

行政長官離港職務訪問的酒店住宿安排

撮要

1. 二零一二年四月二十五日，行政長官邀請審計署檢視行政長官辦公室(以下簡稱“特首辦”)為行政長官離港職務訪問安排酒店住宿所採用的現行機制，並找出現行機制是否需要及如何作出改善，務求制訂兼顧外訪目的和工作需要的適當安排。
2. 我們在二零一二年四月底展開審查，審查工作在二零一二年五月中完成。我們檢視了特首辦所採用的機制，同時揀選了五次行政長官職務訪問以說明如何作出有關的安排，並對其中兩次作出較深入的審查。由於香港駐海外經濟貿易辦事處(經貿辦)在負責統籌行政長官的離港職務訪問中亦擔當重要角色，除了特首辦的記錄外，我們亦檢視了經貿辦的有關記錄。

行政長官用以支付酒店住宿的應享津貼

3. 根據行政長官的委任條款和條件，行政長官可享膳宿津貼，津貼額、發放形式及發放的規則和規例均與適用於最高級公務員的無異。在這方面，我們得悉根據政府的《公務員事務規例》，膳宿津貼的標準或經調高的津貼額適用於各級公務員，包括最高級公務員。因工作理由而須在某間酒店住宿，或並無其他收費較廉的酒店房間的情況下，如獲部門首長批准，可按經調高的津貼額(酒店住宿的實際費用，另加標準膳宿津貼的 40%)支取津貼。

我們的期望

4. 每當牽涉公帑，我們期望行政長官，身為兼具權力和影響力的香港特別行政區(香港特區)政府首長，能夠樹立良好榜樣，並採取適當步驟，以確保所作出的開支決定屬適度和保守。另一方面，必須緊記的是，有關行政長官職務訪問的安排，包括住宿等級，應合乎行政長官作為香港特區首長的身分，並能充分印證香港在國際上的地位。總括來說，我們期望特首辦採取所需步驟，以確保一切酒店住宿開支恰當、合理、切合當時情況，並符合政府的政策和程序。

可予以改善之處

5. 我們提出下列須予改善的地方：

特首辦為行政長官職務訪問安排酒店住宿所採用的機制

- (a) **需要顧及適度和保守的原則，因應適用於行政長官職務訪問的情況作出酒店住宿的決定** 現任行政長官自二零零七年七月獲任命起至二零一二年四月期間，共進行了 55 次職務訪問，其中 142 晚行政長官的酒店住宿由特首辦安排。當中的 93 晚住宿獲東道國／機構贊助，49 晚則由香港特區政府承擔費用。在這 49 晚中，有 41 晚行政長官獲安排入住特級套房(最高等級的套房——註)。我們注意到，雖然行政長官在獲贊助的訪問中，在多數情況下都獲安排入住特級套房，而很多訪港外賓亦均獲安排入住特級套房。然而，我們認為每當牽涉公帑，特首辦在作出開支決定時，應時刻對成本加倍注意；
- (b) **需要探討訂立內部規例和原則以規管住宿選擇的可行性** 我們知悉，在每次職務訪問(獲贊助的訪問除外)中，行政長官的每日酒店房租均超過標準膳宿津貼額的 60%，因此須採用經調高的膳宿津貼。然而，適用於公務員的標準膳宿津貼額是不分職級(見上文第 3 段)。審計署關注的是，超逾標準津貼額的程度多高仍可視作合理，過程中一方面要考慮使用公帑時須予遵從的適度和保守原則，另一方面則須顧及行政長官作為香港特區首長的身分，並充分印證香港在國際上的地位(見上文第 4 段)。我們注意到，特首辦並沒有公布任何用以規管有關住宿選擇的內部規例和原則；
- (c) **需要徵求特首辦常任秘書長的批准，以及徵詢行政長官的意見** 根據現行安排，行政長官私人秘書決定酒店和住宿等級，並安排向行政長官發放經調高的膳宿津貼，過程中沒有向特首辦常任秘書長(即特首辦的管制人員)徵求批准。根據特首辦的記錄，行政長官並沒有參與任何決策或相關程序；
- (d) **需要監察行政長官職務訪問開支不斷上升的趨勢** 自 2009 - 10 年度起，特首辦用於行政長官離港職務訪問的開支不斷上升。2011 - 12 年度特首辦的相關開支，較 2010 -

