

第 5 章

創意香港

政府對電影業的財政支援

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第五十九號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

政府對電影業的財政支援

目 錄

段數

摘要

第 1 部分：引言

1.1 – 1.2

香港電影發展局

1.3

電影發展基金

1.4 – 1.5

電影貸款保證基金

1.6 – 1.7

為香港國際電影節協會提供資助

1.8

電影服務統籌科

1.9 – 1.10

審查工作

1.11 – 1.12

鳴謝

1.13

第 2 部分：策略檢討

2.1

電影發展基金的策略檢討

2.2 – 2.14

審計署的建議

2.15

當局的回應

2.16

電影貸款保證基金的策略檢討

2.17 – 2.20

審計署的建議

2.21

當局的回應

2.22

就資助香港國際電影節協會進行策略檢討

2.23 – 2.29

審計署的建議

2.30

當局的回應

2.31

第 3 部分：電影發展基金轄下電影製作項目的管理

3.1

向電影發展基金申請融資

3.2 – 3.14

審計署的建議

3.15

當局的回應

3.16

	段數
電影宣傳及發行開支	3.17 – 3.20
審計署的建議	3.21
當局的回應	3.22
收取電影收益	3.23 – 3.25
審計署的建議	3.26
當局的回應	3.27
售回電影版權	3.28 – 3.29
審計署的建議	3.30
當局的回應	3.31
 第 4 部分：電影發展基金轄下電影相關項目的收入	 4.1
電影獎項與研討會	4.2 – 4.8
審計署的建議	4.9
當局的回應	4.10
 第 5 部分：對電影發展基金項目的監察	 5.1
簽立協議	5.2 – 5.7
審計署的建議	5.8
當局的回應	5.9
提交文件	5.10 – 5.12
審計署的建議	5.13
當局的回應	5.14
審核發行商的帳簿及記錄	5.15 – 5.16
審計署的建議	5.17
當局的回應	5.18

附錄	頁數
A： 電影服務統籌科組織圖 (摘錄) (二零一二年六月三十日)	46
B： 電影製作公司及項目主辦機構逾期提交文件的情況	47 – 48

政府對電影業的財政支援

摘要

1. 電影業是香港創意產業的旗艦。政府的目標，是提供有利的環境，讓電影業可以長遠健康發展。政府透過下列途徑為電影業提供財政支援：

- (a) 電影發展基金；
- (b) 電影貸款保證基金；及
- (c) 為香港國際電影節協會提供資助。

創意香港轄下的電影服務統籌科負責管理上述財政支援。審計署最近就這些財政支援進行了審查。

策略檢討

2. **電影發展基金的策略檢討** 電影發展基金向電影製作項目提供融資和資助電影相關項目，以協助發展電影業。截至二零零七年七月，電影發展基金的核准撥款金額為 3.2 億元。電影發展基金至今已提供融資予 22 個電影製作項目及資助 79 個電影相關項目。電影發展基金每年開支約 3,800 萬元，撥款將於二零一五年年中前耗盡。現在是政府檢討基金日後資助策略及方向的合適時機。其間政府須考慮以下意見：

- (a) **電影發展基金的使用情況** 電影發展基金的一個主要目的，是向電影製作提供融資。不過，在二零零五年四月至二零一二年六月期間，批予電影相關項目的資助額為 1.482 億元 (72%)，但用於提供融資予電影製作項目只有 5,810 萬元 (28%)。政府須檢討這兩類項目的金額分配是否恰當；
- (b) **電影活動的資助** 有四項電影活動每年均獲電影發展基金資助，並且非常依賴有關的資助。在二零零八年一月至二零一二年六月期間，這四項電影活動獲批的資助額為 8,880 萬元，即佔電影相關項目連同電影製作項目總金額 1.804 億元的 49%。由於資助四項電影活動的款額龐大，令電影發展基金可提供予其他電影活動的款額相

應減少。政府須檢討電影發展基金應繼續為這四項電影活動提供多少資助，並鼓勵主辦機構開拓資金和收入來源；及

- (c) **檢討目前為電影製作項目融資的模式** 審計署注意到，由電影發展基金提供融資並在二零一二年之前上映的十部電影，政府均無法收回部分或全部融資，其中部分電影的收回率非常低。整體融資收回率為 44.2%。審計署理解到，政府向電影製作提供融資，可能要面對高投資風險。然而，由於涉及公帑，政府須評估整體收回率偏低是否可以接受、檢討現時向電影製作項目提供融資的模式，以及評估項目在商業上可行性的保障措施是否有效。

3. **電影貸款保證基金的策略檢討** 電影貸款保證基金於二零零三年設立，為本地電影製作公司提供貸款保證，以便電影製作公司向貸款機構取得貸款，為電影製作提供資金。在二零零三年四月至二零零七年六月期間，電影貸款保證基金共接獲並已批出 12 宗申請。然而，自電影發展基金(見上文第 2 段)於二零零七年七月開始向電影製作提供融資後，截至二零一二年七月為止，保證基金再沒有接獲任何申請。只要電影發展基金可以提供融資，電影貸款保證基金就不大可能吸引到大量申請。政府須檢討電影貸款保證基金是否符合電影業的需要。

4. **就資助香港國際電影節協會進行策略檢討** 創意香港每年撥付約 1,100 萬元，為香港國際電影節協會提供資助，主要用作舉辦香港國際電影節。協會也獲電影發展基金資助舉辦亞洲電影大獎及香港亞洲電影投資會。由於涉及不同的資助來源，電影服務統籌科須檢討對香港國際電影節協會的資助安排。

電影發展基金轄下電影製作項目的管理

5. **得到第三方融資** 為了證明擬製作的電影在商業上可行，申請人須得到第三方融資。審計署審查了 15 宗申請，發現在六宗申請中，第三方融資者其實就是申請人，另有五宗申請中的第三方融資者是與申請人有關連的公司。這做法或已不符合以第三方融資者作評估和確認擬製作的電影在商業上的可行性。

6. **電影宣傳及發行開支** 有關電影宣傳及發行的工作，會由獲聘用的銷售代理和發行商處理。他們的各項開支連同佣金，均從電影收益中支付。電影服

摘要

務統籌科已就銷售代理和發行商的開支及佣金設定上限。倘若有可能超出上限，電影製作公司便須事先獲得香港電影發展局及基金審核委員會認可。審計署審查了五宗個案，發現其中三宗個案超出上限，但沒有事先獲得認可。

7. **收取電影收益** 關乎收取收益的事宜，會由獲委聘的收款代理人按照收款帳戶管理協議管理。收款代理人須定期向電影服務統籌科及第三方融資者發出收款報表。電影服務統籌科及第三方融資者會核實報表，然後批准收款代理人將電影淨收益攤分給他們。審計署注意到在五部經審查的電影中，有兩部電影的收款代理人並無定期向電影服務統籌科發出收款報表，而且亦在未事先得到統籌科批准下便將電影淨收益攤分。

電影發展基金轄下電影相關項目的收入

8. 電影發展基金電影相關項目的主辦機構，須在申請表上列明項目的預算，包括項目的全部預算開支、項目的全部預算收入，以及用以填補項目虧損的電影發展基金資助款額。審計署審查了二零零九至二零一一年三項電影活動的記錄，注意到：(a) 在申請表上並無列明項目的預算收入；及 (b) 有一項電影活動，其項目收入並無記入完成報告及經審計的帳目內。電影服務統籌科於二零一二年聯絡項目主辦機構，並獲告知這些項目在該三年共收到 1,340 萬元的收入。

審計署的建議

9. 審計署的建議載於本報告書的相關章節，本摘要只列出主要建議。審計署建議創意香港總監應：

摘要

策略檢討

- (a) 對日後運用電影發展基金支援電影業的安排，進行策略檢討，該檢討須考慮審計署對電影發展基金的意見；
- (b) 審慎檢討電影貸款保證基金是否符合電影業的需要，以及基金的全部或部分承擔額可否調配作其他用途（例如轉撥到電影發展基金）；
- (c) 檢討對香港國際電影節協會的資助安排；

電影發展基金轄下電影製作項目的管理

- (d) 審慎檢討現時以申請人獲得第三方融資來衡量電影在商業上可行性的做法；
- (e) 如有可能超出銷售代理和發行商開支及佣金的上限，採取措施確保電影製作公司會事先尋求認可；
- (f) 採取適當及迅速行動，與收款代理人跟進所有不當之處（例如沒有按規定發出收款報表，和在沒有得到電影服務統籌科批准的情況下攤分電影收益）；

電影發展基金轄下電影相關項目的收入

- (g) 確保項目主辦機構在電影發展基金資助申請表上詳列項目的預算收入，並在項目完成報告和經審計的帳目中包括項目的實際收入；及
- (h) 當項目完成後，須與項目主辦機構跟進，以確定項目的實際收入，並決定是否有盈餘應退還予政府。

當局的回應

10. 創意香港總監同意審計署的建議，並表示創意香港會進行檢討，當中包括電影發展基金的使用情況。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

