

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)908/09-10(06)號文件

檔號：CB1/PL/EDEV

經濟發展事務委員會
2010年1月25日舉行的會議

有關香港旅遊發展局的工作計劃的 最新背景資料簡介

目的

本文件就香港旅遊發展局(下稱"旅發局")的撥款安排及監察機制提供背景資料，並綜述立法會議員就相關事宜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》(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《香港旅遊發展局條例》，旅發局的宗旨是：
 - (a) 致力擴大旅遊業對香港的貢獻；
 - (b) 向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。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《香港旅遊發展局條例》。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. 旅發局的管治組織為理事會²，由20名成員組成。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**。旅發局在全球共設有15個辦事處及5個地區代辦³。截至2009年3月31日，旅發局的人事編制為325名職員，當中有99人獲派駐香港以外地區工作。
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，推動香港旅遊業的發展。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。旅發局於2001年4月1日成立後，政府委任旅遊事務專員為理事會成員。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，取決於旅發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，以及就籌辦大型活動尋求私人機構贊助。
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。

³ 地區代辦提供的服務只限於接受旅遊業界／傳媒／消費者的查詢。

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度，均須受理事會轄下的相關委員會審核及監察。為量度推廣工作及活動的成效，旅發局制訂了4組客觀的主要業績指標，即訪港旅客人次、留港時間、旅客滿意程度及旅客消費。根據調查結果顯示，2008年過夜旅客對本港的整體滿意程度⁴為8.2 (10分為滿分)。

10. 旅發局於2009-2010年度將採取新的機制，以評估其工作表現能否符合該局的宗旨。在制訂新機制時，旅發局參考了多個旅遊目的地的國家旅遊局的做法，當中包括澳洲、加拿大、新加坡、泰國及英國。在新機制下，除了主要業績指標外，旅發局將會因應不同策略重點及其相關推廣活動，加入一套約共50項的新企業表現指標，以衡量其推廣工作及有關的預計成效。

11. 根據《旅發局條例》第18條，旅發局的周年財務報告須經由政府委任的獨立核數師審核。旅發局的帳目完成審計後，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"，並須接受審計署署長的審核。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》⁵第5章及第6章內。

旅發局2009-2010年度工作計劃

12. 2008年第三季經濟放緩，令全球旅遊業⁶的消費及商業信心減弱。旅發局在2009年1月制訂2009-2010年度工作計劃時，已預計旅客會傾向選擇鄰近的旅遊目的地，而市場對長途旅程的需求將比短途旅程受較大的影響。當經濟好轉，旅遊業便會強勁反彈，而亞太地區在主導全球旅遊需求方面，會愈見重要⁷。旅發局預測，

⁴ 滿意程度是指旅客在購物、飲食、住宿、觀光和香港人好客程度等方面的滿意度。

⁵ 審計署署長第四十九號衡工量值式審計結果報告書(審計工作於2007年3月至9月期間完成)於2007年11月28日提交立法會。

⁶ 2008年10月世界旅遊組織World Tourism Barometer

⁷ 世界旅遊組織副秘書長Geoffrey Lipman教授在2008年12月於中國桂林舉行的第二屆世界旅遊組織旅遊趨勢及展望會議上的演辭。

2009年訪港旅客人次將會下跌1.6%至2 900萬人次。詳情載於**附錄II**。

13. 在這個宏觀環境的背景之下，旅發局認為有必要繼續進行推廣工作，盡量減低經濟放緩所帶來的影響，並且當經濟環境在2009年年底或2010年年初⁸好轉時，香港將會做妥準備，把握旅客回升的勢頭。在2009-2010年度，旅發局將以一個新的市場優先次序方案作為依據，分配推廣資源到不同客源市場，使推廣資源集中投放於高增長的內地和個別短途市場。此外，又會增撥資源開拓新興市場和高潛力的客群。面對市況波動，旅發局會維持高度彈性和靈活的策略，密切注視宏觀環境變化，適時地在各個市場之間調配資源，進行推廣。

14. 特區政府不斷與中央政府商討推出更多便利內地旅客訪港的措施，以增加客源。已落實的措施包括容許深圳非戶籍居民及其近親以團隊方式赴香港旅遊，以及為深圳戶籍居民辦理一年多次往返香港個人旅遊簽注。

15. 根據政府在2009年10月發表的2009-2010年度施政綱領，旅發局已因應市場形勢，調整推廣策略，將資源集中在內地及有增長潛力的短途市場，開拓新的推廣時段，以及鼓勵香港的酒店、地接社、各大景點積極配合，向客源市場提供具吸引力的優惠，刺激旅客的來港意欲。旅發局亦增加海外業界和傳媒考察的數目，讓他們透過來港考察，親身體驗香港的吸引力。政府將繼續支持旅發局在主要客源市場推廣香港，並推廣香港的會議、展覽及獎勵旅遊業、好客文化及誠信旅遊。

立法會議員進行的討論

16. 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，以及旅發局總幹事的薪酬等提出質詢。前經濟事務委員會⁹分別在2005年6月2日、2006年6月26日、2008年1月28日及2009年1月19日舉行的會議上，討論旅發局的旅遊推廣運動及業務／工作計劃。

17. 立法會政府帳目委員會於2007年12月至2008年2月就第四十九號報告書第5章和第6章中有關旅發局的內容舉行了15次公開聆訊。政府帳目委員會要求政府當局採取的跟進行動載於政府帳

⁸ 國際貨幣基金組織於2008年11月的預測

⁹ 經濟事務委員會已於2007-2008年度會期起改名為經濟發展事務委員會。

目委員會第四十九A號報告書第4部分(詳情可透過點擊參考資料部分的連結瀏覽)。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。

