

立法會

Legislative Council

檔 號：CB1/PL/EDEV

經濟發展事務委員會

2009年1月19日舉行的會議

有關香港旅遊發展局的背景資料簡介

目的

本文件就香港旅遊發展局(下稱"旅發局")的成立及其撥款安排提供背景資料，並綜述立法會議員就此課題提出的意見及關注事項。

旅發局的成立

2. 旅發局根據《香港旅遊發展局條例》(下稱"旅發局條例")(第302章)於2001年4月1日成立。旅發局的前身為香港旅遊協會(下稱"旅遊協會")¹，由旅遊協會改組而成。
3. 根據《旅發局條例》，旅發局的宗旨是 ——
 - (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；

¹ 旅遊協會於1957年成立，是一個會員制機構。在1999年年底完成長遠發展策略研究後，旅遊協會理事會決定廢除旅遊協會的會員制度，並將旅遊協會改組為旅發局。為作出有關變更，政府當局於2001年3月制定《旅發局條例》。旅遊協會是會員制機構，但旅發局與業內任何特定界別或組織並無從屬關係。

(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(下稱"行政長官")作出建議及提供意見。

4. 為了達致上述法定宗旨，旅發局的撥款主要用於市場推廣及推廣香港作為主要市場不同目標客群的區內首選旅遊目的地。旅發局的詳細計劃及各項活動由香港總辦事處及全球辦事處的各個運作單位負責推行。

5. 旅發局的管治組織是由20名成員組成的理事會²。理事會轄下有4個委員會，即稽核委員會、財務及編制委員會、市場推廣及業務發展委員會及產品和活動委員會；各委員會的功能載於**附錄I**。截至2008年1月28日，旅發局的人事編制為325名職員，包括香港總辦事處的224名職員及15個全球辦事處的101名職員。

6. 當局成立旅遊事務署，隸屬商務及經濟發展局，並由旅遊事務專員掌管。旅遊事務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。旅遊事務署與旅發局及其他機構緊密合作，推動本港旅遊業的發展。旅遊事務署就與旅發局及旅遊有關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，政府已委任旅遊事務專員為旅發局理事會成員。旅遊事務專員亦是理事會轄下4個委員會的成員。

旅發局的撥款安排

7. 旅發局的主要收入來源是政府的資助金。資助金的金額，取決於該局在每年的財政預算及建議活動計劃書內提出的需要。政府亦會提供非經常性撥款，以協助旅發局進行推廣活動。此外，旅發局可在適當情況下就所提供的服務收取費用，以收回成本，以及就籌辦大型節目尋求私人機構贊助。

8. 旅發局的財政預算周期與政府的年度財政預算程序互相吻合。根據《旅發局條例》第17B(1)條，旅發局須於指定的日期前，向政府提交下一個財政年度的擬議工作計劃書及收支預算。

² 行政長官委任理事會的成員及審批旅發局業務計劃和財政預算的權力已於2001年4月轉授予財政司司長，其後亦於2004年7月轉授予前經濟發展及勞工局局長。自2007年7月1日起，上述權力已轉授予商務及經濟發展局局長。

旅發局的監察機制

9. 據旅發局表示，該局已設有財務監察及內部審核的常設機制，以確保推廣活動的成本效益。旅發局的工作計劃、預算開支、工作、財務程序、守則及推廣活動的進展和成效，均受旅發局轄下的委員會審核及監察。旅發局制訂了一套包含4項客觀的"主要業績指標"，以量度各項推廣活動的成效，包括訪港旅客人次、留港時間、旅客滿意程度及消費。

10. 根據《旅發局條例》第18條，旅發局的周年財務報告需經由政府委任的獨立核數師審核。旅發局的帳目審計完成後，須盡快將一份帳目報表連同一份核數師就該報表／該等帳目所作出的報告，提交立法會會議席上省覽。此外，《旅發局條例》第19條規定，旅發局須就該局的工作向行政長官作出周年報告，而商務及經濟發展局局長須將每一份該等報告提交立法會會議席上省覽。同時，旅發局是《防止賄賂條例》內的"公營機構"，須接受審計署署長的審核。

