旅發局)的工作負上指定責任的政府部門之一。

249. 委員會亦深切關注，旅發局在企業管治及管理方面出現的問題及不當情況，反映出歷任的旅遊事務專員均未能有效履行其監督的角色，尤其是她們均未能察覺旅發局在政府當局批准該局的業務計劃和財政預算前對開支作出承擔乃屬不當，沒有及早採取補救行動。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

250. 委員會認為，由於旅遊事務專員是理事會及政府當局之間的聯繫，她應確保只有對旅發局工作有承擔的人才會獲政府當局委任為理事會成員。然而，一名成員在2002-2003年度至2006-2007年度期間，在理事會曾舉行的31次會議中只出席其中9次會議(29%)。在2005-2006年度至2006-2007年度期間，財務及編制委員會曾召開15次會議，該名成員亦全部缺席。儘管如此，他仍在2005年11月和2006年11月兩度再獲委任為理事會成員。就此，在確保獲委任為理事會成員的人士均有承擔及有時間作出貢獻方面，各相關的旅遊事務專員均未有履行其責任。

旅發局的最高管理層

251. 旅發局最高管理層須直接為旅發局在企業管治上的缺失及管理工作上出現的不當情況負責。最高管理層未能確保旅發局在企業管治、有效運作、合規及行政方面採納高的標準，亦未能訂立制度和機制協助旅發局達到這些標準。

252. 委員會特別譴責前總幹事，因她未能履行其作為旅發局最高行政人員的職責。委員會亦對前總幹事行事的謹慎程度及對管理公營資助機構的知識水平，遠低於人們期望出任公帑資助法定機構行政主管人員具有的水平，表示極度遺憾。具體而言，她未能表現她對資助機構相關的法定要求和正當程序有足夠的認識或重視。部分事例如下：

- (a) 關於前總幹事何以介紹她的前同事擔任策略籌劃及市場推廣總經理一職而沒有建議旅發局主席及財務及編制委員會主席進行公開招聘的問題，前總幹事聲稱，她當時剛到旅發局履新，不清楚旅發局的招聘程序。然而，她沒有主動瞭解情況，只依靠其他同事在覺得有問題時提供意見；
- (b) 關於在下文第25至39段論及的行政人員醫療保險計劃，前總幹事聲稱，她沒有想到此事須取得財政司司長的批准，並表示向財政司司長申請批准並非她的責任。她甚至在收到僱傭合約後差不多一年之久，而且距合約訂明的生效期很長的一段時間，仍未簽署該合約。前總幹事即使在處理其本人的僱傭合約時亦忽略正當程序，使人十分懷疑她是否有能力妥善管理旅發局；及
- (c) 關於匯演的冠名贊助，前總幹事聲稱，她曾要求前市場推廣總經理接觸其他公司，瞭解他們是否有興趣擔任冠名贊助商。她並且聲稱，由於市場推廣總經理只以口頭接觸有關公司，因此沒有文件記錄有關詳情。前總幹事容許市場

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

推廣總經理以口頭方式尋求贊助而沒有擬訂清晰的目標公司羣組，此一事實顯示她認為依循正當程序行事並不重要。

253. 委員會認為，前副總幹事身為旅發局的副主管及理事會的秘書，需要對旅發局企業管治上的各種問題和缺失負上特別責任。委員會譴責前副總幹事，原因如下：

- (a) 她未能履行其職責說明內載列的職責，確保所有企業活動和運作均符合《香港旅遊發展局條例》、企業管治的原則、法律及規例，以及最佳業務運作模式。前副總幹事身為負責運作支援的主管，應直接對旅發局缺乏內部監控及管理混亂負責；
- (b) 她身為理事會的秘書，卻未能協助理事會制訂適當程序以供處理會務，這點從她沒有協助理事會將旅發局成員資料手冊正規化可見一斑；及
- (c) 她未能有效履行其重要的“把關人角色”——此角色旨在使前總幹事可集中精神處理市場推廣的業務。在某些情況下，前副總幹事既未能在合規事宜方面協助前總幹事，亦未能履行其制衡的職能，以及在既有的運作模式中找出漏洞及不當之處。

