

第 3 章

商務及經濟發展局

盛事基金

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。

《審計署署長第六十二號報告書》共有八章，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

盛事基金

目 錄

段數

摘要

第 1 部分：引言

1.1 – 1.3

盛事基金的運作

1.4 – 1.9

廉政公署的檢視

1.10 – 1.11

審查工作

1.12 – 1.13

當局的整體回應

1.14

鳴謝

1.15

第 2 部分：達致基金目標

2.1 – 2.6

審查結果

2.7

被拒申請的比率偏高和屢有基金盛事受財政懲處

2.8 – 2.12

基金盛事的成果和目標

2.13 – 2.30

需物色新的基金盛事

2.31 – 2.35

有基金盛事亦獲政府其他經費來源／計劃資助

2.36 – 2.39

第 3 部分：評審申請

3.1 – 3.3

審查結果

3.4

評委會在管治方面的不足之處

3.5

部分主辦機構在舉辦基金盛事方面的能力欠佳

3.6 – 3.11

不一定跟進相關政策局／部門的評語／保留意見

3.12 – 3.14

第 4 部分：監察和評核盛事

4.1 – 4.2

審查結果

4.3

簽訂撥款協議

4.4 – 4.6

	段數
監察盛事的推行	4.7 – 4.23
發放撥款	4.24 – 4.27
第 5 部分：未來路向	5.1 – 5.3
審查結果	5.4
推行修訂基金將會面對的挑戰	5.5 – 5.12
需界定用以衡量修訂基金成效的主要服務表現目標	5.13 – 5.15
審計署的建議和當局的回應	5.16 – 5.24
附錄	頁數
A：24 項獲基金批准資助的盛事	57
B：項目 A 的重演時間表	58
C：基金的管制和監察機制	59

盛事基金

摘要

1. 二零零九年五月，立法會財務委員會(財委會)批准開立一筆為數1億元的新承擔額，用以設立盛事基金(基金)，資助本港非牟利機構在港主辦藝術、文化和體育盛事。基金為期三年，直至二零一二年三月(原本基金)。二零一二年四月，立法會財委會通過開立另一筆1.5億元的新承擔額，用以延長基金的運作五年，直至二零一七年三月，並同時將其運作模式修訂為兩層機制(修訂基金)，使計劃更靈活，運作更有效益。修訂基金由二零一二年五月起生效，並涵蓋(a)第一層：這個新機制，旨在吸引享譽國際的盛事來港舉行；及(b)第二層：這基本上是原本基金的修訂版，但涵蓋範圍擴及更富娛樂元素的盛事。

2. 基金由成立至二零一四年二月，合共資助了24項盛事，獲批基金撥款為9,700萬元。基金由商務及經濟發展局轄下的旅遊事務署管理，並於二零零九年六月成立評審委員會(評委會)，負責就基金的管理事宜向政府提供意見。基金秘書處由六名兼負其他職務的旅遊事務署人員組成，協助評委會的工作和基金的運作。鑑於基金已運作逾四年，審計署最近對其運作績效進行審查。

達致基金目標

3. **被拒申請的比率偏高和屢有基金盛事受財政懲處** 旅遊事務署每年邀請兩輪申請。在原本基金和修訂基金下，被拒申請的比率均為69%。儘管被拒比率偏高，但已舉辦的盛事中，仍有不少受財政懲處。審計署注意到，截至二零一四年二月，在已完成的22項基金盛事中，有九項(41%)受財政懲處(包括二零一三年的一項第二層盛事)。當局須採取更有效的措施，處理有關問題(第2.8至2.11段)。

4. **基金盛事的成果和目標** 旅遊事務署與主辦機構簽訂的撥款協議，詳列盛事須達致的成果和目標。主辦機構須在舉辦盛事後提交的事後評核報告呈報實際達致的成效。二零一二年四月，商務及經濟發展局告知立法會財委會，基金由成立至二零一二年三月為止，已獲批准資助的16項基金盛事，在盛事舉行期間合共創造了約1萬個職位，吸引了合共逾90萬名參與者(第2.13及2.15段)。然而，審計署留意到：