衡工量值式的審計

11. 委員在各個財務委員會特別會議上審核2005-2006年度、2006-2007年度及2007-2008年度開支預算時，關注到政府當局有否制訂措施以評估旅發局的表現。委員殷切期望當局可以確保設有監察旅發局運作及開支的機制。委員並促請政府當局就旅發局的工作進行成本效益分析，以及衡工量值式的審計。

12. 審計署署長在2007年對旅發局進行了一項衡工量值式審計。審計結果載於《審計署署長第四十九號報告書》³第5章和第6章內。審計署署長就該兩章報告所作的撮要的超連結載於**附錄II**。

立法會議員進行的討論

13. 議員曾在立法會會議上就旅發局的運作及工作、新增撥款的成本效益，以及總幹事的薪酬等提出質詢。經濟事務委員會⁴分別在2005年6月2日、2006年6月26日及2008年1月28日舉行的會議上，討論旅發局的旅遊推廣運動及工作計劃。

14. 立法會政府帳目委員會曾就有關旅發局的第四十九號報告書第5章和第6章舉行15次公開聆訊。政府帳目委員會要求政府當

³ 審計署署長第四十九號衡工量值式審計結果(審計工作於2007年3月至9月期間完成)報告書於2007年11月28日提交立法會。

⁴ 由2007-2008年度會期開始，經濟事務委員會改稱經濟發展事務委員會。

局採取的跟進行動載於《政府帳目委員會第四十九A號報告書》第4部分(超連結載於**附錄II**)。議員在立法會、事務委員會及政府帳目委員會的會議上發表的主要意見和關注事項現綜述於以下各段落。

推廣策略

15. 事務委員會委員普遍認同旅發局把香港推廣為世界級旅遊目的地的使命。他們歡迎旅發局作出努力，向事務委員會簡介其工作，藉以增加透明度和問責性。在審議他們的工作計劃時，事務委員會委員殷切希望能確保旅發局獲提供推廣資源，可以令其掌握市場的趨勢，而這些資源應與市場潛力成正比，以及能令更多旅客訪港。舉例而言，當局應撥出更多資源進行研究，以捕捉市場趨勢，例如發展"會議展覽及獎勵旅遊"的旅遊產品。在2008年10月24日的會議上，事務委員會察悉政府當局支持旅發局在2008年11月開設一個專責的"香港會議及展覽拓展部"，為負責統籌會議展覽及獎勵旅遊的人士提供一站式的服務。為配合這些措施，事務委員會委員認為有需要加強方便旅客入境的設施及加強對消費者的保障。

16. 事務委員會委員察悉，對於各個負責在海外推廣和制訂發展香港這個城市品牌及宣傳策略的各個機構，政府正致力加強他們之間的合作；這些機構包括旅發局、香港在各地的經濟貿易辦事處、貿易發展局及投資推廣署。有委員詢問政府當局會否考慮逐步把旅發局的職能移交予其他機構負責。在回答議員於2008年11月19日立法會會議中提出的一項質詢時，政府當局表示，各機構會保持緊密聯繫，共同努力合作達致最佳效果，並避免出現工作重複。

17. 在大型活動方面，部分事務委員會委員提出質疑，認為在節日期間舉辦此等活動，對增加來港旅客數字只會帶來有限的幫助。他們建議把資源用於推廣那些對遊客具有重大吸引力但缺乏宣傳的本地活動或旅遊景點之上。他們促請旅發局參考其他地方所舉辦的受歡迎盛事，並籌辦更具吸引力的活動。旅發局察悉這項關注事項，並在2008年1月的事務委員會會議上，告知委員他們正就2009-2010年以後舉辦的大型活動的策略進行全面的檢討。

量度表現

18. 政府帳目委員會委員察悉，旅發局在其於2001-2002年度至2005-2006年度的年報中，並沒有就他們的表現作出評定。部分事務委員會委員認為，旅發局現時採用的"主要業績指標"，其實反映香港旅遊業的整體表現，多於反映旅發局作為一個推廣機構的表現。他們認為，旅發局不能獨自盡攬旅客來港人數上升的功勞。為回應此項關注事項，旅發局在2008年1月的事務委員會會議上，承諾檢討他們的表現量度制度，並考慮和旅遊業相關的業界及學者的意見，以期制訂可以在2009-2010年度的工作計劃中使用、更加明確的"主要業績指標"。