公帑資助法定機構的管治組織、作為管治組織成員的政府代表及該等機構的最高行政人員三者的角色及責任

254. 這是委員會近年撰寫的第三份關於公帑資助法定機構的企業管治及管理事宜的報告書。委員會的首份報告書關乎英基學校協會(英基)的機構管治及總部行政(委員會第四十三號報告書)。第二份報告書則關乎“香港應用科技研究院有限公司(應科院)的行政管理”(委員會第四十八號報告書)。在英基、應科院及旅發局，其協會／管理局(管治組織)內均有政府官員出任成員，但企業管治及管理方面的各種問題和不當情況仍層出不窮。這反映出只靠委任政府官員出任公帑資助法定機構的管治組織成員，並不能保證此類機構的企業管治及管理將達到高的水平，委員會對此感到深切關注。

255. 委員會亦發現以下情況，並認為不可接受：公帑資助法定機構的管治組織、作為管治組織成員的政府代表及該等機構的最高行政人員三者之間缺乏清楚劃分的角色及責任。委員會看到清楚訂明上述組

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

織及人員的角色及責任的優點，因為訂明的角色及責任可供界定其各自的問責範圍，並可為監察及評估其表現提供依據。在此方面，委員會對於政府當局因應立法會2000年的建議就公營架構內各諮詢及法定組織進行全面檢討時，未能特別針對這個問題進行研究感到失望。

256. 委員會在應科院的個案中建議，政府當局應檢討獲委任加入法定機構或公帑資助機構的管治組織及委員會的政府官員的角色及責任。政府當局已接納此項建議並正進行檢討。檢討結果將於2008年上半年向委員會匯報。政務司司長在2007年11月7日告知委員會有關檢討範圍的函件載於**附錄65**。

257. 鑒於關乎公帑資助法定機構企業管治的問題及不當情況不時反覆出現，委員會強烈促請政務司司長：

- (a) 加快進行上述檢討，並在檢討過程中：
 - (i) 審慎研究政府當局如何能確保公帑資助的法定機構實行良好的企業管治及管理；及
 - (ii) 考慮就公帑資助法定機構的管治組織、獲委任加入有關管治組織的政府代表、公帑資助法定機構的最高行政人員三者各自的角色及責任，公布明確的要求；及
- (b) 不遲於2008年6月向委員會匯報檢討結果。

258. 此外，委員會強烈促請政府當局：

- (a) 鑒於委員會在上文第9至15段提述的研究結果及觀察所得：
 - (i) 就如何確保公帑資助法定機構的管制人員能有效履行其角色及責任進行檢討，並考慮制定措施，例如指定政府代表加入有關機構的管治組織以履行指明的角色及責任，並設立常設機制，以供指定的政府代表向負責的政策局局長及／或管制人員匯報有關機構的重要事項或問題；及
 - (ii) 在委任政府代表加入公帑資助法定機構的管治組織時，清楚述明預期他們將會履行的角色及責任；

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

- (b) 採取措施，確保獲委任為公帑資助法定機構的管治組織成員的人士完全知悉其角色及責任，並協助他們有效履行這些角色及責任；及
- (c) 為使公帑資助法定機構的最高行政人員能有效履行其角色及責任，應採取措施，確保最高行政人員清楚瞭解與所屬機構相關的法例、政府規則、規例及政策、控制及管理公共財政的架構，以及規範使用公帑的正當程序。

政府當局及旅發局就審計署署長報告書所提及各項有關企業管治事宜的審計署的建議作出的回應

259. 委員會察悉：

- (a) 商務及經濟發展局局長已指定旅發局在每年2月28日向他提交業務計劃及財政預算，以期可在每年4月1日或之前完成審批程序；
- (b) 旅發局總幹事已承諾會就簽訂贊助協議的權限制定具體指引，並把指引提交理事會或理事會轄下的有關委員會審批；
- (c) 旅發局總幹事已同意審計署署長報告書第5章第2.5、2.17、2.24、2.30、2.34、2.38及2.44段提出的審計署建議；及
- (d) 商務及經濟發展局局長已同意審計署署長報告書第5章第2.9、2.16及2.25段所作的審計署建議。