摘要

- (a) 所創造的職位大部分是為期極短的臨時職位，很多職位僅為期一至數日，對勞工市場的影響微不足道，甚至全無影響(第 2.16 段)；
- (b) 雖然秘書處人員已於實地視察時點算在場的主辦機構員工人數，但沒有即場隨機查核為盛事聘用的有薪員工人數，其後亦沒有檢查主辦機構的招聘和薪金記錄。因此，由主辦機構呈報的創造有薪職位數目，可能存在誇大風險，這從審計期間舉辦的一項重辦基金盛事可見一斑(見下文第 5 段)。主辦機構早年曾數次舉辦同類盛事，而報稱所創造約 5 000 個有薪職位亦已計入二零一二年四月向立法會呈報的合共“1 萬個有薪職位”中，這數字極有可能誇大(第 2.17 至 2.19 段)；
- (c) 所呈報的 90 萬名參與者大都來自數項盛事，而且舉行地點都是行人可隨意往來的露天地方。然而，主辦機構無須在事前告知或與基金秘書處協定點算方法，而秘書處亦甚少查核或查詢主辦機構的點算方法和事後評核報告所呈報的結果(第 2.22 段)；及
- (d) 撥款協議通常訂明，主辦機構須開發具特色的旅遊產品組合，以吸引旅客參與盛事。不過，審計署注意到，在吸引專程為盛事來港的旅客方面，很多基金盛事的成效都欠佳。有 18 項盛事的撥款協議訂明須開發具特色的旅遊產品組合，但其中九項盛事的主辦機構都報稱未能開發有關產品組合(第 2.26 及 2.27 段)。

5. 審計署實地考察了一項在二零一四年年初舉行並為期一日的基金盛事，主辦機構承諾為本地港人創造至少 3 100 個有薪職位，包括 3 000 名特定類別的表演者。審計署觀察到，在盛事舉行當日，參與特定表演節目的表演者，很多都不是專業表演者，而不少是由家長／教師陪同到場的幼童和部分是長者。盛事結束之後，審計署索取這 3 000 名“有薪”表演者名單及每人已經／將會收取的酬金資料，主辦機構報告只有約 1 850 名表演者，數目遠低於撥款協議所訂的 3 000 名“有薪”表演者的承諾。不過審計署留意到，在這 1 850 名表演者中，至少 410 人是直接從三間小學和八間幼稚園招募。這些年幼學童，不可能當作“有薪”表演者，亦不應納入盛事“創造的有薪職位”計算。二零一四年三月底，主辦機構告知旅遊事務署，此項盛事為表演者創造的有薪職位數目只有 1 317 個(第 2.17 段)。

6. **需物色新的基金盛事** 截至二零一四年二月，在已獲批准的 24 項基金盛事中，有 18 項為持續舉辦及／或重辦的盛事，只有六項是全新盛事，但其

中三項被旅遊事務署施加財政懲處。由二零一一年年中起，僅有一項全新盛事獲批撥款。審計署認為，基金需物色更多新的盛事，以解決新辦與重辦盛事數目比例失衡的問題(第 2.33 至 2.35 段)。

評審申請

7. **評委會在管治方面的不足之處** 整體而言，評委會的管治架構穩健，但管治水平在數個範疇可予改善，包括有兩名委員的出席率偏低，以及商務及經濟發展局需物色和委任額外的合適委員，因為主席和所有六名非政府成員的任期將於二零一四年六月屆滿(第 3.5 段)。

8. **部分主辦機構在舉辦基金盛事方面的能力欠佳** 基金盛事能否取得佳績，關鍵常在於主辦機構籌辦盛事的能力和經驗。有兩項盛事的主辦機構因缺乏經驗，而且沒有恪守撥款協議的部分條款和條件，而不得在日後向基金申請撥款，並被旅遊事務署作出扣減基金撥款的財政懲處。審計署亦發現，有主辦機構的關連組織在籌辦盛事中擔當重要角色，但旅遊事務署對他們的評估有不足之處(第 3.6、3.9 及 3.10 段)。

9. **不一定跟進相關政策局／部門的評語／保留意見** 基金秘書處在審議申請時，會徵詢相關政策局／部門的意見。不過，審計署注意到，秘書處似乎沒有充分跟進政策局／部門所提出的意見。在一項基金盛事中，儘管相關政策局／部門已指出，該項“新”盛事僅是將四齣本地製作的節目合併重演，而且有關節目過去已重演多次，該盛事最終獲基金撥款，但撥款協議內，沒有條文為在貼近盛事舉行期間的前後時間重演該四齣盛事節目作出規管。該基金盛事包括 45 場次，其中項目 A 佔 10 場。主辦機構其後在簽訂撥款協議之前，分別在香港和內地廣東省上演六場和四場項目 A，但沒有向旅遊事務署和評委會通報有關事宜。項目 A 亦被發現，在簽訂撥款協議之後第二日再於澳門重演，而項目 A 作為基金盛事節目，在香港上演之後兩日，便移師加拿大再演三場。其後，就舉辦的基金盛事所吸引的參與者和非本地旅客的人數，主辦機構均未能達致承諾人數(第 3.13 段)。