不同客源市場的推廣策略

18. 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，並以海外／內地旅客作為推廣對象，從而賺取旅遊業方面的收入，為香港帶來經濟收益。他們歡迎旅發局作出努力，向事務委員會簡介其工作計劃，藉以增加透明度和問責性。在審議這些工作計劃時，事務委員會委員殷切希望能確保旅發局獲提供的推廣資源，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。

19. 對旅發局把宣傳推廣重點放在內地市場，事務委員會委員持不同的意見。部分委員認為旅發局應把握個人遊的開放措施，把更多資源投放於高增長的內地市場。但有委員關注到長遠來說單靠個人遊，實在不足以使訪港旅客量保持上升。一名委員亦建議政府當局應放寬現行的配額限制，使更多內地官員能參加赴港交流團。

20. 事務委員會委員亦關注到旅發局投放於日本、中東及東南亞等其他市場的推廣資源。他們認為，由於日本貨幣正處於強勢，而且日本旅客消費力相對較強，旅發局不應低估日本這個具備高潛力的市場；至於中東市場，鑑於 2008 年中東地區的訪港旅客量下降，中東市場的推廣預算便不應增加。委員亦認為東南亞(尤其內地)是一個大致上尚未開發的郵輪市場，故此促請旅發局成立一個專責小組，集中處理郵輪旅遊業的發展，並與旅遊事務署合作加快提供新的郵輪設施。

21. 事務委員會建議旅發局應加強電子推廣的工作，特別是針對地域遼闊的客源市場，例如美國，並應把宣傳的覆蓋範圍擴大至包括更多非官方網站。葉劉淑儀議員於 2009 年 3 月致函旅發局，向該局提出利用蘋果的網站 App Store 推廣香港的建議，擬議做法包括邀請本港的軟件程式編製員，編寫有關如何在香港吃喝玩樂的應用軟件。

推廣旅遊產品

22. 事務委員會委員促請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，包括協助申辦國際知名的會展活動，增加出席人數，以及促進相關旅遊產品的配套。為此，政府當局連續五年每年預留3,000萬元給旅發局。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。

23. 在大型活動方面，部分事務委員會委員提出質疑，認為舉辦此等活動對增加來港旅客數字的效益有限，尤其是在節日期間。他們建議旅發局應把資源用於協助本地團體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。旅發局察悉此關注事項，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檢討。在2009年1月19日的會議上，事務委員會委員促請旅發局參考2003年維港巨星匯的失敗經驗，並加強大型活動(如胡士托音樂會及第五屆東亞運動會)的宣傳工作。

24. 事務委員會委員察悉，對於負責在海外推廣香港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、香港貿易發展局(下稱"貿發局")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。委員促請旅發局除加強與貿發局的協調，亦應加強與海外傳媒及航空公司等策略伙伴的合作。在2009年5月13日的立法會會議上，謝偉俊議員動議議案，促請政府成立旅遊局專責處理旅遊事宜，包括統籌各個規管和推廣香港旅遊發展的組織，例如旅發局。該議案被否決。

量度表現

25. 在現時的主要業績指標中的旅客滿意程度方面，部分委員認為旅發局應進行更深入的分析，讓事務委員會委員瞭解令旅客重臨香港遊覽的因素。有事務委員會委員察悉2008年訪港旅客人次未達預測人次，故此促請旅發局以務實的態度分析情況，當中應考慮到來自澳門及上海的競爭因素。

企業管理

26. 政府帳目委員會的研究結果顯示，旅發局缺乏良好的企業管治，也欠缺良好的管理。此外，在理事會、旅遊事務專員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。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，政府帳目委員會指出，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。

27. 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。事務委員會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。

28. 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

29. 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鈎。委員關注到主要表現指標的不足之處及旅發局預測訪港旅客人次的計算方法，因為這些因素關乎旅發局員工按表現酌情發放的薪酬。

30. 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。委員亦察悉，全球辦事處的檢討工作預計可於2009年第一季內完成，而旅發局將每年重新評估這些辦事處的編制。

最新發展

31. 政府當局將於2010年1月25日的經濟發展事務委員會會議上，闡述旅發局2010-2011年度工作計劃，並向事務委員會簡介2009年香港旅遊業概況和2010年的前景。

參考文件

25. 相關文件一覽表及有關的超連結載於
http://www.legco.gov.hk/database/chinese/data_es/es-hktb.htm

立法會秘書處

議會事務部1

2010年1月19日

附錄I

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。)

附錄II

2009 年訪港旅客人次預測

香港旅遊發展局(旅發局) 預測，2009 年訪港旅客人次將會較2008 年下跌百分之1.6 至2 千9 百萬人次。有關預測是經過一個系統化的評估程序，當中已考慮宏觀環境的眾多因素，並參考了多個國際機構的相關分析及預測；同時亦對主要客源市場的社會經濟狀況、旅遊業相關政策、以及旅遊趨勢作出了詳細評估。

就宏觀環境方面，旅發局參考了包括國際貨幣基金組織及經濟學人信息部(Economist Intelligence Unit)等組織所提供的經濟數據，以及國際油價變動和航空客運量的增減。同時，我們亦參考了包括聯合國世界旅遊組織、亞太旅遊協會以及國際航空運輸協會等國際性旅遊業組織之預測。

另一方面，旅發局亦有評估本港新落成的旅遊基建，以及以政府常規撥款資助的市場推廣計劃的成效。

在 2009 年1 月份，旅發局再以2008 年全年實際訪港旅客數字為基礎，進一步評估宏觀經濟環境以及市場競爭狀況，從而推斷2009 年不同市場的旅客數字預測，以及整體旅遊業表現之指標。

(資料來源：旅發局於2009年2月16日就旅發局2009-2010年度工作計劃提交的補充文件(立法會CB(1)788/08-09(01)號文件)的節錄本。)