為前總幹事及其家人購買的行政人員醫療保險計劃

260. 委員會曾就為前總幹事及其家人購買行政人員醫療保險計劃一事，詳細審議前總幹事的僱傭合約條款，以及該合約在何種情況下訂立。在此方面，委員會觀察到下列的不當之處：

- (a) 雖然根據《香港旅遊發展局條例》，總幹事的薪酬及其他聘用條款均須經行政長官批准，而有關權力已轉授予財政司司長，但上述行政人員醫療保險計劃並未經財政司司長批准；及
- (b) 前總幹事的行政人員醫療保險計劃所提供的福利，較其僱傭合約訂明的旅發局公司醫療保險計劃所提供的福利為

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

佳。根據合約，總幹事可享有旅發局《僱員手冊》所列的醫療及牙科福利。行政人員醫療保險計劃在2004年9月22日至2006年9月21日兩年的保費為177,404元。

提供行政人員醫療保險計劃的責任問題

261. 委員會認為，旅發局前主席、前總幹事、前副總幹事及政府當局均須對此項事宜負責，詳情載述於下文。

262. 雖然前主席記不起在商討續約時曾同意前總幹事的要求，把總幹事的醫療保險計劃升級，但委員會察悉，根據前財務及編制委員會主席的證供，當時有協議表示前總幹事可着手物色行政人員醫療保險計劃。前總幹事的證供顯示，她瞭解到協議將會是她可享有與旅發局標準僱傭合約所載不同的行政人員醫療保險計劃。委員會根據已取得的證供，認為前主席可能只是口頭同意前總幹事可着手物色行政人員醫療保險計劃。

263. 委員會察悉，旅發局前主席聲稱，她被前副總幹事2004年9月2日的電郵誤導，才會批准購買行政人員醫療保險計劃。該電郵述明，“本人(即副總幹事)瞭解到，Clara(即總幹事)續約條款之一，是她本人及其家人可享有一份行政人員醫療保險計劃。”不過，前主席既是與前總幹事就後者續約條款談判的一方，亦是合約簽署一方，應完全知悉合約所載的全部條款。前主席被要求批准購買行政人員醫療保險計劃時，應該提出質疑，並且採取行動核實合約是否訂明這項保險計劃。前主席沒有這樣做，反映出她以草率的態度處理此事，委員會對此表示遺憾。委員會認為，倘若前主席曾核對合約，她應發現到行政人員醫療保險計劃有違合約的明訂條款，而很多與此計劃相關的問題，包括保費的支付，應可避免。

264. 前總幹事作為旅發局的最高行政人員，應熟悉《香港旅遊發展局條例》中關於誰人有權批准其聘用條款的規定，故當時應提醒主席及負責人員，須根據《香港旅遊發展局條例》就行政人員醫療保險計劃申請批准，並確保已提出有關的申請。

265. 前總幹事作為訂立僱傭合約的其中一方，應對合約內各項條款的精確內容十分清楚。前總幹事簽訂沒有訂明簽署方可享有行政人員醫療保險計劃福利的合約，卻又照樣享用此項福利，可被批評為過於

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

重視她個人可享有的權利而沒有充分顧及法例的規定、她的合約的明訂條款，以及旅發局當時向所有其他員工提供的醫療保險計劃所涵蓋的範圍。

266. 委員會提出上述意見時，並沒有忽略前總幹事的聲稱，她說作為一名僱員，她為自己爭取更佳的保障及更好的薪酬福利條款並無不妥。委員會不是就任何僱員為自己爭取更佳薪酬福利的權利提出爭議，但認為此事的癥結在於有關的行政人員醫療保險計劃沒有按照法例的要求獲得批准，亦違反了僱傭合約的明訂條款。委員會對於前總幹事享有她無權享有的福利感到震驚，並認為完全不可接受。

