

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)480/14-15(04)號文件

檔號：CB4/PL/EDEV

經濟發展事務委員會
2015年2月16日舉行的會議

香港旅遊發展局的工作計劃
背景資料簡介

目的

本文件旨在就香港旅遊發展局(下稱"旅發局")的成立及撥款安排提供背景資料，並綜述委員在經濟發展事務委員會(下稱"事務委員會")會議討論相關事宜時，就旅發局的工作提出的意見及關注事項。

旅遊業

2. 旅遊業包括入境旅遊和外訪旅遊¹，是香港四大支柱產業中規模最小，但以實質本地生產總值增長而言，在2002年至2012年期間，則跑贏其他行業達161%(即由2002年的2.9%增加至2012年的4.7%)，而就業增長率更達76%(或就業人數增加108 700人)。展望將來，香港的旅遊業在短期至中期而言，或須面對若干挑戰。首先，由於自2003年實施個人遊計劃(下稱"個人遊")以來，內地旅客數目增加約3 800萬人或5.5倍，本地社會對香港的旅遊業的承受能力，日益關注。第二，隨著內地旅客對奢侈品的開支下降及在香港逗留的時間縮短，他們的人均消費在近年增長放緩。第三，旅遊業對整體經濟所產生的額外增長貢獻及溢出效應相當有限。²

¹ 入境旅遊包括零售業和住宿服務，例如酒店、餐飲服務及跨境客運服務等。在2012年，入境旅遊佔旅遊業對本地生產總值貢獻的84%，而出境旅遊則佔其餘的16%。

² 資料來源：立法會研究簡報－香港的四大支柱及六大產業：回顧與展望(RB03/14-15)

旅發局的成立

3. 旅發局是根據《香港旅遊發展局條例》(第302章)(下稱"《旅發局條例》")於2001年4月1日成立的法定機構。旅發局的前身為香港旅遊協會(下稱"旅遊協會")³，由旅遊協會改組而成。根據《旅發局條例》，旅發局的宗旨在於——

- (a) 致力擴大旅遊業對香港的貢獻；
- (b) 向全世界推廣香港作為亞洲區內具領導地位的國際城市和世界級的旅遊目的地；
- (c) 提倡改善旅客設施；
- (d) 支持政府向公眾推廣旅遊業的重要性；
- (e) 在適當的情況下，支持為訪港旅客提供服務的人士的活動；及
- (f) 就促進以上事宜而可採取的措施向香港特別行政區行政長官作出建議及提供意見。

4. 為達致上述法定宗旨，旅發局的撥款主要用於在世界各地推廣香港為亞洲主要的國際城市和世界級的旅遊勝地。旅發局的詳細計劃及各項活動由旅發局香港總辦事處及其22個全球辦事處⁴的各個運作單位負責推行。旅發局密切留意全球旅遊業的趨勢及競爭對手的舉措、進行廣泛的市場研究和分析，並制訂和落實推行該局整體市場推廣、業務發展及產品發展的策略。

5. 旅發局的管治組織為理事會⁵，由20名成員組成。理事會轄下有5個委員會，即稽核委員會、財務及編制委員會、市場

³ 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，並把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，但旅發局與業內特定界別或組織並無從屬關係。

⁴ 旅發局於世界各地(包括北京、上海、廣州、成都、東京、大阪、首爾、新加坡、台北、倫敦、巴黎、法蘭克福、洛杉磯、紐約、多倫多及悉尼)設有16個辦事處，並於6個地點(包括新德里、曼谷、馬尼拉、耶加達、莫斯科及杜拜)設有代辦。該等地區代辦負責處理旅遊業界、傳媒和消費者的查詢。

⁵ 行政長官委任理事會成員及審批旅發局業務計劃和財政預算的權力於2001年4月轉授財政司司長。後者獲授的上述權力於2004年7月再轉授前經濟發展及勞工局局長，其後自2007年7月1日起，再轉授商務及經濟發展局局長。

推廣及業務發展委員會、產品及活動委員會，以及優質旅遊服務委員會。在2014-2015年度⁶，旅發局總辦事處及全球辦事處的員工編制將增至377名職員。

6. 旅遊事務署與旅發局及其他若干機構緊密合作，致力推動香港旅遊業的發展。旅遊事務署是在商務及經濟發展局轄下設立並由旅遊事務專員領導的工作單位。自旅發局成立以來，政府一直委任旅遊事務專員為其理事會成員，而旅遊事務專員亦是理事會轄下所有5個委員會的成員。