監察和評核盛事

10. **利益衝突** 在部分基金盛事中，主辦機構僱用關連代理人或向關連服務供應商採購主要服務，但大都沒有申報與關連者之間的關係，亦沒有就向關連者採購和招聘員工事宜以書面通知旅遊事務署。基金秘書處亦沒有就主辦機構採購和僱傭事宜要求澄清及／或進行額外檢查(第 4.8 及 4.9 段)。

11. **審計署發現的懷疑不當行為** 審計署審查選定盛事的基金記錄時，發現數項懷疑不當行為，涉及盛事的採購、招聘員工和其他收支項目(第 4.14 段)，例子如下：

- (a) 上文第 9 段所述盛事，獲批的基金撥款，只限用於宣傳該四齣曾經重演的本地製作節目。在香港的基金盛事節目上演之前兩個月，主辦機構安排項目 A 在澳門上演一場，其後於基金盛事完結之後兩日在加拿大上演三場。因此，以基金撥款支付的宣傳和推廣費用，部分有否用來宣傳主辦機構在其他場合上演的項目 A，存在頗高風險。審計署發現數項可疑的付款項目，但無法確定有關開支是否也用於其他場合上演的相同節目；
- (b) 向關連者採購服務和招聘表演者的費用，佔三項盛事總開支的 36% 至 48% 不等，但有關採購和招聘都沒有報價單、發票、員工招聘記錄、以及附有表演者確認收據的薪金記錄；
- (c) 超額付款予一主辦機構，但在基金秘書處查核後仍未被察覺；及
- (d) 不當地將盛事的未用餘款退還贊助機構，而非退還政府。

12. **監察基金盛事的門票分發安排** 審計署發現，旅遊事務署一般不會在撥款協議訂定條件，規管門票的分發安排。舉例來說，有一項盛事獲基金撥款 1,500 萬元(佔盛事總開支約 31%)，但審計署發現，免費派發予不同人士的門票佔 93%，而售予公眾的門票僅佔 7%，並且不曾為盛事開發具特色的旅遊產品組合(第 4.16 段)。

未來路向

13. 修訂基金於二零一二年五月推行，直至二零一四年三月，還沒有舉辦任何第一層盛事，獲批准的第二層盛事數目亦持續減少。因此，有必要對整體情況作出檢討(第 2.12 及 5.10 段)。

14. **未來挑戰** 審計署注意到，推展修訂基金將會面臨不少挑戰，包括難以招攬第一層盛事、需物色新的第二層盛事、濫用撥款的風險，以及需加快制訂更為全面的機制，以監察第一層和第二層盛事(第 5.11 及 5.12 段)。

審計署的建議

15. 審計署的建議載於本報告第 5 部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議，作為基金的管制人員，商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)應該：

達致基金目標

(a) 敦促旅遊事務署：

- 考慮本報告的審查結果和審計署發現的挑戰，對基金進行全面檢討；及
- 更努力物色值得舉辦的第一層盛事，並發掘和推展更多新的第二層盛事；

(b) 就被拒申請的比率偏高和屢有基金盛事受財政懲處，查明根本原因，並研究改善措施；

(c) 設立嚴謹機制，以核實主辦機構呈報基金盛事已達致的成果和目標；

評審申請

(d) 處理評委會在管治方面的不足之處；

(e) 確保旅遊事務署會規定申請機構，披露其管理團隊和將會積極參與籌辦建議盛事的關連組織；

(f) 確保旅遊事務署會更積極跟進政策局／部門的意見；

摘要

監察和評核盛事

- (g) 嚴格執行撥款條件，促使主辦機構及其代理人／員工申報在採購和招聘員工方面的利益衝突問題，並確保主辦機構有既定機制緩解所申報的衝突問題；
- (h) 跟進審計署所發現有關盛事在採購、招聘和其他收支項目方面的懷疑不當行為，並從中汲取教訓；
- (i) 確保旅遊事務署會為日後舉辦的所有收費基金盛事訂定撥款條件，規管門票的分發安排；及