267. 前副總幹事作為草擬前總幹事僱傭合約的負責人員，應對合約內各項條款的精確內容十分清楚。前副總幹事既是理事會的秘書，亦是負責監督旅發局合規事宜的人員，應熟悉《香港旅遊發展局條例》所載的各項規定。前副總幹事就上述行政人員醫療保險計劃向前主席申請審批前，應確定該計劃已根據《香港旅遊發展局條例》獲得批准。鑒於合約已有明訂條款，而主席又沒有就此事作出明確指示，儘管前副總幹事聲稱有關條款可能已因前主席及前總幹事之間的口頭協議而有所變更，然而，經考慮其他證人的證供後，委員會不接受前副總幹事有合理憑據得出合約條款已有所改變的結論。

268. 委員會亦察悉，前業界培訓及人力資源總經理曾向前副總幹事指出，有關的行政人員醫療保險計劃是一份“超級醫療保險計劃”，替總幹事購買此計劃有違市場慣例，難以找到理據支持，以及會產生公信力問題。委員會認為，業界培訓及人力資源總經理的意見應足以令前副總幹事提高警覺，並將此視為嚴重的警告訊號，須提請主席注意。然而，前副總幹事沒有因應這警覺提示來行事。

269. 前副總幹事是草擬前總幹事第二份僱傭合約的人員，亦是理事會的秘書，有責任協理事會確保僱傭合約的內容及其審批程序符合法定要求。然而，前副總幹事沒有就合約條款有否變更向前主席或前財務及編制委員會主席尋求所須的澄清或確認，也沒有充分理會業界培訓及人力資源總經理提出的警覺提示，反而按照由前總幹事提供、缺乏佐證的口頭資料行事。此舉令前副總幹事可被批評為只依照上司的指示辦事而不作獨立判斷，也不注意法例的規定。在此方面，委員會認為前副總幹事難辭其咎，並予以譴責，因為她未能按照人們期望一個擁有她的背景、經驗及在機構內擔任高級職位的人應有的方式履行職務，也沒有充分謹慎和盡責履行職務。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

270. 委員會察悉，前總幹事2001年1月23日的首份僱傭合約，當中載有某些條款，是前主席2000年11月4日信件列明並經財政司司長批准的主要聘用及薪酬條款以外的條款。此外，政府當局沒有在財政司司長作出批准前取得總幹事僱傭合約的草擬本。關於前總幹事的第二份合約，委員會察悉，財政司司長參照前主席2004年3月4日只列出總幹事主要聘用條款的信件，並再次在沒有取得合約的草擬本的情況下，批准再次聘用前總幹事，以及批准其薪酬待遇和聘用條款。委員會認為，當時的旅發局管制人員及當時的旅遊事務專員應先向旅發局索取聘用前總幹事的全部條款及條件，然後才向財政司司長建議批准總幹事的再次聘用、薪酬及聘用條款。委員會對上述各方在兩次聘用過程均沒有這樣做感到失望。

271. 委員會對以下情況感到費解和不可接受：在公開聆訊的過程中揭示，儘管列印於合約上的日期為2004年4月2日，前總幹事的第二份僱傭合約在2005年2月尚未簽妥，而旅發局沒有紀錄可顯示前總幹事簽署該合約的確實日期。這項遺漏在負責的職員於2004年11月着手向前總幹事支付渡假旅費津貼時才浮現。資料亦揭露，前副總幹事遺漏了把上述合約的副本送交合約上註明的副本收件人(即經濟發展及勞工局常任秘書長、旅遊事務專員及財務及編制委員會主席)，直至2006年4月才補辦。