背景

1.2 電影業是香港創意產業的旗艦，不僅對本地服務業及旅遊業的發展有重大貢獻，同時也提升本港的國際和文化形象。政府的目標，是提供有利的環境，讓電影業可以長遠健康發展。商務及經濟發展局局長負責制訂電影業發展的政策。香港電影發展局(電影發展局)是一個非法定諮詢委員會，就關乎電影業的事宜向商務及經濟發展局局長提供意見。政府透過下列途徑為電影業提供財政支援：

- (a) 電影發展基金(見第 1.4 段)；
- (b) 電影貸款保證基金(見第 1.6 段)；及
- (c) 為香港國際電影節協會提供資助(見第 1.8 段)。

商務及經濟發展局常任秘書長(通訊及科技)(以下簡稱常任秘書長)是上述財政支援的管制人員，負責審批資助申請。

香港電影發展局

1.3 電影發展局就推廣和發展電影業的政策、策略和體制安排，以及運用和分配用作支援電影業的公帑，向商務及經濟發展局局長提供意見。截至二零一二年六月三十日，電影發展局有 24 名委員，包括一名非官方主席及兩名副主席(其中一名是常任秘書長)，委員主要來自電影業。為協助履行其職能，電影發展局轄下設有三個委員會，分別為基金審核委員會、市場發展委員會及支援服務委員會。委員會的大部分委員都是來自電影發展局，其餘是增選委員。

電影發展基金

1.4 為資助有利電影業發展的項目，政府在一九九九年四月撥款 1 億元，設立為期五年(由 1999–2000 至 2003–04 年度)的電影發展基金。二零零四年四月，

電影發展基金停止營運。二零零五年三月，政府從電影貸款保證基金調撥 2,000 萬元，用以重新啟動電影發展基金，以維持推廣電影業的動力。二零零七年七月，政府把 3 億元注入電影發展基金，使核准撥款增至 3.2 億元，以期解決電影市場萎縮、本地製作電影（特別是中低成本電影）數目不斷減少及人才流失的問題。

1.5 電影發展基金為下列兩類項目提供資助：

- (a) **電影製作項目** 自二零零八年起，電影發展基金為中低成本的電影製作提供融資。每部電影的製作預算不得超過 1,500 萬元。政府提供融資的上限，為製作預算的 40%(即每部電影 600 萬元)。電影必須在香港作商業放映，並符合有關僱用香港永久性居民為主要工作人員及演員的規定；及
- (b) **電影相關項目** 電影發展基金亦為電影相關項目提供資助，目的是協助加強在內地和海外推廣香港電影、培訓電影製作及發行等各方面人才，及提高本地觀眾對香港電影的興趣和欣賞能力。

常任秘書長會根據基金審核委員會（註 1）的建議，審批項目申請。在二零零七年七月至二零一二年六月期間，共有 22 個電影製作項目及 79 個電影相關項目獲批（註 2）。截至二零一二年六月三十日，電影發展基金的結餘為 1.137 億元，當中不包括尚未向獲批項目申請人發放的 2,710 萬元。

電影貸款保證基金

1.6 二零零三年四月，政府設立電影貸款保證基金，為本地電影製作公司提供貸款保證，以便電影製作公司向貸款機構取得貸款，為電影製作提供資金。

1.7 電影貸款保證基金以循環方式運作，在貸款機構解除貸款保證後，貸款保證額會撥回基金，為其他項目提供貸款保證。項目須由常任秘書長審批。截至二零一二年六月三十日，基金已為 11 個項目提供貸款保證，總額為 2,400 萬元。所有貸款保證均已解除。截至二零一二年六月三十日，基金結餘為 2,900 萬元。

註 1：就電影相關項目而言，基金審核委員會的建議須先獲電影發展局通過，然後才提交常任秘書長考慮和審批。

註 2：獲批融資／資助後由申請人撤回的申請，並無計入獲批項目數目內。

為香港國際電影節協會提供資助

1.8 香港國際電影節協會於二零零四年成立，是本港推廣電影文化的非政府機構。政府每年向協會提供資助，主要用在每年三月及四月舉辦的香港國際電影節。國際電影節的活動計有電影首映、展覽、交流活動、比賽與頒發獎項、研討會、課程及論壇。在 2009-10 至 2011-12 年度，每年的資助額約為 1,100 萬元，由創意香港 (註 3) 的部門開支撥付。

電影服務統籌科

1.9 電影服務統籌科隸屬商務及經濟發展局轄下的創意香港，負責推動香港電影業的發展。除管理各項資助來源 (即電影發展基金、電影貸款保證基金，以及為香港國際電影節協會提供的資助) 外，統籌科亦為電影業提供其他支援服務，例如協助外景拍攝、設立有關電影製作的資料中心，以及協助業界出版推廣電影業的宣傳資料等。此外，作為電影發展局的秘書處，統籌科亦為該局及其屬下委員會提供支援服務。

1.10 電影服務統籌科的主管為電影發展局秘書長。秘書長屬於非公務員合約僱員，在電影業方面擁有經驗，但不是電影發展局的委員。截至二零一二年六月三十日，統籌科共有 16 名員工 (包括十名公務員及六名非公務員合約僱員)，負責管理各項資助來源 (見第 1.9 段) 及提供其他支援服務。在 2011-12 年度，統籌科用於管理資助來源的員工費用約為 600 萬元。統籌科組織圖的摘錄載於附錄 A。

審查工作

1.11 審計署最近就政府對電影業的財政支援進行了審查。審查工作集中在以下範疇：

- (a) 策略檢討 (第 2 部分)；
- (b) 電影發展基金轄下電影製作項目的管理 (第 3 部分)；

註 3： 創意香港統籌政府在創意產業方面的政策和工作，把政府用作推動和加快香港創意產業發展的資源集中起來，並與業界緊密合作，推動創意產業的發展。

引言

- (c) 電影發展基金轄下電影相關項目的收入(第4部分)；及
- (d) 對電影發展基金項目的監察(第5部分)。

1.12 審計署發現上述範疇有可予改善之處，並已就有關事宜提出多項建議。

鳴謝

1.13 審查工作期間，電影服務統籌科的人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：策略檢討

2.1 本部分探討就以下項目進行策略檢討的需要：

- (a) 電影發展基金，該基金對電影業提供金額最大的財政支援（見第 2.2 至 2.16 段）；
- (b) 電影貸款保證基金，該基金自二零零七年年中起再沒有接獲任何申請（見第 2.17 至 2.22 段）；及
- (c) 為香港國際電影節協會提供的資助（見第 2.23 至 2.31 段）。

電影發展基金的策略檢討

2.2 電影發展基金的核准承擔額為 3.2 億元，在二零零八年一月至二零一二年六月期間，撥款向 22 個電影製作項目提供融資，另外資助 79 個電影相關項目（見第 1.5 段）。電影發展基金所取得的成果包括：

- (a) **本地及國際電影獎項** 七部電影共贏得 11 個本地獎項及 24 個國際獎項，其中《歲月神偷》（見圖一）更奪得五個本地獎項及六個國際獎項，包括第 60 屆柏林影展水晶熊獎“新世代”最佳影片，而《麥兜响噹噹》（見圖二）亦是眾多受歡迎的電影之一；

圖一

《歲月神偷》
電影海報



圖二

《麥兜响噏噏》
電影海報



資料來源：圖片由電影服務統籌科提供

- (b) **培育監製及導演** 起用五名監製及 11 名導演，他們均屬首次製作商業電影。其中一名導演執導的電影，獲提名參加香港電影金像獎頒獎典禮、亞洲電影大獎和多個海外電影節；
- (c) **培訓電影人才** 舉辦若干項培訓課程，內容關乎電影製作和特別效果等；
- (d) **推廣香港電影** 電影發展基金贊助超過 30 部本地電影參加海外電影節，包括康城國際電影節、柏林國際電影節及威尼斯國際電影節。此外，香港電影金像獎頒獎典禮亦於香港和海外地區播放予數以百萬計的住戶收看；及
- (e) **最終的融資途徑** 二零一一年十二月，政府新聞處安排數名新世代導演接受訪問。這些導演感謝電影發展基金提供的財政支援。他們

表示，傳統投資者會認為某些電影製作風險太大，或對其財務回報不感樂觀，因而往往拒絕投資，但電影發展基金卻願意投資製作這些電影。

2.3 審計署對電影發展基金取得的成果，表示欣賞。然而，審計署認為，現在是政府檢討基金日後資助策略及方向的合適時機，有關原因載於第 2.4 至 2.14 段。

電影發展基金的結餘

2.4 截至二零一二年六月三十日，電影發展基金的可用結餘為 1.137 億元。在 2008–09 至 2011–12 年度期間（註 4），電影發展基金每年的平均開支為 3,760 萬元（見表一）。依這開銷率計算，基金的款項會在二零一五年年中前耗盡。

表一

電影發展基金的實際開支 (2008–09 至 2011–12 年度)

年度	款額 (百萬元)	} 1.505 億元
2008–09	31.4	
2009–10	48.1	
2010–11	33.1	
2011–12	37.9	
平均	37.6	