未來路向

- (j) 敦促旅遊事務署盡快制訂更為全面的機制，以監察第一層和第二層的盛事。

當局的回應

16. 作為基金的管制人員，商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)歡迎是次審查工作，並整體上同意本報告的意見和建議。他認為審查有助改善基金的整體運作、管理和成效。旅遊事務署會因應審計署的建議，視情況採取跟進行動。

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 二零零九年五月，立法會財務委員會(財委會)批准開立一筆為數 1 億元的新承擔額，用以設立盛事基金(基金)，資助本港非牟利機構在港主辦藝術、文化和體育盛事。基金為期三年，直至二零一二年三月。

1.3 二零一二年四月，立法會財委會通過開立另一筆為數 1.5 億元的新承擔額，用以延長基金的運作五年，直至二零一七年三月，並同時將其運作模式修訂為兩層機制，使計劃更靈活，運作更有效益。這個兩層機制基金由二零一二年五月起生效，並涵蓋下列部分：

- (a) **第一層** 這個新機制旨在吸引享譽國際的盛事來港舉行；及
- (b) **第二層** 這基本上是原本基金的修訂版，但涵蓋範圍擴及更富娛樂元素的盛事，例如街頭節慶巡遊、啤酒節、流行音樂會、時裝表演等。

盛事基金的運作

1.4 基金由成立至二零一四年二月，合共資助了 24 項盛事，主要是體育和文化盛事，其中 23 項已經舉行，餘下一項將於二零一四年六月舉行。這 24 項盛事獲批基金撥款合共 9,700 萬元(其中 5,100 萬元由原本基金撥出，另外 4,600 萬元由修訂基金撥出)。在已舉行的 23 項盛事中，有 22 項已於二零一四年二月中完成，即主辦機構已按照基金規定提交盛事完成後的報告和經審計財務報表。這 24 項獲基金批准資助的盛事的詳情載於附錄 A。

1.5 向基金申請資助的盛事，須符合下列基本原則：

- (a) 盛事應能提升香港的國際形象，締造品牌效應，吸引專程為盛事來港的旅客及／或延長旅客留港時間，以及獲本地和非本地傳媒報道；

- (b) 藝術、文化、體育或娛樂盛事應具有相當規模，參與人數 (包括參與者、觀眾和記者) 至少應有一萬人；
- (c) 盛事應包含國際元素，並有來自內地及海外人士參與；及
- (d) 盛事應讓本港市民參與。

1.6 基金由商務及經濟發展局轄下的旅遊事務署 (註 1) 管理，並由商務及經濟發展局常任秘書長 (工商及旅遊) 擔任基金的管制人員。評審委員會 (評委會) 於二零零九年六月成立，負責就基金的管理事宜向政府提供意見。評委會主席由一名非政府成員擔任，另有六名來自旅遊、文化、藝術、體育、盛事管理和娛樂界別的非政府成員，以及民政事務局、政府新聞處 (新聞處) 和旅遊事務署的代表。基金秘書處由六名兼負其他職務的旅遊事務署人員組成，協助評委會的工作和基金的運作。

1.7 立法會財委會在二零零九年五月通過設立基金時，已訂定一項撥款條件 (並繼續適用於修訂基金)，規定政府為每項盛事提供的資助額，不得超過盛事開支總額的 50%。訂定這項條件，旨在向盛事主辦機構清楚表明，他們有責任為其盛事籌措足夠經費，不能單靠公帑資助。換言之，政府只會向基金盛事提供部分資金 (註 2)，其餘資金可由主辦機構、商業贊助機構或從盛事收入 (例如出售門票的收入) 撥付。

1.8 為配合盛事基金的運作，旅遊事務署一般會每年兩次邀請申請，並透過傳媒和該署網頁發布有關信息。每展開一輪申請時，先由基金秘書處初步篩選，經徵詢相關政府政策局／部門和香港旅遊發展局 (旅發局) 的意見並評估申請的優缺點後，才提交評委會根據下列評審準則審議：

- (a) 建議盛事的經濟效益，例如可吸引的旅客及參與者人數、預計留港時間和可創造的職位數目等；
- (b) 建議盛事可締造的公共關係及其他效益，例如能否提升香港的國際形象和引起本地及非本地傳媒報道的宣傳效益；
- (c) 盛事的規模，特別是參與者人數；