272. 正如委員會在上文第4(h)(i)段所述，旅發局在沒有已簽妥的僱傭合約作憑據的情況下支付薪酬給前總幹事，可被批評為沒有適當憑據便作出開支，尤其是所支付的薪金較前總幹事於2001年簽訂的首份僱傭合約訂明的薪金為高。有關處理前總幹事第二份合約的種種遺漏，亦使旅發局的行政管理工作予人不良的印象。

收回保費差額及其他跟進行動

273. 委員會認為前總幹事無權享有行政人員醫療保險計劃。即使旅發局前主席及前財務及編制委員會主席曾口頭上同意前總幹事可物色一個合適的行政人員醫療保險計劃，但事實仍然是前總幹事的僱傭合約沒有提供該保險計劃，因為合約清楚訂明，“本合約所載為立約各方所瞭解的全部內容，並取代所有關於本合約所載事項的先前協議及安排(如有)。本合約的條款除非經雙方書面同意，否則不得修改、增補或撤銷。”沒有證據顯示合約條款曾經修改，為行政人員醫療保險計劃訂定條文。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

274. 鑒於有關僱傭合約中已有明訂條款，而行政人員醫療保險計劃亦沒有依循正當程序處理及沒有取得須由財政司司長作出的批准，委員會強烈促請旅發局積極考慮可否收回行政人員醫療保險計劃與《僱員手冊》列明的醫療及牙科保險計劃兩者的保費差額，並向委員會匯報其考慮的結果。鑒於委員會就提供行政人員醫療保險計劃一事的研究結果，委員會亦強烈促請政府當局考慮應否將此事轉交任何執法機關跟進。

衡量服務表現的準則和匯報工作

275. 旅發局在衡量服務表現的準則和匯報工作方面的問題及不當情況如下：

- (a) 旅發局年度業務計劃和財政預算所訂的4組主要業績指標，是為衡量旅遊業的表現而制訂的，不能直接用作衡量旅發局在市場推廣活動方面的表現；
- (b) 旅發局沒有在2001-2002至2005-2006年度的各份年報內列出衡量服務表現的準則(目標和指標)；
- (c) 當時的經濟發展及勞工局在其2007-2008年度管制人員報告內只載列香港旅遊業的業績指標而沒有載列“目標”以供衡量旅發局的表現；及
- (d) 在2001-2002至2005-2006年度，旅發局的年報都是在相關年度結束約一年後(即核數師核證帳目後160日至217日)才提交立法會省覽。

276. 委員會察悉：

- (a) 旅發局總幹事正探討可否把擬備及向理事會提交經審核的財務報表的時間表提早，以便把每個財政年度結束後向立法會提交相關年報以供省覽的時間推前；
- (b) 旅發局總幹事同意審計署署長報告書第5章第3.7段所載的審計署建議；及
- (c) 商務及經濟發展局局長同意審計署署長報告書第5章第3.8段所載的審計署建議。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

薪酬及招聘

277. 委員會觀察到旅發局在薪酬及招聘方面有以下問題及不當情況：

- (a) 截至2007年4月，7名總辦事處人員和兩名全球辦事處人員的薪酬高於所屬薪幅頂點；
- (b) 雖然旅發局曾向理事會建議於2005-2006年度後推出把第13個月薪金轉為按表現釐定的浮動薪酬的安排，但截至2007年6月，旅發局仍未就推行有關安排尋求理事會的指示；
- (c) 旅發局在2006年在兩名總經理的合約內加入了一項一年終止的條款，但在2007年另外兩名總經理的合約內，並無加入終止條款；
- (d) 用作釐定按表現發放的浮動薪酬的目標和既定指標，並未與有關的高層人員商定，違反了其僱傭合約的條件。反之，旅發局年度業務計劃和財政預算所訂的業績指標和其他目標被視為經商定的目標和既定指標，然而，旅發局在2004-2005年度至2006-2007年度釐定不同高層人員的有關浮動薪酬時，仍採用了以下的不同準則：
 - (i) 總幹事在2004-2005年度匯報的9項目標中，有3項未能達標，但她獲發放全額。3名總經理在2004-2005年度亦獲發放全額，雖然其中一名總經理在11項主要業績指標中有4項未能達標，另一名在6項主要業績指標中有3項未能達標，其餘一名在4項主要業績指標中有兩項未能達標；
 - (ii) 一名總經理在2005-2006年度獲發放全額，雖然他在9項主要業績指標中有1項未能達標；及
 - (iii) 3名總經理在2006-2007年度獲發放全額，雖然其中一名在9項主要業績指標中有4項未能達標，另一名在5項主要業績指標中有兩項未能達標，其餘一名在5項主要業績指標中有3項未能達標；
- (e) 旅發局在2007年9月才完成有關向員工發放署任津貼的檢討，雖然該事項的檢討在2005年9月已首次提出；