註：“特級套房”是指有關的酒店內最昂貴或僅次一級的房間類型。不同酒店會使用不同的名稱，有些稱之為總統套房、行政套房、皇家套房或帝王套房。

11 年度增加超過一倍。分析發現，2011 – 12 年度的離港職務訪問涉及較多長程遠行，逗留時間也較長；

- (e) **需要理據支持行政長官的住宿安排，以及考慮使用酒店會議／活動室舉行會議** 我們從特首辦的記錄中發現，在數次職務訪問中曾有文件記錄選租有關特級套房的理據。儘管如此，在其他多次職務訪問中，沒有足夠文件記錄顯示行政長官入住特級套房的理據。特首辦為行政長官職務訪問決定住宿類型時，亦應考慮可供酒店客人租用或使用的會議／活動室；
- (f) **需要為行政長官職務訪問擬備成本預算** 擬備成本預算，並訂立妥善程序審批預算後的修訂，屬於良好企業管治經常採用的做法。成本預算應包括特首辦的估計開支，以及相關經貿辦／部門就行政長官職務訪問所預計的開支；
- (g) **需要擴大出訪後檢討的範圍** 在每次職務訪問後，特首辦和相關經貿辦會進行全面的出訪後檢討。然而，我們注意到，出訪後檢討的報告大多由經貿辦撰寫，我們認為特首辦亦應參與其中，在報告中評估外訪能否達到預期目標、確定相關的實際開支，以及探討日後訪問中可予改善之處。特首辦尤其應向負責的經貿辦／部門，確定他們的實際開支。我們發現，特首辦以外的其他部門就行政長官職務訪問的相關開支，也可以相當高。舉例說，在行政長官二零一二年四月到智利、巴西和新西蘭的職務訪問中，除了特首辦支付的 110 萬港元，駐華盛頓經貿辦也用了 87 萬港元進行預訪；

經貿辦的角色

- (h) **需要遵從適度和保守原則作出開支決定** 我們發現為預備行政長官二零一一年十一月到美國進行職務訪問，駐三藩市經貿辦和工業貿易署到檀香山的第一及第二次預訪中，在五天時間內租用了連司機的汽車，總費用為 36,700 港元；及
- (i) **需要精簡參與預訪的人員數目** 我們發現為預備行政長官二零一二年四月到巴西和智利進行職務訪問，駐華盛頓經貿辦在二零一一年十二月和二零一二年三月分別進行兩次預訪，並為此設立了由三至五名人員組成的小組，每個小組包括香港駐美國總經濟貿易專員和一名首長級人員。然而，駐華盛頓經貿辦只有三名首長級人員(連專員在內)，因此我們關注到在同一時間內，當中兩名首長級人員均積極參與預訪的工作。

未來路向

6. 我們曾作研究，發現其他國家／州郡所採用的一些良好做法，詳情如下：

- (a) 英國和澳洲新南威爾斯州政府均訂立了一些規管部長海外職務訪問的節約規條及原則；
- (b) 在英國、加拿大和澳洲新南威爾斯州等國家／州郡，它們會定期公布最高領導層(例如部長)主要外訪的詳情；及
- (c) 一些國家／州郡(如加拿大、美國紐約州、澳洲新南威爾斯州和新西蘭)，它們會向部長或政府官員提供公司信用卡或部門出訪繳費卡，以供他們在公務外訪時使用。

7. 就行政長官的離港職務訪問，我們建議特首辦應：

- (a) 制訂適當的規例和原則，以協助特首辦人員就酒店住宿作出恰當和合理的開支決定；
- (b) 如有不符合內部規例和原則的例外情況，則應就相關的酒店住宿決定徵詢行政長官的意見；
- (c) 就向行政長官發放經調高的膳宿津貼，徵求特首辦常任秘書長的批准，以便有效發揮制衡作用；
- (d) 考慮主動披露行政長官職務訪問的開支；及
- (e) 提醒經貿辦／部門在作出住宿安排時，緊記適度和保守原則及參考在審計署報告書所載列的建議，並精簡參與預訪的人員數目。

當局的回應

8. 特首辦同意我們的期望，並本着這些期望，整體上接納審計署的建議。

二零一二年五月