資料來源：電影服務統籌科的記錄

註 4：電影發展基金在二零零八年一月開始審批電影製作項目的申請。

本地製作電影的數目

2.5 電影發展基金旨在解決電影市場萎縮和本地製作電影數目不斷減少的問題(見第 1.4 段)。本地電影獲得電影發展基金融資後，整體製作量已有所增加(見表二)。不過，由於政府並無就獲得電影發展基金融資製作的電影定下目標數量，因此無法確定表二所載的數量，是否及在多大程度上已達到政府的期望。

表二

在香港上映的本地電影數目
(二零零六至二零一一年)

年份	私人出資	獲得電影發展基金融資	總計
2006	51	無 (註)	51
2007	50		50
2008	53		53
2009	48	3	51
2010	51	3	54
2011	51	5	56

資料來源：審計署的研究和對電影服務統籌科記錄的分析

註：由電影發展基金提供融資的電影在二零零九年首度上映。

電影發展基金的運作檢討

2.6 二零零九年年中，政府對電影發展基金進行檢討。不過，這次檢討只限於為電影製作項目提供融資的各種運作問題。舉例說，因應電影業對申請程序繁複和融資有限的關注，電影服務統籌科簡化了申請程序，並將製作預算上限由 1,200 萬元提高至 1,500 萬元，以及將政府的融資額上限由製作預算的 30% 增至 40%。

電影活動的資助

2.7 以下四個電影相關項目，每年均向電影發展基金申請資助：

- (a) 亞洲電影大獎；
- (b) 香港影視娛樂博覽；
- (c) 香港亞洲電影投資會；及
- (d) 香港電影金像獎頒獎典禮。

在二零零八年一月至二零一二年六月期間，這四項電影活動獲批的資助額為 8,880 萬元 (每年約 1,800 萬元)。在同一期間，所有電影相關項目的總金額為 1.223 億元，而電影相關項目連同電影製作項目的總金額則為 1.804 億元。換言之，四項電影活動所獲批的資助額，已分別佔了上述兩個總金額的 73% 及 49%。

2.8 **電影活動對電影發展基金的依賴** 審計署注意到，這些活動相當依賴電影發展基金的資助 (見表三)。

表三

四項由電影發展基金資助的電影活動開支款額
(二零零八至二零一二年)

年份	由電影發展基金資助的款額 (佔全部開支的百分比)			
	亞洲電影 大獎 (百萬元)	香港影視 娛樂博覽 (百萬元)	香港亞洲 電影投資會 (百萬元)	香港電影 金像獎 頒獎典禮 (百萬元)
2008	6.3 (74.1%)	1.5 (54.0%)	3.4 (86.1%)	2.9 (100.0%)
2009	7.2 (72.0%)	1.8 (69.7%)	3.8 (96.0%)	5.4 (100.0%)
2010	7.6 (76.3%)	2.4 (75.2%)	4.0 (87.8%)	5.0 (100.0%)
2011	7.6 (69.1%)	1.8 (71.6%)	4.1 (88.4%)	5.3 (100.0%)
2012 (截至 6 月)	7.4 (57.8%)	1.7 (67.6%)	3.9 (88.2%)	5.7 (註)

資料來源：審計署對電影服務統籌科記錄的分析

註：電影服務統籌科尚未收到二零一二年香港電影金像獎頒獎典禮經審計的帳目。570 萬元的金額為核准資助額。

由於資助四項電影活動的款額龐大，令電影發展基金可提供予其他電影活動 (例如電影製作、培訓電影業人才) 的款額相應減少。二零一零年，政府在發放資助予其中三項電影活動的函件中，已提醒主辦機構：

- (a) 電影發展基金通常只會為活動提供一次過資助；
- (b) 不應期望電影發展基金經常提供資助；及
- (c) 應盡力物色其他資助來源 (例如贊助及捐款)。

審計署認為，政府須檢討這些電影活動的貢獻，以及電影發展基金應繼續為這些活動提供多少資助。為確保主辦機構不會過分依賴電影發展基金的資助，政府亦須鼓勵主辦機構開拓資金和收入來源。就以亞洲電影大獎為例，據主辦機構表示，有關的宣傳片及頒獎禮、“踏着紅地氈進場”等項目，已透過逾 20 條

廣播頻道(包括網上視像串流)播放予全球3億多個住戶觀看。不過，亞洲電影大獎的做法與香港電影金像獎頒獎典禮不同，他們沒有收取任何廣播費。電影服務統籌科可以鼓勵有關主辦機構就廣播費一事與廣播頻道磋商，以減少電影發展基金的資助。

2.9 項目的成效 自二零零零年起，電影發展基金每年都為香港亞洲電影投資會提供約400萬元的資助。投資會每年三月在香港舉行，為期三天，為亞洲(包括香港)的電影製作人提供平台，以便他們向世界各地的準投資者(例如基金經理和銷售代理)，介紹他們的電影。投資會每年介紹約30部電影，其中約五部為香港電影。審計署注意到，在二零零八年一月至二零一二年六月期間，只有在二零零九年有一部香港電影因參加了投資會而獲得投資。審計署認為，政府須找出香港電影在獲得投資方面成功率偏低的原因，並提出支援香港電影製作人的措施。政府亦須評估是否有充分理由繼續資助投資會。

電影發展基金的使用情況

2.10 在2005-06至2012-13年度(截至二零一二年六月三十日)，電影發展基金用於電影製作項目和電影相關項目的款項，以及政府從電影獲得的收益，載於表四。

表四

電影發展基金所支付的款項和政府從電影獲得的收益
(二零零五年四月至二零一二年六月)

	款項 (百萬元)							
	2005-06 至 2007-08 年度	2008-09 年度	2009-10 年度	2010-11 年度	2011-12 年度	2012-13 年度 (截至 2012 年 6 月 30 日)	截至 2012 年 6 月 30 日 已獲批但 尚未支付	總計
支付予電影製作項目的款項	—	9.6	14.4	3.4	13.1	2.1	15.5	58.1
支付予電影相關項目的款項	25.9	21.8	33.7	29.7	24.8	0.7	11.6	148.2
總計	25.9	31.4	48.1	33.1	37.9	2.8	27.1	206.3
政府從電影獲得的收益	—	—	0.8	5.2	5.5	1.0	不適用	12.5

資料來源：審計署對電影服務統籌科記錄的分析

表四顯示在二零零五年四月至二零一二年六月期間，電影發展基金發放的總金額為 2.063 億元，當中 1.482 億元 (72%) 批予電影相關項目，餘下 5,810 萬元 (28%) 批予電影製作項目。

2.11 據電影服務統籌科表示，電影製作項目及電影相關項目所申請的金額，完全是由市場主導。政府並無劃分電影發展基金的用途。撥予電影相關項目的金額比例高於電影製作項目，純粹顯示電影相關項目對資助有較大需求，亦反映了這兩類項目下各宗申請的個別情況。

2.12 審計署注意到，雖然設立電影發展基金旨在為電影製作項目及電影相關項目提供融資／資助(見第 1.5 段)，但在二零零七年七月為基金注資 3 億元時，其主要目的是為電影製作項目提供融資，這從以下所述可見一斑：

- (a) 政府是基於當年的電影發展委員會(於二零零七年四月由電影發展局取代)所委託進行的香港電影業發展顧問研究的建議，決定向電

影製作項目提供融資。顧問報告於二零零七年一月發表，建議設立基金支持電影製作；

- (b) 根據 2007-08 年度政府財政預算案，預留的 3 億元是“幫助解決電影製作的融資和人才缺乏問題”；及
- (c) 二零零九年三月，商務及經濟發展局局長告知立法會，政府向電影發展基金注資 3 億元，目的是“資助中低成本的電影製作”，以及“鼓勵商界增加投資電影製作、創造就業機會、培養新晉導演和其他電影人才，以協助振興電影業”。

電影製作項目現時的融資模式

2.13 二零零七年七月，政府向立法會財務委員會申請向電影發展基金注資 3 億元時，告知財務委員會假若政府的收益份額（例如從票房及出售數碼影音光碟製作版權所得的收入）未能抵銷所提供的融資，政府便可能無法收回電影的部分或全部融資款項。此外，政府亦已執行各種保障措施以保障其投資，例如：

- (a) 規定申請人必須取得第三方融資，以確保電影製作項目在商業上可行（見第 3.2(e) 段）；及
- (b) 評估擬製作電影的預算製作費和預算淨收入是否合理（見第 3.4 段）。

2.14 審計署檢視了在二零一二年之前上映的十部電影的記錄，發現政府均無法收回部分或全部融資款項，其中部分電影的收回率非常低（見表五）。審計署理解到，政府向電影製作提供融資，可能要面對高投資風險。然而，由於涉及公帑，審計署認為政府須評估整體收回率偏低是否可以接受、檢討現時向電影製作項目提供融資的模式，以及評估項目在商業上可行性的保障措施是否有效。

表五

政府收回向電影製作項目所提供融資的情況
(截至二零一二年八月)