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

- (f) 儘管旅發局的《僱員手冊》和總辦事處人員僱傭合約均沒有說明會提供泊車位，旅發局在2006-2007年度租用了4個泊車位，供副總幹事和3名總經理使用；
- (g) 審計署曾審查2006年3月至2007年6月期間的15宗招聘個案，在當中發現：
 - (i) 在其中一宗個案中，有一名獲旅發局甄選的應徵者在到任前，參與旅發局另一個招聘的面試工作；
 - (ii) 有11宗個案只由一名旅發局人員進行面試(即沒有由遴選委員會進行面試)；
 - (iii) 其中4宗個案並無紀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
 - (iv) 11宗個案並無記錄篩選準則；及
- (h) 在前總幹事在任時招聘的5名業界培訓及人力資源總經理及一名策略籌劃及市場推廣總經理中，除了一名業界培訓及人力資源總經理的招聘外，旅發局並無備存紀錄以顯示申請者的數目及／或經篩選後獲邀參加面試者的數目。

278. 委員會察悉：

- (a) 擬議的高層人員工作表現管理制度的原則，包括各項主要業績指標、主要策略重點及能力評核的比重，在2008年1月獲財務及編制委員會確認，旅發局管理層會在2008年3月徵求理事會批准之前諮詢有關的員工；及
- (b) 旅發局總幹事同意審計署署長報告書第5章第4.14、4.18、4.26、4.40、4.45、4.49及4.56段所載的審計署的建議。

採購事宜

279. 旅發局在採購方面的問題及不當情況如下：

- (a) 旅發局的《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；

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

- (b) 審計署曾審查2005-2006年度及2006-2007年度的採購紀錄，當中發現：
- (i) 在一宗個案中，旅發局與承建商簽訂合約後，負責其事的旅發局人員沒有取得總幹事的事先批准便要求承建商進行額外工程；及
 - (ii) 在一宗個案中，旅發局沒有遵照《財務政策及程序》所訂的最佳運作模式，要求投標者分別提交技術細節及價格建議；及
- (c) 根據《財務政策及程序》，旅發局只須取得報價單／標書便可進行採購。相比之下，政府的指引規定在一般情況下，價值逾130萬元的採購，必須採用公開招標的方式進行。

280. 委員會察悉旅發局總幹事同意審計署署長報告書第5章第5.9段所載的審計署建議。

其他行政事宜

281. 旅發局在其他行政事宜方面的問題及不當情況如下：

- (a) 與項目有關的酬酢開支相關的資料不易取得；
- (b) 有4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29%至170%)；
- (c) 在2007年10月以前，在某些情況下，旅發局人員一同用膳的開支，可在酬酢開支項下申請發還款項；
- (d) 與項目有關的公幹開支相關的資料不易取得；
- (e) 在2006-2007年度3宗個案中，有關人員在取得批准前已啟程公幹，違反了《財務政策及程序》的規定；
- (f) 在2006-2007年度7宗個案中，在取得公幹批准前已經購買機票；及