旅發局的撥款安排

7. 旅發局的活動主要由政府撥款資助，金額取決於旅發局在其工作計劃及年度財政預算⁷內提出的需要。旅發局獲發的資助金額構成撥款法案的一部分，而撥款法案須經立法會審批。政府或會提供非經常撥款，資助旅發局進行特定的推廣活動。由2008-2009年度至2013-2014年度，政府每年為旅發局預留3,000萬元，用以為會議展覽及獎勵旅遊(下稱"會展旅遊")活動提供一站式支援服務、協助申辦國際知名的會展旅遊活動、增加出席人數，以及促進銷售相關的旅遊產品。自2008-2009年度起的政府資助金額及旅發局的推廣預算如下——

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
政府資助金額 (百萬港元)	459.9	501.5	501	521.5	555.2	570.2	655.7 (估計數字)
推廣預算 (百萬港元)	323.7	378.0	362.5	351.8	358.1	356.3	330.6 (建議數字)

8. 旅發局可在適當情況下就其服務收取費用以收回成本，並尋求贊助以資助其大型活動、推廣工作和宣傳資料的製作，以及在旅發局的刊物、網站和大型活動場地接受廣告宣傳，從而賺取收益。旅發局期望在2014-2015年度獲得的商業贊助收入可超逾4,550萬元。

⁶ 旅發局的財政年度是由每年4月1日起至翌年3月31日止。

⁷ 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。

監察機制

9. 據旅發局表示，該局已設有財務監察及內部稽核的常設機制，確保推廣活動符合成本效益。旅發局的工作計劃、預算開支、工作項目、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。

10. 為量度推廣工作及活動的成效，旅發局制訂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。自2008年起的主要業績指標如下——

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
整體訪港旅客人次(萬)	2 950.7	2 959.1	3 603.0	4 192.1	4 861.5	5 429.9	5 896.4
旅客整體滿意程度 (10為滿分)	8.2	8.3	8.3	8.3	8.3	8.3	8.3
過夜旅客平均留港時間 (晚)	3.3	3.2	3.6	3.6	3.5	3.4	3.4
過夜旅客人均消費 (港元)	5,439	5,770	6,728	7,470	7,818	8,233*	8,597

*於2013年12月的預測數字

11. 旅發局於2009-2010年度引入一項新的衡量工作成效架構。除上述4組主要業績指標外，旅發局實施一套約50個的企業工作成效指標，以衡量旅發局不同策略重點的市場推廣工作和活動的成效和表現。

12. 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，須盡快把帳目報表連同核數師就該報表／該等帳目所作出的報告，提交立法會會議席上省覽。《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則須把報告提交立法會會議席上省覽。此外，旅發局已被納入《防止賄賂條例》下的"公營機構"名單，並須受審計署署長審核。

旅發局的工作計劃

13. 根據《旅發局條例》第17B條，旅發局的年度工作計劃須呈交商務及經濟發展局局長審批。旅發局在制訂工作計劃的過程中，會廣泛諮詢旅遊業界各持份者(包括旅行代理商、航空公司、零售商、餐飲業、景點營辦商及學術界)的意見。

2015年施政報告提出支援旅發局工作的措施

14. 因應2015年施政報告，商務及經濟發展局局長在2015年2月2日的事務委員會會議上，向委員簡報政府當局為支援旅發局的工作而計劃推出的措施如下——

- (a) 為保持均衡的客源組合，旅發局會將超過七成半的客源市場推廣資源投放到國際市場。至於其餘資源則會投放於內地，並主要分配到廣東省以外地區。旅發局亦會加強在具發展潛力的短途市場的宣傳，並同時繼續於新市場進行推廣；
- (b) 就會展旅遊方面，旅發局轄下的"香港會議及展覽拓展部"會繼續致力推廣香港作為舉辦會展旅遊活動的首選目的地，並爭取更多矚目的會展旅遊活動在港舉行。至於有關爭取企業會議及獎勵旅遊方面，工作會聚焦於有較高增長潛力的客源市場，例如內地、印度及印尼。政府會每年向旅發局撥款3,000萬元，以進行會展旅遊的推廣工作；及
- (c) 政府由2014-2015年度起的3年(即至2016-2017年度為止)，每年向旅發局額外增撥1,500萬元，務求令香港在爭取國際會展旅遊活動時更具競爭力。