影片	上映月份 (註 1)	政府提供的融資 (a) (元)	政府攤分的電影淨收益 (註 2) (b) (元)	收回率 (b) ÷ (a) x 100%
A	2009 年 2 月	1,618,255	792,251	49.0%
B	2009 年 2 月	2,419,674	1,598,400	66.1%
C	2009 年 5 月	2,993,179	0	0%
D	2009 年 7 月	3,598,800	2,107,194	58.6%
E	2010 年 3 月	3,598,274	2,955,000	82.1%
F	2010 年 6 月	1,759,500	1,422,000	80.8%
G	2010 年 7 月	2,520,000	968,100	38.4%
H	2011 年 1 月	1,855,297	1,048,367	56.5%
I	2011 年 7 月	2,799,836	687,261	24.5%
J	2011 年 12 月	3,017,435	1,769	0.1% (註 3)
整體		26,180,250	11,580,342	44.2%

資料來源：審計署對電影服務統籌科記錄的分析

註 1：電影收益會在影片上映後逐步收取，因此審計署審查了在二零一一年或之前上映的電影，以確保這些電影均已收取大部分的收益。

註 2：政府可攤分的電影淨收益(即扣除製作開支及宣傳和發行開支後)，視乎政府為電影製作提供的融資金額。舉例說，如果政府提供 30% 融資，便可攤分 30% 的電影淨收益。

註 3：電影服務統籌科認為，由於影片 J 只上映了九個月，0.1% 的收回率可能不是最終的收回率。就此，審計署注意到銷售代理曾指該部影片不成功，無法為其提供銷售預算。截至二零一二年八月，影片在內地的發行權尚在洽商。如果成功，政府或可收取 30 萬元，收回率為 10%。

審計署的建議

2.15 審計署建議創意香港總監對日後運用電影發展基金支援電影業的安排，進行策略檢討，該檢討須考慮第 2.4 至 2.14 段所述的審計署意見。

當局的回應

2.16 創意香港總監同意審計署的建議，並表示：

- (a) 創意香港明年會檢討是否需要為電影發展基金補充款項，並有計劃就電影發展基金的使用情況進行檢討；
- (b) 電影發展基金在某個年度向多少部電影提供融資，視乎多項因素而定，其中一些因素是政府無法控制的，包括所接獲申請的個別情況、市場環境，以及個別私人投資者準備承擔的風險等。電影服務統籌科評估電影發展基金是否達到促進香港電影業健康發展的政策目標時，會考慮相關的指標。舉例說，在 22 宗獲批融資的申請中，有 13 宗由小型電影製作公司(即本身沒有發行網絡的獨立公司)提交。此外，亦起用了 11 名導演及五名監製，他們均屬首次製作商業電影。從這些指標可見，在支援小型電影製作及協助新晉導演／監製製作電影方面，電影發展基金已取得成果，有助為本地電影業創造更多電影活動，以及培育電影人才；及
- (c) 舉辦香港亞洲電影投資會的主要目的，是推動香港成為亞洲的電影融資中心，以及吸引並非來自本地的電影資金和電影項目。在二零零八年一月至二零一二年六月期間，投資會成功為 22 部電影籌集資金，其中一部是香港電影。在為非本港電影項目籌集資金方面，投資會亦擔當重要的角色，從而提升香港作為亞洲電影融資中心的地位。香港電影在投資會獲得投資的成功率偏低，是由於香港電影傾向選擇透過本港和內地的傳統資金來源融資，而這類投資者大都沒有參加投資會。

電影貸款保證基金的策略檢討

2.17 為電影製作項目向電影貸款保證基金申請資助(見第 1.6 及 1.7 段)，申請人(通常是註冊公司)須向貸款機構取得原則上批出的貸款。保證基金會為每個項目的貸款額作出 50% 的保證，保證上限為 262.5 萬元。

2.18 在二零零三年四月至二零零七年六月期間，電影貸款保證基金共接獲並已批出 12 宗申請。不過，自從二零零七年七月電影發展基金開始為電影製作提供融資之後，截至二零一二年七月，保證基金再沒有接獲任何申請。據政府表示，業界對保證基金反應冷淡，原因可能包括以下各項：

- (a) 一些電影業從業員認為申請程序繁複；
- (b) 鑑於經濟氣候欠佳以及涉及較大風險，貸款機構在批出貸款予電影製作時比較謹慎；及
- (c) 貸款機構在批出貸款前，希望先確定政府是否願意提供保證。

2.19 二零一零年九月，電影服務統籌科對電影貸款保證基金的運作進行檢討。檢討期間，統籌科諮詢了電影業界。由於業界對保留保證基金並無異議，統籌科遂決定將之保留，作為其中一個尋求資助的選擇。

2.20 審計署認為，只要電影發展基金可以提供融資，電影貸款保證基金就不大可能吸引到大量申請。電影製作項目不得同時向電影發展基金及電影貸款保證基金提出申請，但由於電影發展基金的條款及條件較電影貸款保證基金的條款及條件更加吸引，因此申請人很大可能會選擇向電影發展基金提出申請。舉例說：

- (a) 政府透過電影發展基金提供融資的上限為 600 萬元，但電影貸款保證基金的貸款保證額上限只是 262.5 萬元；及
- (b) 申請人如獲政府透過電影發展基金提供融資，無須支付利息，但如果申請電影貸款保證基金，則須向貸款機構支付利息。

審計署的建議

2.21 審計署建議創意香港總監應審慎檢討：

- (a) 電影貸款保證基金是否符合電影業的需要；及
- (b) 電影貸款保證基金的全部或部分承擔額可否調配作其他用途（例如轉撥到電影發展基金）。

當局的回應

2.22 創意香港總監同意審計署的建議，並會與電影發展局協商以進行檢討。

就資助香港國際電影節協會進行策略檢討

2.23 如第 1.8 段所述，為香港國際電影節協會提供的資助，每年由創意香港的部門開支撥付，主要用作舉辦香港國際電影節。協會每年提交的資助申請，由電影服務統籌科審核，並由常任秘書長批准。

運用累積款項

2.24 除政府的資助外，香港國際電影節協會亦從不同來源獲取收益，例如捐款、贊助，以及其他活動(香港國際電影節除外)的門票收益。根據政府與香港國際電影節協會於二零零九年十月簽訂的資助協議，在每個資助年度(每年五月至翌年四月)結束時，如果總收益超出總開支，協會可把盈餘保留並撥至下一年度，但款額不得多於該資助年度總開支的 25%。盈餘可用於與電影業發展有關的事宜。

2.25 香港國際電影節協會在 2008-09、2009-10 及 2010-11 的資助年度，分別錄得淨盈餘 3 萬元、370 萬元及 40 萬元(來自香港國際電影節所得盈餘，再扣除其他電影活動的赤字)。每個資助年度的淨盈餘已撥入香港國際電影節協會的累積款項。香港國際電影節協會在 2008-09 至 2010-11 資助年度的累積款項結餘，載列於表六。

表六

香港國際電影節協會的累積款項
(2008–09 至 2010–11 年度)

資助年度	截至 4 月 30 日的款額 (百萬元)
2008–09	5.8
2009–10	9.5
2010–11	9.9

資料來源：香港國際電影節協會經審計的帳目

附註：香港國際電影節協會 2011–12 年度經審計的帳目，在
審查期間尚未備妥。

2.26 審計署注意到，在 2008–09 至 2010–11 資助年度，香港國際電影節協會的收支大致平穩，收入和支出介乎 3,400 萬元至 3,800 萬元之間，其中政府的資助(註5)佔協會收入的三分之二。既然香港國際電影節協會的收支大致平穩，加上協會截至二零一一年四月三十日的累積款項已高達 990 萬元，電影服務統籌科須考慮為累積款項設定上限。當超出上限時，政府應調整每年的資助金額。

為香港國際電影節協會提供資助

2.27 表七載列由部門開支撥付香港國際電影節協會資助的歷史背景。

註 5：政府的資助包括由創意香港的部門開支撥予香港國際電影節協會的款項，這筆款項主要用於舉辦香港國際電影節。此外，政府的資助亦包括電影發展基金撥予亞洲電影大獎和香港亞洲電影投資會的款項，這兩項一年一度舉辦的活動都是由香港國際電影節協會主辦(另見第 2.28 段)。

表七

資助香港國際電影節協會的歷史背景

年份	資助歷程
1977	香港國際電影節協會尚未成立，第一屆香港國際電影節由當時的香港市政局資助。
2000	康樂及文化事務署開始資助香港國際電影節。
2002	香港藝術發展局 (由民政事務局資助) 開始資助香港國際電影節。
2004	香港國際電影節協會成立，負責舉辦香港國際電影節。香港藝術發展局開始資助香港國際電影節協會。
2009	商務及經濟發展局接手承擔資助香港國際電影節協會的責任。

資料來源：電影服務統籌科的記錄

2.28 除了由創意香港提供的資助外，香港國際電影節協會每年均向電影發展基金申請資助，以舉辦另外兩個大型項目，即亞洲電影大獎及香港亞洲電影投資會 (見第 2.7 段)。電影發展局會考慮這些資助申請，然後向常任秘書長建議，給予批准。