註 1：旅遊事務署由旅遊事務專員掌管，負責制定和統籌旅遊業的發展政策、策略和計劃，並與香港旅遊發展局和其他機構緊密合作，推動香港旅遊業的發展。

註 2：一般而言，基金所提供的資助額，佔盛事總開支約 25% 至 50%。

- (d) 申請機構在技術及項目管理方面的能力、背景和管治架構、往績及建議盛事的擬議推行計劃是否可行和合理等；及
- (e) 建議項目的財政可行性、擬議預算是否審慎和切合實際、其他收入來源是否足夠，以及擬議成效指標是否合理。

為深入了解入選的申請，評委會會在邀請合資格申請機構親自闡述其項目後，才作定論，並就個別申請作出建議，然後交由基金的管制人員（見第 1.6 段）決定是否批准撥款。每項盛事可獲的政府資助額上限為總開支的 50%（見第 1.7 段），基金撥款通常用以支付申請機構在盛事開支預算所列的指定開支項目（例如宣傳費或球員費用）。

1.9 撥款協議由旅遊事務署與主辦機構（即入選的申請機構）簽訂。基金秘書處和評委會會監察獲准盛事的推展進度，並在盛事結束後進行評核。基金撥款會分期發放。主辦機構須在獲准盛事完結後適時提交事後評核報告、宣傳報告、調查報告（統稱“事後報告”）和經審計財務報表。

廉政公署的檢視

1.10 自基金設立後，廉政公署（廉署）一直就基金的撥款程序向旅遊事務署提供意見，並於二零一零年針對濫用撥款的風險進行跟進研究，檢討旅遊事務署的防範措施是否完備。二零一零年九月，廉署發表審查工作報告，建議進一步完善申請程序，防止基金機制衍生貪污問題。旅遊事務署採納廉署的建議，並由二零一零年十二月起實行。

1.11 廉署向防止貪污諮詢委員會提交審查工作報告後，又建議旅遊事務署應發布更嚴格的指引，讓其員工按指引評核涉及巨額撥款和冠上商業名稱的盛事。此外，廉署又關注基金是否有必要繼續運作，因為基金是於經濟困難時期設立，而經濟情況已經改變，故建議旅遊事務署應考慮將未用撥款（有時限的 1 億元基金的餘額——見第 1.2 段）退還政府。不過，基金其後持續運作。二零一二年四月，旅遊事務署／商務及經濟發展局推出經修訂的兩層制基金，包括新增的第一層組別和基本上為原有基金修訂版的第二層組別（見第 1.3 及 2.4 段）。

審查工作

1.12 根據當局的資料，基金旨在資助在香港舉辦的盛事，並鞏固香港作為亞洲盛事之都的地位。基金所資助的盛事，大都由私營機構發起和籌辦，政府只會間接參與（見第 1.8 及 1.9 段）。基金在二零零九年設立後，批出的盛事涉及撥款額總計達 9,700 萬元。基金將會持續運作，直至二零一七年三月。鑑於基金已運作逾四年，故審計署對其運作績效進行審查。

1.13 本報告涵蓋下列範疇：

- (a) 達致基金目標（第 2 部分）；
- (b) 評審申請（第 3 部分）；
- (c) 監察和評核盛事（第 4 部分）；及
- (d) 未來路向（第 5 部分）。

在這次審查，審計署發現有數個範疇須加強管制，以及修訂基金在推行時會面臨的種種挑戰。

當局的整體回應

1.14 作為基金的管制人員，商務及經濟發展局常任秘書長（工商及旅遊）歡迎是次就基金而進行的審查工作，並整體上同意本報告的意見和建議。他認為審查有助改善基金的整體運作、管理和成效，並表示旅遊事務署會因應審計署的建議，視情況採取跟進行動。

鳴謝

1.15 在審查期間，為基金秘書處工作的旅遊事務署人員和某些基金盛事主辦機構（他們提供有關盛事的記錄，供審計署查閱）充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：達致基金目標

2.1 本部分探討達致基金目標的成效。

背景和理由

2.2 目前，有不少本地盛事定期在香港舉辦，例如香港馬拉松大賽、香港國際七人欖球賽、新春國際匯演之夜和長洲太平清醮，而且有不少主辦者為私人機構，並獲政策局／部門協助。有關盛事不僅可收國際宣傳之效，公眾參與人數也刷新紀錄。二零零九年，當局設立基金，旨在進一步推動香港成為亞洲盛事之都，並預期基金有助吸引更多旅客來港，刺激消費，推動經濟發展。當年正值經濟陷入衰退，預計就業情況進一步惡化，當時的財政司司長承諾，儘管經濟下滑，政府收入減少，政府仍不會減少開支。當局採取措施，增加 2009–10 年度的政府開支，以期紓緩經濟收縮的壓力、增加內需和就業機會。當局亦為提供工作及實習機會而推出多項措施，包括在二零零九年五月建議並獲准設立基金，以資助本地非牟利機構於 2009–10 至 2011–12 年度的三年內在香港舉辦具吸引力的藝術、文化和體育盛事（見第 1.2 段）。