事務委員會委員就旅發局工作計劃提出的意見及關注事項

15. 一直以來，事務委員會曾就一系列與旅發局有關的事宜提出意見及關注。委員在審議旅發局2011-2012年度及2012-2013年度的工作計劃時，曾提出下列事項——

- (a) 在長途市場中推廣香港這個旅遊勝地；
- (b) 處理部分商店在向旅客銷售貨品時的不當營商手法；
- (c) 加強措施，以縮短旅客在出入境管制站的冗長輪候時間；
- (d) 在非旺季時間舉行更多更具吸引力的活動，以吸引更多旅客；
- (e) 鼓勵通常來港一日遊的內地旅客在港多逗留些時間；及
- (f) 簡化旅發局辦事處的營運及多使用互聯網服務推廣香港。

16. 然而，事務委員會委員在審議旅發局2013-2014年度的工作計劃時，對香港接待旅客的能力深表關注，並促請政府當局檢討香港接待旅客的能力，包括"個人遊"及"一簽多行"的安排，並改善為旅客而設的配套設施和服務，以避免他們與本地居民爭相使用公共交通服務。依他們之見，當局應致力制訂有關民宿的政策，以舒緩酒店房間短缺的壓力。

17. 事務委員會最近一次討論旅發局2014-2015年度的工作計劃是在2014年2月24日的會議上。委員的主要關注事項及意見綜述於下文各段。

香港接待旅客的能力

18. 許多委員深切關注香港接待旅客的能力。社會上有強烈聲音認為，旅客已令香港出現人滿之患。旅客數目以驚人的速度增長，並已超越香港所能處理的程度，令本地居民的生活水平下降。委員促請政府體會這種公眾情緒，並坦誠正視有關問題。部分委員認為，政府當局沒有提出具體建議，如何把旅客由擠擁的旅遊熱點分流至香港其他區域。

19. 政府當局答覆時表示，會設法在發展旅遊業與減少訪港旅客人數增加對社會造成的影響兩者之間求取平衡。政府當局會繼續推行措施，提高香港接待旅客的能力，當中包括增加酒店房間供應、發展新旅遊景點，以及加強宣傳推廣本港的旅遊

特色(例如不同地區的特色和地道生活文化)，以減輕傳統旅遊旺區的擠擁情況。

20. 部分委員認為，倘若政府當局對訪港旅客人數不施加限制，並任由其無止境地增長，香港的酒店及其他設施必然無法應付旅客的需求。部分委員認為，旅發局預計2014年本港酒店房間數目會增加2 200間，但此增幅遠低於酒店房間入住率的每年平均增幅。若此趨勢持續，在2017年或之前供應84 000個酒店房間的目標或未能應付日益增加的需求。政府當局表示，很多新酒店發展項目正在進行，部分項目已取得規劃批准。

21. 至於有關發展落馬洲購物中心的建議，鑒於有關建議涉及的地方大部分位處私人土地，政府當局認為，由有關的土地業權人與其他市場參與者協商發展該購物中心，是更有效率的做法。政府當局願意協調有關部門的工作，以便向工程項目倡議人提供所需的資料及協助。

內地旅客與香港居民之間的矛盾

22. 於廣東道出現針對內地旅客而進行的遊行活動，反映內地旅客與本港居民之間的矛盾日益加劇，委員對此深表關注。委員察悉，現時很多內地旅客來港購買日用品而非奢侈品，以致與本地居民產生衝突。委員亦認為，針對內地旅客的示威活動，會令政府和旅發局在旅遊推廣方面所作的努力白費。他們詢問，在公眾教育方面，政府當局會推行甚麼措施以培養市民的好客文化。

23. 政府當局表示知悉有關問題及公眾的關注。香港市民與內地旅客之間的關係日趨緊張，這問題必須從務實的角度予以處理，以盡量減少旅遊業發展對民生的影響。政府當局會致力提高旅遊業從業員的專業水平，並加強推廣好客文化的宣傳工作。