企業管理

19. 一如政府帳目委員會的研究結果所顯示，旅發局缺乏良好的企業管治，也欠缺良好的管理。此外，在管治組織、在管治組織中以成員身分出席的政府代表及旅發局的最高管理層之間，彼此在角色和責任方面並沒有明確界定。因此，在內部文件、規則及程序、招聘、聘任及薪酬、合約條文、採購及支出，以至一般辦公室行政等方面，均出現問題和不當的情況。政府帳目委員會認為，政府當局、旅發局的理事會及最高管理層均須對不當行為及不足之處負責。就此，政府帳目委員會認為，旅遊事務專員應在監察旅發局的工作方面，擔當一個更為獨特的角色。

20. 事務委員會委員對旅遊事務署在有效監察旅發局工作方面表示關注，並曾嚴格審核理事會及其屬下委員會的角色和功能。委員一方面明白理事會的非執行成員很難監察旅發局的日常運作，另一方面，他們又關注到部分理事會成員在理事會會議的出席率極低。旅發局表示已重新劃分主席、理事會成員及總幹事的權責，以期在內部監控方面能確立一套更嚴謹和更具問責性的機制。旅發局並承諾作出安排，讓無法親自出席會議的理事會成員，利用視像會議或電話會議的設施參與討論。

21. 在委任理事會成員方面，據事務委員會委員觀察所得，政府當局希望藉委任理事會成員，令理事會在旅遊業和消費者的保障方面，具備充分的專業知識和經驗。委員亦鼓勵旅發局邀請旅遊界別不同層面的人士參與，並把他們現時與旅遊業相關界別進行的溝通制度化。自2007-2008年度開始，旅發局已就其推廣計劃及策略進行更廣泛的諮詢，對象甚至包括非旅遊業的持分者。

成本控制

22. 公眾人士曾大肆批評旅發局揮霍無度，指其進行的活動成本效益偏低。在財務委員會的特別會議上，委員表示不信服把旅遊業的經濟得益，視為支持旅發局開支不斷上升的理據。他們對旅發局的員工編制及薪酬，表示深切關注。議員亦在立法會會議中就旅發局前任總幹事在2005-2006年度所收取的按表現酌情發放的薪酬提出質詢，並問及旅發局員工的薪酬調整應否與香港旅遊業的表現掛鉤。

23. 事務委員會委員察悉旅發局將會推行一系列加強控制成本的措施，例如凍結員工人數、拓展新的收入來源及減少總辦事處的推廣資源。由於固定成本(包括員工成本)佔了旅發局開支的大部分，部分事務委員會委員認為旅發局應檢討是否可以進一步削減及精簡其員工編制及架構，以及員工的整體薪酬待遇是否與市場的水平相符。

最新發展

24. 政府當局將於2009年1月19日經濟發展事務委員會會議上，向事務委員會簡介旅遊業在2008年的概況和2009年的展望。

參考文件

25. 相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2009年1月14日

香港旅遊發展局理事會轄下的4個委員會

(a) 稽核委員會

- 就企業管治及內部調控是否充足，向香港旅遊發展局(下稱"旅發局")理事會提供建議；檢討及確認重要業務運作的周年核數計劃，以及預先審批向理事會提交的周年審核財務報表；檢討內部審查及由其他外界機構如廉政公署進行審查所得的結果，以及執行獲同意的行動；

(b) 財務及編制委員會

- 監控旅發局的人力資源及財務政策，包括周年財政預算、年終帳目審核報告、薪酬政策及薪酬調整水平；

(c) 市場推廣及業務發展委員會

- 就旅發局的市場推廣方向及業務發展提供富策略性的意見和建議，以及檢討和確認旅發局的業務計劃；及

(d) 產品及活動委員會

- 檢討及審批產品和活動策略計劃，以及審批大型活動的概念和推行方案，以監控產品及活動的成本效益。

(資料來源：政府當局於2006年6月26日就"香港旅遊發展局2006-07年度業務計劃"發出的文件(立法會CB(1)1805/05-06(05)號文件)的節錄本。)