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

- (g) 旅發局容許其總經理於短程航班乘坐商務客位的做法，較政府的做法慷慨。

282. 委員會察悉旅發局總幹事同意審計署署長報告書第5章第6.14及6.22段所載的審計署建議。

市場推廣活動的規劃

283. 旅發局在市場推廣活動的規劃方面的問題如下：

- (a) 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，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；
- (b) 不同市場的平均每名旅客預算市場推廣開支差距甚大，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；及
- (c) 沒有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。

284. 委員會察悉：

- (a) 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。2006年，來自5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；及
- (b) 旅發局總幹事同意審計署署長報告書第6章第2.6段所載的審計署建議。

全球辦事處及地區代辦

285. 有關全球辦事處及地區代辦的問題及缺失如下：

- (a) 並未就設立全球辦事處和地區代辦制訂指引和準則；

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

- (b) 儘管自2003年以來內地的訪港旅客增長率一直高企，而“個人遊”城市數目亦不斷增加，但內地4個全球辦事處的人手編制則幾乎維持不變；
- (c) 至於21個並未列為高潛力城市的“個人遊”城市，業務計劃並未列出特定的市場推廣策略和計劃；及
- (d) 根據當時的經濟發展及勞工局於2005年6月向當時的經濟事務委員會提交的文件所述，建議在北京及上海設立的兩間旅客諮詢及服務中心的“目標”是“每年接待100萬旅客人次”(即每間中心每年可接待50萬旅客人次)。根據前總幹事所述，鑒於北京旅客諮詢及服務中心的大小，實際上根本不可能達到這個目標。事實顯示，北京旅客諮詢及服務中心在2006年只接待了約33 000旅客人次，遠低於50萬人次的“目標”。由於用作訂立“目標”的資料由旅發局管理層提供，以向理事會申請批准設立兩間旅客諮詢及服務中心的建議，委員會認為前總幹事誤導了理事會，從而誤導了當時的經濟發展及勞工局。這種情況完全不可接受。

286. 委員會察悉：

- (a) 旅發局承諾持續檢討其全球辦事處及地區代辦的人手編制，以顧及不斷轉變的市場情況及配合其市場推廣策略；
- (b) 旅發局密切監察客源市場的發展，並檢討是否需要設立全球辦事處和地區代辦。有關的建議會提交理事會考慮和批准；
- (c) 旅發局一直有定期檢討內地全球辦事處的人力資源，如有充分理由，亦會重新分配資源或調整人手；
- (d) 旅發局一直定期進行檢討並密切跟進內地的市場發展，亦會因應經選定的“個人遊”城市及其他內地城市的市場潛力，就其市場推廣策略作出需要的調整；及
- (e) 旅發局總幹事同意審計署署長報告書第6章第3.20段所載的審計署建議。

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

大型活動的推行及評估

287. 除上文第4(g)(ii)及4(i)段所述者外，旅發局在大型活動的推行及評估方面有下列問題及不當情況：

- (a) 截至2007年9月，旅發局仍未敲定就大型活動進行的檢討，這項檢討的目的是就有關為舉辦大型活動取得穩定及持續的撥款的長遠事宜向政府提供意見；
- (b) 2006-2007年度3項大型活動(即2006年香港購物節、2006年香港繽紛冬日節和2007年新春國際匯演之夜)未能全面達到表現目標；
- (c) “光影水躍”多媒體水幕匯演的單一招標安排可能不是最具成本效益的安排，因為市場上或許有其他公司擁有不同的技術，能以具競爭力的價格舉辦多媒體水幕匯演；
- (d) 透過年度招標為“香港繽紛冬日節”提供聖誕樹可能不是最具成本效益的做法。提供聖誕樹的合約倘若涵蓋多年，或可達致節省成本的目的。舉例來說，佔聖誕樹的成本相當大比例的金屬架的成本，可分多年攤銷；及
- (e) 沒有制訂機制以評估海外表演團體在新春國際匯演的表現是否物有所值。