24. 部分委員認為，大量內地旅客藉"個人遊"訪港，對本港市民的日常生活造成影響，亦加深香港與內地居民之間的矛盾。政府當局表示，政府已完成《香港承受及接待旅客能力評估報告》⁸(立法會CB(1)765/13-14號文件已於2014年1月27日發出)，並明白個別地區對這方面的關注。此外，暫不增加"個人

⁸ 以2017年有超過7 000萬旅客訪港這預測數字為基礎，《香港承受及接待旅客能力評估報告》認為，香港在各方面仍可應付2017年訪港旅客的需求，但酒店房間供應將會持續緊張。政府當局會繼續多管齊下增加酒店房間的供應。

遊"赴港試點城市，以及暫不擴大"一簽多行"措施試點範圍，這些安排旨在減慢訪港旅客人次的增長速度。

客源及市場推廣工作的優次

25. 委員指出，政府當局應重點吸引更多來自俄羅斯、印度及海灣合作委員會成員國等新市場的高消費旅客。部分委員詢問來自歐美及澳洲市場的旅客數目沒有增長的原因。政府當局表示，每年訪港的非內地旅客數字保持穩定，一直錄得約1 400萬人次。來自俄羅斯及印度等新市場的訪港旅客數字有明顯增長。由於經濟因素關係，來自歐美及日本等傳統市場的訪港旅客數字有所下降。

26. 委員察悉，採用"一程多站"模式旅遊的旅客到達每個目的地時因要申請簽證及辦理耗時的出入境手續而感到不便。他們詢問，政府當局會否與鄰近當局合作，簡化有關安排。旅發局表示，香港正聯同澳門及廣東省在海外聯合進行推廣工作，以吸引外國旅客利用"144小時便利簽證"措施，以"一程多站"方式經香港前往該等地方旅遊，而已身處香港或澳門的海外客群可在144個小時(即6天)內進入廣東省10個城市。不過，身處廣東省而希望前來香港的海外旅客尚未獲提供類似安排。政府當局會繼續探討如何實施這項措施。

27. 委員要求政府當局提供2013年訪港的2 300萬不過夜內地旅客的詳細分項數字，包括過境旅客、來自珠江三角洲的不過夜短途旅客，以及水貨客的人數。旅發局表示，上述的2 300萬名訪港旅客並不包括過境旅客，而旅發局沒有水貨客的資料。在不留港過夜的旅客中，85%的旅客來自內地，當中有75%來自廣東省。在2013年，來自深圳的訪港旅客約有1 200萬人。旅發局會投放更多資源在廣東省以外地區進行推廣和宣傳活動，以期吸引更多入境旅客留港過夜。

發展新旅遊景點

28. 委員關注到將會發展的新旅遊景點。政府當局表示將會在啟德及大嶼山發展新旅遊設施。政府當局回應委員的關注時亦表示，2014年停靠香港的國際郵輪數目(以香港作為母港而其乘客在香港離船或過境的郵輪)較2013年上升50%。政府當局會繼續宣傳推廣郵輪旅遊。

29. 委員詢問，政府當局如何利用高速鐵路計劃的發展及港珠澳大橋在2016年落成的優勢，推動本港旅遊業的發展。政府

當局表示，該兩個基建項目將會為香港帶來新機遇，並可配合行政長官擬在大嶼山發展旅遊業的計劃。

30. 委員認為，香港缺乏可同時容納2 000至3 000名參加者的大型會議設施。政府當局回應時表示，已委聘顧問就香港在會議設施方面的長遠需求進行研究。有關研究將會為這方面的設施規劃與發展提供重要指標。政府當局計劃擴充和整合大嶼山的現有設施，以配合香港的會展旅遊發展。

立法會質詢

31. 在2013年2月6日、10月9日、12月11日、2014年4月9日、5月14日及11月20日的立法會會議上，石禮謙議員、黃定光議員、何秀蘭議員、黃國健議員、姚思榮議員、陳婉嫻議員及鄧家彪議員等提出質詢，內容有關旅遊業的貢獻及競爭力、開發新的旅遊資源，以及活化荒廢礦場／礦洞作旅遊景點等。政府當局的相關書面答覆的超連結載於**附錄I**。