2.29 由於涉及不同的資助來源，審計署認為政府須檢討將香港國際電影節協會的資助統一由電影發展基金提供，會否是可取的做法。既然電影發展局的職責是建議政府如何運用和分配公帑以支援電影業 (見第 1.3 段)，如果將香港國際電影節協會的所有資助統一由電影發展基金提供，該局就能更有效地決定如何以最佳的方式為電影業提供財政支援。

審計署的建議

2.30 審計署建議創意香港總監應：

- (a) 考慮是否需要就香港國際電影節協會的累積款項設定上限，以及當款項超出上限時，調整政府的每年資助；及
- (b) 檢討對香港國際電影節協會的資助安排。

當局的回應

2.31 創意香港總監同意審計署的建議，並會檢討對香港國際電影節協會的資助安排。

第 3 部分：電影發展基金轄下電影製作項目的管理

3.1 本部分探討以下與管理電影發展基金轄下電影製作項目有關的事宜：

- (a) 向電影發展基金申請融資 (第 3.2 至 3.16 段)；
- (b) 電影宣傳及發行開支 (第 3.17 至 3.22 段)；
- (c) 收取電影收益 (第 3.23 至 3.27 段)；及
- (d) 售回電影版權 (第 3.28 至 3.31 段)。

向電影發展基金申請融資

申請規定

3.2 電影發展基金電影製作項目的申請人，必須符合以下各項主要規定，其申請才會被考慮：

- (a) 申請人為根據《公司條例》(第 32 章) 成立和註冊的公司；
- (b) 擬製作的電影為供本港電影院作商業放映的劇情電影；
- (c) 申請人、監製及導演之中，最少一人在申請日期之前曾經製作不少於兩部已上映的電影；
- (d) 電影的預算製作費不得超過 1,500 萬元；
- (e) 計劃須獲確定為在商業上可行。倘若申請人已得到令政府滿意的第三方融資，該計劃會被視作為在商業上可行；及
- (f) 在五個主要工作人員及演員類別 (即監製、導演、編劇、男主角及女主角)，其中任何三個類別中，每個類別最少有一人為香港永久性居民。

處理申請

3.3 **由電影服務統籌科查核** 電影服務統籌科發布了一套處理申請的指引。根據指引，電影服務統籌科會查核：

- (a) 申請人是否完全符合第 3.2 段所述的申請規定；
- (b) 申請人有否提交所需的證明文件，例如公司註冊證書和經審計的帳目的認證副本、董事和股東申報刑事記錄的法定聲明，以及電影製作項目的現金流量表；及
- (c) 申請人的董事名單 (透過公司查冊)。

如果查核結果令人滿意，電影服務統籌科會以書面通知申請人其申請已獲接納處理。

3.4 **由基金審核委員會評審** 申請其後會由業界顧問團抽出的六位顧問評審。該顧問團的成員包括在電影製作、營銷及發行方面經驗豐富的業界人士，他們會評估擬製作電影的製作預算和預算淨收入是否合理。每名顧問會在評審表格上給予評語。電影服務統籌科會總結顧問的評審結果，連同該科對這些評審結果的意見，一併提交基金審核委員會考慮。

3.5 **由常任秘書長審批** 基金審核委員會把其對申請的建議提交常任秘書長考慮和審批。如申請獲得批准，政府會與申請人所成立的一間新電影製作公司簽訂製作融資協議，以便該公司領取電影發展基金的資金。資金會按電影製作的進展階段發放。

獲得批准的申請

3.6 電影服務統籌科於二零零七年十月開始接受電影發展基金電影製作項目的融資申請。截至二零一二年六月三十日，統籌科已處理了 52 宗申請 (見表八)，其中 22 宗獲得批准。

表八

電影製作項目的申請
(二零零七年十月至二零一二年六月)

結果	申請宗數
申請獲批	22 (42%)
申請人(在獲批前／後) 撤回申請	19 (37%)
申請被拒	11 (21%)
總計	52 (100%)

資料來源：電影服務統籌科的記錄

附註：52 宗申請並未包括四宗於二零一二年六月三十日仍在處理的申請。

申請的審核

3.7 在該 52 宗申請中，審計署審查了 15 宗申請 (註 6)，以確定電影服務統籌科有否妥善處理申請。審計署的審查發現：

- (a) 有五宗申請沒有提交全部所需的相關文件；及
- (b) 有一宗申請，沒有文件證據顯示電影服務統籌科有核實所需的電影製作經驗 (見第 3.2(c) 段)。

註 6：在該 15 宗申請中，11 宗獲得批准 (包括四宗在獲批後由申請人撤回的申請)，另外四宗被拒。

得到第三方融資

3.8 如第 3.2(e) 段所述，為了證明擬製作的電影在商業上可行，申請人須得到第三方融資 (即申請人及政府以外的融資者)。二零零七年七月，政府向立法會財務委員會申請為電影發展基金注資 3 億元時，已告知財務委員會有關第三方融資的規定。根據財務委員會文件所載，評定在商業上是否可行的準則，包括電影項目有否得到第三方融資 (例如 50% 的製作預算獲承擔融資)。根據電影服務統籌科的申請指引，申請人須提交證明文件，證明已為電影項目取得第三方融資。

3.9 審計署審查了 15 宗申請，發現在六宗申請中，第三方融資者其實就是申請人，另有五宗申請中的第三方融資者是與申請人有關連的公司。這做法或已不符合以第三方融資者作評估和確認擬製作的電影在商業上的可行性。儘管如此，在這 11 宗申請中，有十宗獲批融資。

3.10 電影服務統籌科在回應審計署的查詢時告知審計署：

- (a) “第三方融資者”一詞應詮釋為非政府的私人投資者，包括申請人在內。在二零零七年七月向財務委員會提交的文件，並無排除由申請人擔任融資者；
- (b) 第三方融資者可以是任何為“單一目的”而成立的公司，與申請人有或沒有關連均可，因此要確定第三方融資者的真正身分，即使並非不可能，實行起來也相當困難；及
- (c) 實際上，有意投資者會先要求申請人取得政府融資電影製作項目的批准，才為電影項目承擔融資。

3.11 因應上文所述，政府須審慎檢討現時以申請人獲得第三方融資來衡量電影在商業上可行性的做法。

創造就業機會

3.12 設立電影發展基金的其中一個目的，是為電影工作者創造就業機會。申請人如果符合規定，即在五個主要工作人員及演員類別中的任何三個類別，每個類別均最少僱用一名香港永久性居民 (見第 3.2(f) 段)，這個目的便視為已經

達到。既然電影發展基金旨在創造就業機會，當申請人所僱用的香港永久性居民人數超過最低的規定，電影服務統籌科便應該優先考慮這些申請。

迎合大眾市場的电影

3.13 在二零零八年四月立法會資訊科技及廣播事務委員會會議上，政府告知委員會電影是否迎合大眾而非小眾市場，是評核電影發展基金申請的其中一項因素。審計署注意到，沒有證據顯示這項因素在該 15 宗申請中（見第 3.7 段）獲得考慮。電影服務統籌科在回覆審計署的查詢時表示，雖然顧問的評審結果並無就此另作說明，但他們在審視有關申請的製作預算及預算淨收入時，亦已評估擬製作的電影是迎合大眾市場還是只迎合小眾市場。

用以評核申請的評分制度

3.14 在管理公帑方面，政府部門通常都採用一套評分制度來評核撥款申請，而該評分制度須涵蓋各項佔指定比重的相關評審因素（包括過往表現）。申請必須達到預先設定的總評分，方可獲得批准。不過，電影服務統籌科並無採用評分制度評核電影發展基金的融資申請，此舉有以下風險：

- (a) 沒有妥善考慮與申請有關的評審因素；或
- (b) 以非預先設定的評審因素評核申請。

審計署認為，為劃一評審因素，以及用作為評核電影發展基金融資申請的備忘清單，電影服務統籌科須訂立一套涵蓋所有相關評審因素的評分制度。

審計署的建議

3.15 審計署建議創意香港總監應：

- (a) 確保電影發展基金的申請人提交所有相關文件；
- (b) 核實在申請人、監製及導演之中，是否最少一人在申請電影發展基金融資的日期之前，曾經製作不少於兩部已上映的電影；
- (c) 審慎檢討現時以申請人獲得第三方融資來衡量電影在商業上可行性的做法；及
- (d) 訂立評分制度，將所有相關的評審因素包括在內，用作評核電影發展基金的融資申請。

當局的回應

3.16 創意香港總監同意審計署的建議，並表示：

- (a) 按照規則，電影服務統籌科在正式接受有關的申請以作進一步處理之前，會先核實申請人是否具備所需的電影製作經驗。就第 3.7(b) 段所述的個案而言，統籌科未能找到進行核實的記錄；及
- (b) 電影服務統籌科已設有機制，確保全部所需和適用的文件均予提交並妥為存檔。

電影宣傳及發行開支

3.17 電影製作完成後，電影製作公司便會安排影片上映，當中涉及電影宣傳(例如廣告及公關方面的工作)及發行(例如安排影片在電影院上映)等事宜。電影製作公司會聘請銷售代理負責宣傳工作，這些代理會代表公司物色發行人，安排發行工作。銷售代理和發行人在工作上的各項開支連同佣金，均從電影收益中支付。