有關香港旅遊發展局的背景資料簡介

參考文件一覽表

事務委員會／ 委員會	會議日期	文件
財務委員會 (下稱"財委會")	2005年4月12日	特別會議的紀要(審核2005至06年度開支預算的報告第X章) http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/fc/fc/minutes/sfc_rpt.pdf
立法會會議	2005年5月18日	李華明議員就香港旅遊發展局(下稱"旅發局")提出質詢[議事錄"第107頁"] http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm0518ti-translate-c.pdf
經濟事務 委員會	2005年6月2日	政府當局就"旅發局新增撥款的運用"提供的文件 立法會CB(1)1647/04-05(03)號文件 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/es/papers/es0602cb1-1647-3c.pdf 有關"旅發局推出的全球旅遊推廣運動"的補充資料 立法會CB(1)2211/04-05(01)號文件 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/es/papers/es0602cb1-2211-1c.pdf 單仲偕議員於2005年5月6日就旅發局的營運及撥款事宜發出的函件(只備中文本) 立法會CB(1)1671/04-05(01)號文件 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/es/papers/es0602cb1-1671-1c.pdf 政府當局就單仲偕議員2005年5月6日的函件作出的回覆 立法會CB(1)1671/04-05(02)號文件 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/es/papers/es0602cb1-1671-2c.pdf

事務委員會／ 委員會	會議日期	文件
		<p>有關於2005/06至2006/07年度額外撥款4億7,000萬元予旅發局展開全球旅遊推廣運動的補充資料 立法會FC87/04-05號文件 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/fc/fc/papers/fc87c.pdf</p> <p>政府當局就政府對旅發局的工作範疇的監管提供的投影片簡介資料(只備中文本) 立法會CB(1)1711/04-05(01)號文件 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/es/papers/es0602cb1-1711-1c.pdf</p> <p>旅發局就2005-06及2006-07年度旅發局的管治和運作及額外撥款的使用提供的投影片簡介資料(只備中文本) 立法會CB(1)1711/04-05(02)號文件 http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/es/papers/es0602cb1-1711-2c.pdf</p> <p>會議紀要(立法會CB(1)1862/04-05號文件)(第4至60段) http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/es/minutes/es050602.pdf</p>
財委會	2006年3月14日	<p>特別會議的紀要(審核2006至07年度開支預算的報告第IX章) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/fc/fc/minutes/sfc_rpt.pdf</p>
經濟事務 委員會	2006年6月26日	<p>政府當局就"旅發局2006-07年度業務計劃"提供的文件 立法會CB(1)1805/05-06(05)號文件 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/es/papers/es0626cb1-1805-5c.pdf</p> <p>有關旅發局年度業務計劃的投影片簡介資料(只備中文本) 立法會CB(1)1865/05-06(02)號文件 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/es/papers/es0626cb1-1865-2c.pdf</p> <p>有關旅發局推廣活動的開支總額的補充資料 立法會CB(1)1865/05-06(03)號文件</p>

事務委員會／ 委員會	會議日期	文件
		<p>http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/es/papers/es0626cb1-1865-3c.pdf</p> <p>有關"旅發局2006-07年度財政預算"的資料文件 立法會CB(1)2288/05-06(01)號文件 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/es/papers/es0626cb1-2288-1c.pdf</p> <p>單仲偕議員於2006年7月12日就旅發局運用公帑情況致經濟發展及勞工局局長的函件(只備中文本) 立法會CB(1)174/06-07(01)號文件 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/es/papers/es0626cb1-174-1c.pdf</p> <p>會議紀要(立法會CB(1)2067/05-06號文件)(第42至70段) http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/es/minutes/es060626.pdf</p>
立法會會議	2006年11月15日	<p>李華明議員就旅發局提出質詢[議事錄"第37頁"] http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm1115-translate-c.pdf</p>
經濟事務 委員會	2006年11月27日	<p>旅發局總幹事臧明華女士發言稿(只備中文本) 立法會CB(1)392/06-07(04)號文件 http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/es/papers/es1127cb1-392-4-c.pdf</p>
立法會會議	2007年1月24日	<p>單仲偕議員就"向旅發局額外撥款"提出質詢[議事錄"第71頁"] http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0124-translate-c.pdf</p>
財委會	2007年3月21日	<p>特別會議的紀要(審核2007至08年度開支預算的報告第XII章) http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/fc/fc/minutes/sfc_rpt.pdf</p>
—	2007年5月28日	<p>旅發局回應李華明議員就"旅發局計算旅遊收益的方法"發表的文章而擬備的便覽(只備中文本) 立法會CB(1)1618/06-07(01)號文件</p>