288. 委員會察悉，旅發局總幹事同意審計署署長報告書第6章第4.37段所載的審計署建議。

其他市場推廣活動的推行及評估

289. 旅發局在其他市場推廣活動的推行及評估方面有下列問題及不當情況：

- (a) 旅發局在2005-2006年度至2006-2007年度展開全球推廣活動前未有訂立目標，以供評估這些活動在達致預期目標方面的成效；
- (b) 旅發局就舉辦煙火表演採用的合約安排可能不是最具成本效益的安排，因為在2004-2005年度至2006-2007年度期間，旅發局曾就舉辦煙火表演批出12份合約；

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

- (c) 2006-2007年度，在收回為安排本地旅遊業經營商參與展銷會而支付的直接開支方面，旅發局僅收回這些開支總額的60%，而未收回的直接費用達170萬元；
- (d) 旅發局管理層沒有向理事會成員提供由訪港考察促成的旅遊產品的資料，雖然旅發局在旅遊事務專員於2006年3月提出建議後同意提供有關資料；
- (e) 截至2007年8月，旅發局仍未完成就2006年訪港考察進行的評估檢討；
- (f) 關於在內地舉辦學校推廣活動的合約：
 - (i) 旅發局並無就投標者在闡釋標書時同意工作量減少和調低投標價格作出書面協議；
 - (ii) 由承辦商就向合作機構申索費用而提供的5張收據，均只由個別人士自行證明而未經適當核證。此外，亦沒有資料顯示這些人士是否代表任何機構收取這些款項；及
 - (iii) 旅發局在簽訂合約前付款予承辦商；
- (g) 旅發局僅收集到《香港電子雜誌》訂閱客戶人數約20%的旅遊模式資料及個人資料；及
- (h) 旅發局沒有遵照國家旅遊組織的最佳做法，進行轉化研究以評估其市場推廣活動。

290. 委員會察悉旅發局總幹事同意審計署署長報告書第6章第5.8、5.13、5.19、5.26、5.35(a)及(c)、5.40及5.45段所載的審計署建議。

優質旅遊服務計劃

291. 旅發局在優質旅遊服務計劃方面的問題如下：

- (a) 在2004至2006年期間，旅發局接獲對優質旅遊服務計劃認證商戶的投訴總數增加了33%，主要投訴的原因是服務質素欠佳；及

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

- (b) 優質旅遊服務計劃的營運收入未能抵銷營運開支。2006-2007年度的差額為530萬元，2007-2008年度的預算差額為590萬元。

292. 委員會察悉旅發局總幹事同意審計署署長報告書第6章第6.9段所載的審計署建議。

跟進行動

293. 委員會希望當局繼續向其報告以下事宜：

- (a) 2008年6月前報告政府當局就擔任公帑資助法定機構的管治組織及委員會成員的政府官員的角色和責任進行檢討的結果，如上文第22段所述；
- (b) 政府當局對委員會就確保公帑資助機構管制人員有效地履行其角色及責任而提出的建議所作的決定，如上文第23(a)(i)段所述；
- (c) 政府當局對於委員會就委任擔任公帑資助法定機構的管治組織成員的政府代表時，清楚述明預期他們將會履行的角色和責任提出的建議所作的決定，如上文第23(a)(ii)段所述；
- (d) 政府當局為確保公帑資助法定機構的管治組織成員完全知悉及能夠有效地履行其角色及責任而採取的措施，一如上文第23(b)段所述；
- (e) 政府當局為確保公帑資助法定機構的最高行政人員有效地履行其角色及責任而採取的措施，一如上文第23(c)段所述；
- (f) 旅發局就簽訂贊助協議的權限制定具體指引的進展，一如上文第24(b)段所述；
- (g) 旅發局考慮可否收回行政人員醫療保險計劃與《僱員手冊》列明的醫療及牙科保險計劃兩者的保費差額的結果，一如上文第39段所述；

香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜

香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估

- (h) 政府當局對委員會就應否把提供行政人員醫療保險計劃一事轉交任何執法機關跟進的建議所作的決定，一如上文第39段所述；及
- (i) 落實審計署各項建議的任何進一步發展及進展。