為銷售代理和發行商的開支及佣金設定上限

3.18 由於獲電影發展基金融資的電影均為中低成本製作，為免宣傳和發行費用過高和不合理，電影服務統籌科已就銷售代理和發行商的開支及佣金設定上限。倘若有可能超出上限，電影製作公司便須獲得基金審核委員會及電影發展局認可。設定上限和必須得到認可是必要的規管措施，以保障政府收回提供予電影製作項目的融資，因為一部電影涉及的開支和佣金愈多，政府可收回的電影收益就愈少。

3.19 電影服務統籌科不時檢討這些上限是否合適。在二零一零年最近一次檢討中，統籌科決定由二零一零年十二月起，將銷售代理和發行商的開支及佣金上限，分別定於預算製作費和電影總收益的 15%。不過，審計署注意到，沒有記錄顯示統籌科在作出這項決定之前，曾經諮詢基金審核委員會及電影發展局。

銷售代理和發行商的開支及佣金超出上限

3.20 在電影上映前，電影製作公司和電影服務統籌科會開會討論有關電影宣傳和發行等事宜。會上，電影服務統籌科會提醒有關公司，如銷售代理和發行人開支及佣金可能超出上限，便須事先申請批准。統籌科亦會向有關公司重申，如沒有獲得事先批准，政府保留權利不會對任何超支的銷售代理和發行人開支及佣金負責。不過，在十部已上映的電影中(見第 2.14 段)，審計署審查了其中五部的銷售代理和發行人開支及佣金，結果發現：

- (a) 三部電影超出了銷售代理和發行人開支上限，其中：
 - (i) 一部電影的開支超出上限 440 萬(或 362%)，但沒有得到基金審核委員會及電影發展局認可；

- (ii) 兩部電影沒有事先得到基金審核委員會及電影發展局認可，只分別在電影上映後 10 及 17 個月才得到事後認可；及
- (iii) 就 (a) (ii) 項所述的兩部電影的其中一部，雖然得到基金審核委員會及電影發展局事後認可，但有關開支仍超出認可款額 540 萬元 (即認可款額的 200% —— 見個案一)；及

個案一

1. 二零一一年六月，即電影上映後 15 個月，電影製作公司確認銷售代理和發行商的開支款額為 270 萬元，即超出上限 50%。二零一一年八月，基金審核委員會及電影發展局考慮到電影票房成績理想，認為額外的開支合理，因此認可有關超支的情況。
2. 審計署對電影製作項目的記錄進行審查，留意到銷售代理和發行商的開支款額高達 810 萬元，即較認可的款額 270 萬元超出 540 萬元或 200%。原因在於認可的開支款額只包括用於香港市場的開支，而沒有計及香港以外地區市場的開支。

審計署的意見

3. 電影服務統籌科在審批銷售代理和發行商開支超出上限的個案時，必須確保所有該等開支 (即用於香港及海外市場的開支) 均計算在內。

資料來源：審計署對電影服務統籌科記錄的分析

- (b) 在上述的三部電影中，其中的一部電影的銷售代理和發行商佣金超出上限，但未有得到基金審核委員會及電影發展局認可。

審計署的建議

3.21 審計署建議創意香港總監應：

- (a) 就設定銷售代理和發行商開支及佣金的上限，須諮詢基金審核委員會及電影發展局；
- (b) 就第 3.20(a) (i) 和 (iii) 段及 (b) 段所述的超出上限個案，尋求基金審核委員會及電影發展局認可；

- (c) 如有可能超出銷售代理和發行商開支及佣金的上限，採取措施確保電影製作公司會事先尋求基金審核委員會及電影發展局認可。這些措施可包括：
 - (i) 定期聯絡有關公司，以確定銷售代理和發行商實際開支及佣金的最新情況；及
 - (ii) 對於沒有獲得事先批准而超出上限的銷售代理和發行商開支及佣金，行使不予負責的權利；及
- (d) 在審批銷售代理和發行商開支或佣金超出上限個案時，須確保所有有關開支或佣金均計算在內。

當局的回應

3.22 創意香港總監同意審計署的建議，並表示：

- (a) 就審計署提及的個案而言，電影服務統籌科會就銷售代理和發行商開支及佣金超出上限一事，向基金審核委員會及電影發展局尋求事後認可；及
- (b) 電影服務統籌科會就電影在本港及香港以外地區所使用的銷售代理和發行商開支上限，釐定更清晰的指引。

收取電影收益

3.23 為確保電影收益由第三方融資者及政府妥為攤分，每個電影製作項目均會開設銀行帳戶。所收取的全部收益(例如票房收益)會悉數存入帳戶。關於收取收益的事宜，會由一名獲委聘的收款代理人(通常是執業會計師)管理。

3.24 收款代理人須簽訂一份收款帳戶管理協議(註7)。根據協議，收款代理人須定期(通常是有收益存入銀行帳戶後)向電影服務統籌科及第三方融資者發出收款報表，詳列所收取的電影收益、各項開支(例如銷售代理和發行商的開支及佣金)，以及電影淨收益。電影服務統籌科及第三方融資者會核實報表，然後批准收款代理人將電影淨收益攤分給他們。如收款代理人的表現未能令人滿意，可中止其服務。

3.25 審計署審查了五部已上映電影(見第3.20段)的記錄，注意到其中兩部電影的收款代理人並無定期向電影服務統籌科發出收款報表。此外，代理人在未得到統籌科事先批准，便將電影淨收益攤分。統籌科已與第三方融資者跟進不當之處，但審計署認為在跟進行動方面仍有可予改善之處。個案二是其中一個例子。

註7：收款帳戶管理協議由參與電影製作項目的所有各方簽訂，即收款代理人、電影製作公司、第三方融資者、銷售代理及政府。此舉是為了確保收取電影收益的一方會將收益存入為電影製作項目而開設的銀行帳戶。

個案二

1. 有關電影在二零一一年一月上映，而收款代理人則在二零一一年三月獲委任。根據收款帳戶管理協議，代理人須向電影服務統籌科和第三方融資者發出每月收款報表。此外，代理人亦須得到電影服務統籌科和第三方融資者批准，才可將電影淨收益攤分。
2. 審計署發現，代理人並沒有向電影服務統籌科發出任何收款報表，亦在未得到電影服務統籌科的批准下，便把約 100 萬元的收益分 11 期於二零一一年四月至二零一二年六月期間攤分。
3. 電影服務統籌科在二零一一年五月及六月與第三方融資者跟進事件，以了解融資者有否收到收款報表。融資者應統籌科要求，向該科提供兩份由代理人擬備的報表。統籌科審查了該兩份報表後，認為這些報表未有就所得收益提供足夠資料，於是要求代理人按照統籌科擬備的收款報表樣本，提供修訂報表。雖然經多次發出催辦通知，但截至二零一二年六月三十日，代理人仍未提供有關報表。

審計署的意見

4. 電影服務統籌科應在二零一一年四月收到第一期款項後，指示代理人停止攤分電影收益，以及要求代理人每月向電影服務統籌科和第三方融資者提交收款報表，以供審批。

資料來源：審計署對電影服務統籌科記錄的分析

審計署的建議

3.26 審計署建議創意香港總監應：

- (a) 確保收款代理人按照收款帳戶管理協議的條款及條件，發出收款報表和攤分電影收益；
- (b) 採取適當及迅速行動，與收款代理人跟進所有不當之處（例如沒有按規定發出收款報表，和在沒有得到電影服務統籌科批准的情況下攤分電影收益）；及
- (c) 如收款代理人的表現未能令人滿意，考慮中止其服務。

當局的回應

3.27 創意香港總監同意審計署的建議。

售回電影版權

3.28 政府擁有由電影發展基金融資的電影的版權。政府亦有權酌情決定放棄版權。二零零七年七月，當局向財務委員會提交文件申請為電影發展基金注資 3 億元，有關的文件訂明在下述情況下，放棄版權 (例如將版權售回予電影製作公司) 可能是最佳的方案：

- (a) 預見未能收回政府對電影製作項目所提供的融資；或
- (b) 預計由版權所得的進一步收益將會很少，而且未能抵銷因繼續擁有版權而引致的行政成本。

二零零九年十二月，政府在諮詢電影發展局後，告知立法會資訊科技及廣播事務委員會，當落實改善措施時 (見第 2.6 段)，政府會發出清晰的指引，訂明如何將版權售回予電影業界。政府亦會在影片上映後五年，開始售回電影版權。

3.29 審計署注意到：

- (a) 雖然改善措施已於二零一零年年初落實，但是電影服務統籌科並無訂立售回電影版權的機制 (例如擬定售回版權的程序、釐定版權估值的方法，以及諮詢電影業界)；及
- (b) 部分影片已於若干年前上映，而政府進一步收回融資的機會也看來不大 (一如第 2.14 段表五中影片 C 的情況)，但電影服務統籌科並無考慮可否提前放棄電影版權。