事務委員會／ 委員會	會議日期	文件
		http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/panels/es/papers/escb1-1618-1-c.pdf
立法會會議	2007年5月9日	單仲偕議員就"旅發局總幹事的浮薪"提出質詢[議事錄"第34頁"] http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/counmtg/hansard/cm0509-translate-c.pdf
立法會會議	2007年11月28日	<p>在2007年3月至9月期間完成的《審計署署長第四十九號報告書》衡工量值式審計結果</p> <p>(a) 《審計署署長第四十九號報告書》第5章(香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 報告全文 http://www.aud.gov.hk/pdf_c/c49ch05.pdf - 撮要 http://www.aud.gov.hk/pdf_c/c49ch05_sum.pdf <p>(b) 《審計署署長第四十九號報告書》第6章(香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 報告全文 http://www.aud.gov.hk/pdf_c/c49ch06.pdf - 撮要 http://www.aud.gov.hk/pdf_c/c49ch06_sum.pdf
經濟發展事務 委員會	2008年1月28日	政府當局就"香港旅遊發展局成員的委任"提供的文件 立法會CB(1)672/07-08(01)號文件 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/es/papers/edevcb1-672-1-c.pdf

事務委員會／ 委員會	會議日期	文件
		<p>政府當局就"香港旅遊發展局2008-09年度業務計劃"提供的文件 立法會CB(1)636/07-08(04)號文件 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/es/papers/edev0128cb1-636-4-c.pdf</p> <p>政府當局就香港旅遊發展局2008-09年度工作計劃提供的投影片簡介資料(只備中文本) 立法會CB(1)715/07-08號文件 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/es/papers/edev0128cb1-715-c.pdf</p> <p>立法會秘書處擬備有關香港旅遊發展局的文件(背景資料簡介) 立法會CB(1)636/07-08(05)號文件 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/es/papers/edev0128cb1-636-5-c.pdf</p> <p>會議紀要(立法會CB(1)1023/07-08號文件)(第29至56段) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/es/minutes/ev080128.pdf</p>
財務委員會	2008年3月31日	<p>特別會議的紀要(審核2008至09年度開支預算的報告第V章)(第5.20至5.21段及第5.26至5.29段) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/fc/fc/minutes/sfc_rpt.pdf</p>
政府帳目委員會	2008年2月	<p>政府帳目委員會就審計署署長2006至2007年度香港特別行政區政府帳目審計結果及第四十九號衡工量值式審計結果報告書提交的報告書(第四十九號報告書)</p> <p>(a) 第7部第1章(香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/pac/reports/49/m_7a.pdf</p> <p>(b) 第7部第2章(香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/pac/reports/49/m_7b.pdf</p>

事務委員會／ 委員會	會議日期	文件
政府帳目委員會	2008年4月	政府帳目委員會就審計署署長第四十九號衡工量值式審計結果報告書提交的補充報告書(第四十九A號報告書第4部香港旅遊發展局：企業管治及行政事宜以及香港旅遊發展局：市場推廣活動的規劃、推行及評估) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/pac/reports/49a/49a_rpt.pdf
--	2008年7月9日	回應2008年4月政府帳目委員會第四十九A號報告書的政府覆文 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/pac/minutes/pac_gm_49a-c.pdf
經濟發展事務 委員會	2008年10月24日	政府當局就"商務及經濟發展局工商及旅遊科推行的施政綱領"提供的文件(第2至3段及第10至14段和香港旅遊發展局有關的工作) 立法會CB(1)33/08-09(02)號文件 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/edev/papers/edev1024cb1-33-2-c.pdf 會議紀要(立法會CB(1)324/08-09號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/edev/minutes/edev20081024.pdf

立法會秘書處
議會事務部1
2009年1月14日