32. 至於何秀蘭議員於2014年5月14日提出質詢，要求政府當局提供有關旅遊業對香港經濟貢獻的相關數字，政府統計處提供有關2012年入境旅遊及外訪旅遊的相關數字載於**附錄II**。政府會於2015年年初發放2013年的相應數字。

最新發展

33. 在2014年10月9日的事務委員會會議上，委員對集會及集會引致道路遭佔領而影響旅遊業及旅客人數，深表關注。政府當局提供有關由2014年9月29日至10月16日期間訪港旅客的統計數字（該文件於2014年10月21日隨立法會CB(4)62/14-15(01)號文件發出）。在該期間，訪港旅客總人次的按年變動為增加11.4%。然而，根據2015年施政報告有關商務及經濟發展局的政策措施文件（於2015年1月16日隨立法會CB(4)363/14-15(04)號文件發出），非內地訪港旅客數字下跌，當中2014年10月、11月及由12月1日至15日期間的非內地訪港旅客數字與2013年同期比較，分別下降3.5%、7.4%及6.7%。

34. 在2015年2月16日的會議上，事務委員會將會討論旅發局2015-2016年度工作計劃、香港旅遊業在2014年的發展概況及2015年的展望。

參考文件

35. 相關文件一覽表載於**附錄II**，此等文件已登載於立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)。

立法會秘書處
議會事務部4
2015年2月9日

相關文件一覽表

文件來源	會議日期／ 發出日期	文件
經濟發展 事務 委員會	2013年2月25日	會議議程 會議紀要 背景資料簡介 政府當局發出的資料文件 政府當局發出的跟進文件
	2014年1月27日	《香港承受及接待旅客能力 評估報告》
	2014年2月24日	會議議程 會議紀要 背景資料簡介 政府當局發出的資料文件 政府當局發出的跟進文件
	2014年10月9及27日	政府當局發出的資料文件
	2015年2月2日	會議議程 商務及經濟發展局工商及旅 遊科的政策措施
立法會 會議	2013年2月6日	商務及經濟發展局局長就石 禮謙議員有關"香港旅遊業 的競爭力"的質詢作出的書 面答覆
	2013年10月9日	商務及經濟發展局局長就姚 思榮議員有關"推廣單車旅 遊"的質詢作出的書面答覆
	2013年12月11日	商務及經濟發展局局長就姚 思榮議員有關"開發新的旅 遊資源"的質詢作出的書面 答覆

文件來源	會議日期／ 發出日期	文件
	2014年4月9日	<u>商務及經濟發展局局長就陳婉嫻議員有關"單車配套設施及推廣單車旅遊"的質詢作出的書面答覆</u>
	2014年5月14日	<u>商務及經濟發展局局長就黃國健議員有關"把九龍東發展為旅遊及核心商業區"的質詢作出的書面答覆</u>
		<u>商務及經濟發展局局長就何秀蘭議員有關"旅遊業對香港經濟的貢獻"的質詢作出的書面答覆</u>
		<u>商務及經濟發展局局長就鄧家彪議員有關"活化荒廢礦場／礦洞作旅遊景點"的質詢作出的書面答覆</u>
	2014年11月20日	<u>商務及經濟發展局局長就黃定光議員有關"佔領中環運動對舉辦盛事及旅遊業的影響"的質詢作出的書面答覆</u>

2012年旅遊業對香港經濟的貢獻

	增加價值 (億港元)	增加價值 佔本地生 產總值的 百分比(%)	從事與入 境旅遊及 外訪旅遊 的相關就 業人數	就業人 數佔本 港總就 業人數 的百分 比(%)
(甲) 入境旅遊				
零售業	264	1.3%	100 200	2.7%
住宿服務	250	1.2%	39 400	1.1%
餐飲服務	91	0.5%	45 900	1.3%
過境客運服務	100	0.5%	13 600	0.4%
其他*	86	0.4%	19 700	0.5%
(乙) 外訪旅遊				
旅行代理、代訂 服務及相關活 動	60	0.3%	19 800	0.5%
過境客運服務	95	0.5%	12 200	0.3%

*"其他"包括文化及娛樂服務業、旅行代理、代訂服務及相關活動業，以及會議及商展籌組服務業。