審計署的建議

3.30 審計署建議創意香港總監應制訂售回電影版權的行政程序。

當局的回應

3.31 創意香港總監同意審計署的建議，並表示第一部由電影發展金融資的電影在二零零九年二月上映，因此首宗放棄電影版權的個案最早會在二零一四年二月才出現（即電影上映後五年——見第 3.28 段）。電影服務統籌科會就售回版權機制提出建議，並在需要時徵詢律政司的意見，然後把建議提交電影發展局以作諮詢。

第 4 部分：電影發展基金轄下電影相關項目的收入

4.1 本部分探討與電影發展基金轄下電影相關項目收入有關的事宜。

電影獎項與研討會

4.2 在二零零八年一月至二零一二年六月期間，電影發展基金撥出約 8,000 萬元資助：

- (a) 香港電影金像獎頒獎典禮；
- (b) 亞洲電影大獎；及
- (c) 香港亞洲電影投資會。

項目的預算收入

4.3 根據電影服務統籌科的指引，電影發展基金電影相關項目的主辦機構，須在申請表上列明項目的預算，包括：

- (a) 項目的全部預算開支 (即人力成本、設備開支及其他開支)；
- (b) 項目的全部預算收入 (例如贊助費和傳媒機構廣播活動而須繳付的廣播費)；及
- (c) 用以填補項目虧損的電影發展基金資助款額 (即上文 (a) 項與 (b) 項的差額)。

項目主辦機構的申請獲得批准並與政府簽訂資助協議後，一般會獲發 75% 至 85% 的電影發展基金資助款項；至於餘下的款項，則會在項目完成後發放。

4.4 審計署審查了在二零零九至二零一一年舉辦的香港電影金像獎頒獎典禮、亞洲電影大獎和香港亞洲電影投資會的記錄，發現在這三年間的九份項目申請表上，均沒有列明項目的預算收入。不過，當審計署在二零一二年六月提出查詢時，電影服務統籌科便聯絡項目主辦機構，並獲告知這些項目在該三年均有定期收入 (見表九)。

表九

電影頒獎活動和投資會的項目收入
(二零零九至二零一一年)

項目	年份	廣播費 (元)	申請 費用 (註) (元)	來自廣告 及刊物銷 售的收入 (元)	贊助 (元)	其他 (元)	總計 (元)
香港電影金 像獎頒獎典 禮	2009	1,687,419	無	167,534	600,000	6,000	2,460,953
	2010	2,262,229		185,446	819,595	30,395	3,297,665
	2011	2,398,865		189,820	1,131,851	8,598	3,729,134
亞洲電影大 獎	2009	無	無	無	587,000	無	587,000
	2010				2,085,819		2,085,819
	2011				737,529		737,529
香港亞洲電 影投資會	2009	無	85,860	無	無	無	85,860
	2010		55,257		140,950		196,207
	2011		67,406		141,667		209,073
總計							13,389,240

資料來源：審計署對電影服務統籌科記錄的分析

註：電影製作公司參加香港亞洲電影投資會，須向主辦機構繳交申請費用。

4.5 由於項目收入可觀，審計署認為電影服務統籌科須確保項目主辦機構在提交電影發展基金資助申請表時，詳列項目的預算收入。這樣有助確保電影發展基金不會過度補貼項目的虧損。

項目的實際收入

4.6 項目主辦機構與政府簽訂的電影發展基金資助協議訂明，主辦機構須在項目完成後遵從下列條件：

- (a) 在 90 天內向政府提交項目完成報告，闡述項目的成果。報告應包括項目收入、電影發展基金資助及項目開支的摘要；

電影發展基金轄下電影相關項目的收入

- (b) 在 90 天內提交經審計的帳目，當中應包括項目收入、電影發展基金資助及項目開支；及
- (c) 將任何盈餘（即項目收入連同電影發展基金資助減去開支後的款項）退還予政府。

4.7 審計署審查了二零零九至二零一一年電影頒獎活動和投資會的記錄，發現：

- (a) 在這三年間舉行的香港電影金像獎頒獎典禮，均有項目收入（見第 4.4 段表九），但該等收入並無記入項目完成報告及經審計的帳目內；及
- (b) 香港亞洲電影投資會在二零零九年及二零一一年，分別收到 85,860 元及 67,406 元的申請費用（見第 4.4 段表九），但該等收入並無記入經審計的帳目內。

4.8 關於主辦機構收取項目收入一事（見第 4.7(a) 段），電影服務統籌科告知審計署，在評估這些項目的資助申請時，已知悉主辦機構會取得有關的項目收入，以及申請表、評估報告、完成報告和核數師報告均沒有包含這些收入。電影服務統籌科並沒有向主辦機構跟進，因為他們知道如以往的做法，這些收入已用作／將會用作補貼主辦機構的營運開支，而這些開支與頒獎典禮無關。審計署認為，電影服務統籌科須檢討這個做法是否恰當。香港電影金像獎頒獎典禮在二零零九至二零一一年連項目收入計算在內的盈餘，分別為 250 萬元、330 萬元及 370 萬元。

審計署的建議

4.9 審計署建議創意香港總監應：

- (a) 確保項目主辦機構：
 - (i) 在電影發展基金資助申請表上詳列項目的預算收入；及
 - (ii) 在項目完成後向電影服務統籌科提交的項目完成報告和經審計的帳目中包括項目的實際收入；及
- (b) 當項目完成後，須與項目主辦機構跟進，以確定項目的實際收入，並決定是否有盈餘應退還予政府。

當局的回應

4.10 創意香港總監同意審計署的建議，並會檢討第 4.8 段所述的做法是否恰當。

第 5 部分：對電影發展基金項目的監察

5.1 本部分探討以下與監察電影發展基金的電影製作項目及電影相關項目有關的事宜：

- (a) 簽立協議 (見第 5.2 至 5.9 段)；
- (b) 提交文件 (見第 5.10 至 5.14 段)；及
- (c) 審核發行商的帳簿及記錄 (見第 5.15 至 5.18 段)。

簽立協議

5.2 電影發展基金的融資申請一經批准，電影服務統籌科便會向獲批融資的申請人發出要約信。申請人接納要約後，須成立一家電影製作公司，由該公司與政府簽立製作融資協議。同樣地，電影相關項目的申請人，亦須與政府簽訂資助協議。這些協議所包含的條款及條件，讓電影服務統籌科能夠監察項目的進度和恰當程度。

5.3 電影製作通常分三個階段，即前期製作、拍攝製作和後期製作 (註 8)。在二零零七年七月至二零一二年六月期間 22 個獲批融資的電影製作項目中 (見第 1.5 段)，審計署審查了 14 個。截至二零一二年六月三十日，該 14 個項目的電影已經上映。審計署注意到其中 11 個 (79%) 項目，直至後期階段 (在後期製作期間或之後) 才簽立製作融資協議。

5.4 至於電影相關項目，在二零零七年七月至二零一二年六月期間獲批資助的 79 個項目中 (見第 1.5 段)，審計署審查了 20 個。審計署注意到在該 20 個項目中，有 13 個 (65%) 的資助協議是在項目開始後才簽訂，平均延遲約五個月。

5.5 由於協議的條款及條件須待協議簽妥後才生效，延遲簽立協議會影響電影服務統籌科監察這些項目的效率和成效。例如，就製作融資協議而言，電影服務統籌科：

註 8：前期製作指開始拍攝電影前須完成的工作，例如聘請主要工作人員和演員，以及編訂預算。拍攝製作指電影的拍攝工作。後期製作指在拍攝製作後為電影進行的工作，例如剪接及加入視聽效果。

- (a) 可能無法在電影拍攝製作期間進行視察(雖然電影製作公司已經常給予合作, 並且容許電影服務統籌科在簽訂協議之前進行視察); 及
- (b) 將無法確保電影製作公司在進行採購時遵從採購規定(註 9)。舉例說, 審計署留意到在其中一個電影製作項目, 有若干項採購是在製作融資協議簽訂之前進行, 並且不符合採購規定。

5.6 電影服務統籌科指出, 簽立製作融資協議有所延誤, 主因是電影製作公司與 12 個電影主要工作人員及演員類別的人員簽訂補充協議的過程中, 花了很多時間。知識產權署及律政司曾向電影服務統籌科建議, 在簽訂製作融資協議前, 每名人員均須與電影製作公司簽訂補充協議。這些人員簽訂補充協議, 即表示他們每人均承認電影製作公司是電影任何部分的知識產權的唯一擁有人。製作融資協議一經簽立, 電影製作公司便會把電影的全部知識產權轉讓予政府及第三方融資者。由於要簽訂補充協議的人數眾多, 而且他們通常都會諮詢本身的律師, 因此簽訂補充協議的過程需時頗長。

5.7 電影服務統籌科亦告知審計署, 電影製作是瞬息萬變和步伐急速的行業。一旦決定製作一部電影, 便要馬上開始攝製, 而第三方融資者亦往往要求盡快開鏡。因此, 將拍攝延遲至所有補充協議完成簽訂後才進行, 並非切實可行。至於電影相關項目, 審計署注意到延遲主要是工作延誤所致。

審計署的建議

5.8 審計署建議創意香港總監應：

- (a) 在簽訂製作融資協議前, 採取措施以便妥善監察項目進度。這些措施可包括在要約信(見第 5.2 段)上訂明電影服務統籌科可進行視察; 及
- (b) 採取措施加快簽立協議, 包括催促電影相關項目的成功申請人盡快簽訂和交回資助協議, 如有延遲的情況, 應及時跟進。

註 9：根據製作融資協議, 如果每次採購價值超逾 5 萬元但不超逾 50 萬元, 最少須取得兩名供應商的書面報價。如果採購價值超逾 50 萬元, 則須進行招標。

當局的回應

5.9 創意香港總監同意審計署的建議。

提交文件

5.10 為進行監察，電影製作公司或項目主辦機構須根據製作融資協議或資助協議，向電影服務統籌科提交下列文件：

- (a) *適用於電影製作項目*：電影發行協議、成本／進度報告及其他物品（例如拍攝劇本定稿及宣傳物品）；
- (b) *適用於電影相關項目*：最終完成報告；及
- (c) *同時適用於電影製作項目及電影相關項目*：經審計的帳目。

逾期提交文件

5.11 審計署的審查發現有個案涉及逾期提交所需文件。審查結果的詳情載於附錄 B。

5.12 電影服務統籌科在回應審計署的查詢時表示，遲交所需文件的原因包括：

- (a) 由於發行商須先看過已完成的電影才簽立協議，而電影可予觀看時，又往往過了製作融資協議所規定發行協議的提交限期，因而導致遲交發行協議；及
- (b) 要電影製作公司每月提交成本／進度報告會有困難。再者，只要將最終成本報告載入經審計的帳目內，成本／進度報告亦非如此重要。

審計署的建議

5.13 審計署建議創意香港總監應：

- (a) 檢討製作融資協議和資助協議內有關提交文件的現有規定；及
- (b) 因應檢討結果，理順提交文件的規定。

當局的回應

5.14 創意香港總監同意審計署的建議。

審核發行商的帳簿及記錄

5.15 由政府與電影製作公司簽訂的製作融資協議規定，每份由銷售代理與發行商簽訂的發行協議均須訂明電影製作公司及／或其指定人（包括政府及收款代理人）有權審核發行商的帳簿及記錄（見第 3.17、3.23 及 3.24 段）。這項規定有助確保發行商所報告的電影收益準確無誤。

5.16 審計署審查了十個電影製作項目提交的發行協議，並注意到所有項目的發行協議均沒有載列上述有關審核發行商帳簿及記錄的權利。電影服務統籌科在回應審計署的查詢時表示，根據律政司的意見，由於要求所有發行商簽訂收款帳戶管理協議並不切實可行，所以應由銷售代理負責審核發行商的帳簿及記錄。因此，電影服務統籌科與律政司磋商後，修訂了收款帳戶管理協議。根據經修訂的協議，銷售代理須負責審核發行商的帳簿及記錄。不過，審計署注意到，製作融資協議的相關條款，並未作出相應修訂。

審計署的建議

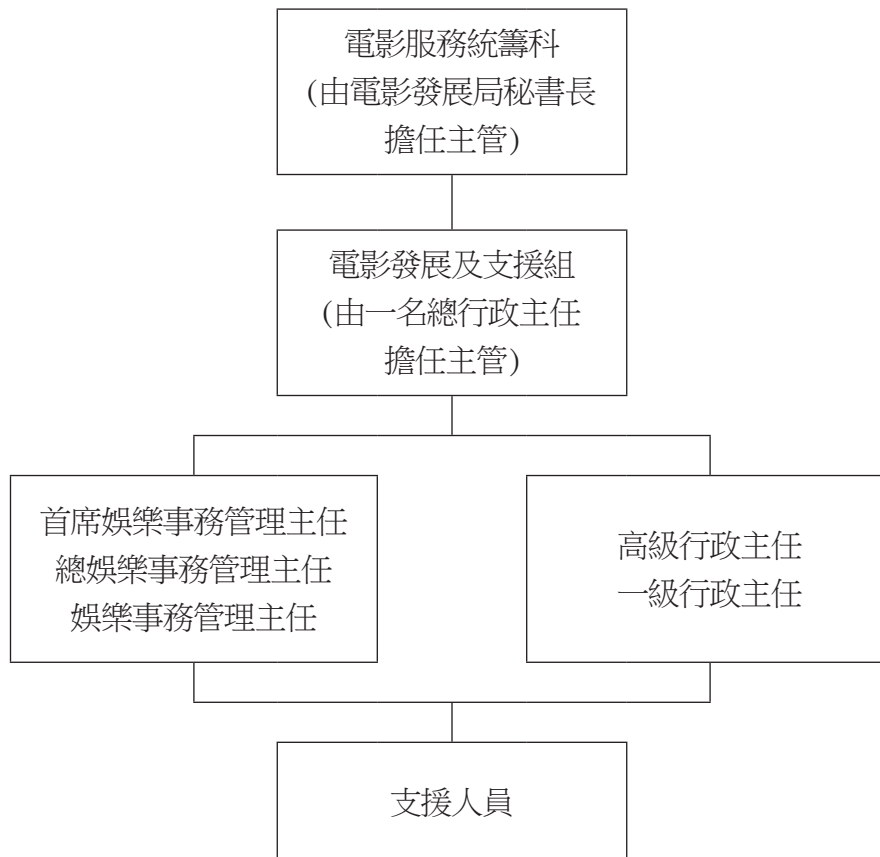
5.17 審計署建議創意香港總監應與律政司磋商，檢討和修訂製作融資協議內關於有權審核發行商帳簿及記錄的條款。

當局的回應

5.18 創意香港總監同意審計署的建議。

附錄 A
(參閱第 1.10 段)

電影服務統籌科
組織圖 (摘錄)
(二零一二年六月三十日)



資料來源：電影服務統籌科的記錄

附錄 B
(參閱第 5.11 段)

電影製作公司及項目主辦機構
逾期提交文件的情況

文件	提交規定	審查樣本	審查結果
發行協議 (註 1)	按下列規定提交： (a) 簽訂製作融資協議日期後的 3 個月內 (適用於在 2011 年 8 月前獲批融資的項目)；或 (b) 電影“終剪”(即最後剪接)的完成日期之前 (適用於在 2011 年 8 月或之後獲批融資的項目)。	(a) 在 2011 年 8 月前獲批融資的 8 個電影製作項目；及 (b) 在 2011 年 8 月或之後獲批融資的 2 個電影製作項目。	(a) 在 8 個項目中，有 6 個 (75%) 逾期提交發行協議，逾期 1 至 15 個月不等，平均逾期 9 個月。 (b) 這 2 個項目均逾期提交發行協議，逾期 2 至 5 個月不等，平均逾期 4 個月。
成本／進度報告	按下列規定提交： (a) 在前期製作、拍攝製作及後期製作階段，每 2 個星期提交 1 次；其後按月提交，直至提交經審計的帳目為止 (適用於在 2011 年 8 月前獲批融資的項目)；或 (b) 按月提交 (適用於在 2011 年 8 月或之後獲批融資的項目)。	(a) 在 2011 年 8 月前獲批融資的 8 個電影製作項目；及 (b) 在 2011 年 8 月或之後獲批融資的 2 個電影製作項目。	截至 2012 年 6 月 30 日： (a) 這 8 個項目理應提交 183 份成本／進度報告，但只有 32 份 (17%) 已予提交；及 (b) 這 2 個項目理應提交 7 份成本／進度報告，但只有 2 份 (29%) 已予提交。

附錄 B
(續)
(參閱第 5.11 段)

文件	提交規定	審查樣本	審查結果
其他物品 (例如拍攝劇本定稿及宣傳物品)	在製作融資協議所訂明的日期(交付日期)或之前提交	10 個電影製作項目	在 10 個項目中，有 7 個 (70%) 逾期提交其他物品，逾期 1 至 30 個月不等，平均逾期 12 個月。 其中 1 個項目，理應於 2012 年 2 月提交其他物品，但截至 2012 年 6 月，仍未收到全部物品。
最終完成報告	在項目完成後的 90 天內提交	18 個電影相關項目(註 2)	在 18 個項目中，有 7 個 (39%) 逾期提交最終完成報告，逾期 2 至 13 個月不等，平均逾期 5 個月。
經審計的帳目	在下列日期後的 90 天內提交： (a) 交付日期(適用於電影製作項目)； 或 (b) 項目完成日期(適用於電影相關項目)。	(a) 7 個電影製作項目(註 3)；及 (b) 18 個電影相關項目(註 2)。	在 25 個項目中，有 12 個 (48%) 逾期提交經審計的帳目，逾期 2 至 12 個月不等，平均逾期 4 個月。

資料來源：審計署對電影服務統籌科記錄的分析

註 1：發行協議由銷售代理與發行商簽訂(見第 3.17 段)。

註 2：審計署選取 20 個電影相關項目以作審查，但其中兩個項目在審查時尚未完成。

註 3：在十個電影製作項目中，有三個仍未到期提交經審計的帳目。