2.3 為證明應設立基金以支持有意在香港舉辦盛事的主辦機構，當局在二零零九年五月告知立法會：

- 香港是充滿動感的活力之都，每年舉辦多項本地盛事，每項盛事除了有大批本地市民參與外，也吸引數以千計的旅客，例如賀歲花車巡遊匯演、香港馬拉松大賽、香港國際七人欖球賽和香港藝術節等。
- 盛事不但為香港增添姿彩和活力，亦讓訪港旅客有更豐富的旅遊體驗，鞏固香港作為亞洲盛事之都的地位。
- 盛事辦得有聲有色，吸引國際傳媒廣泛報道，產生城市品牌效應，提升香港的國際形象。舉例來說，賀歲花車巡遊匯演榮獲《Lonely Planet》和英國《泰晤士報》選為“不容錯過”的盛事。

(待續)

(續)

- 主辦盛事亦有助刺激消費，為活動策劃和管理、酒店、航空、餐飲、零售、場地管理、市場推廣和宣傳等界別直接或間接提供就業機會，產生可觀的經濟效益。過往經驗顯示，不同類型的盛事創造不同種類的工作。大型盛事（例如香港國際七人欖球賽）可創造約 800 至 900 個職位，而較小型盛事（例如香港國際龍舟邀請賽）亦可創造約 130 個職位。
- 盛事會增加宣傳香港的機會。舉例來說，二零零八年十一月首次在香港舉行的 Bledisloe 盃欖球賽，便吸引逾 39 000 名觀眾（其中有 10 000 名澳紐地區的旅客專程來港觀賽），在活動管理、接待及保安方面直接創造約 800 個職位。賽事由 12 個國際電視網絡及香港一個主要電視頻道現場直播，有助鞏固香港作為亞洲盛事之都的品牌。此外，香港駐海外的經濟貿易辦事處和旅發局的海外辦事處（特別是駐澳洲的辦事處）亦利用這項盛事加強在當地推廣和宣傳香港。

2.4 二零零九年五月，立法會財委會批准開立一筆為數 1 億元的承擔額，用作設立基金，其後又於二零一二年四月批准開立另一筆為數 1.5 億元的承擔額，支持基金繼續運作，直至二零一七年三月（見第 1.2 及 1.3 段）。下文簡述基金在二零一二年五月前後的運作方式。

I. 在二零一二年三月結束的基金：

- 一層機制
- **涵蓋範圍**：藝術、文化或體育盛事
- 基金每年兩次讓合資格機構申請，而且只有非牟利機構才符合申請資格。
- 不會就個別盛事的撥款額設定上限，但政府提供的資助額不得超過盛事總開支的 50%。

II. 由二零一二年五月起實施的修訂基金：

- 兩層機制 (第一層和第二層)
- **涵蓋範圍**：藝術、文化、體育或娛樂盛事
- **第一層**：
 - 目標是吸引新辦或已具規模和名氣的盛事來港舉辦 (例如有國際頂尖體育隊伍參與的體育盛事、世界級古典或流行音樂會)。這些盛事的主辦權可能由香港以外的私人活動管理公司或專業機構擁有及／或由他們營辦；及
 - 商務及經濟發展局不會公開邀請團體申請，而是主動聯絡相關活動擁有人，與他們洽商是否有興趣安排有關盛事來港舉辦；如有的話，便與活動擁有人磋商條款和條件。
- **第二層**：基本上與上述 (I) 項的原本基金相若 (註)。第二層機制亦是每年兩次讓合資格機構申請，而且只有非牟利機構才符合資格。
- 上文 (I) 段所述的 50% 上限仍適用於第一層和第二層兩個機制的盛事。

註：就第二層機制作出的改善措施，包括把基金的涵蓋範圍擴及娛樂盛事；取消扣減重辦盛事撥款額的做法；以及容許主辦機構保留營運盈餘，作為在翌年再辦同一盛事的經費。

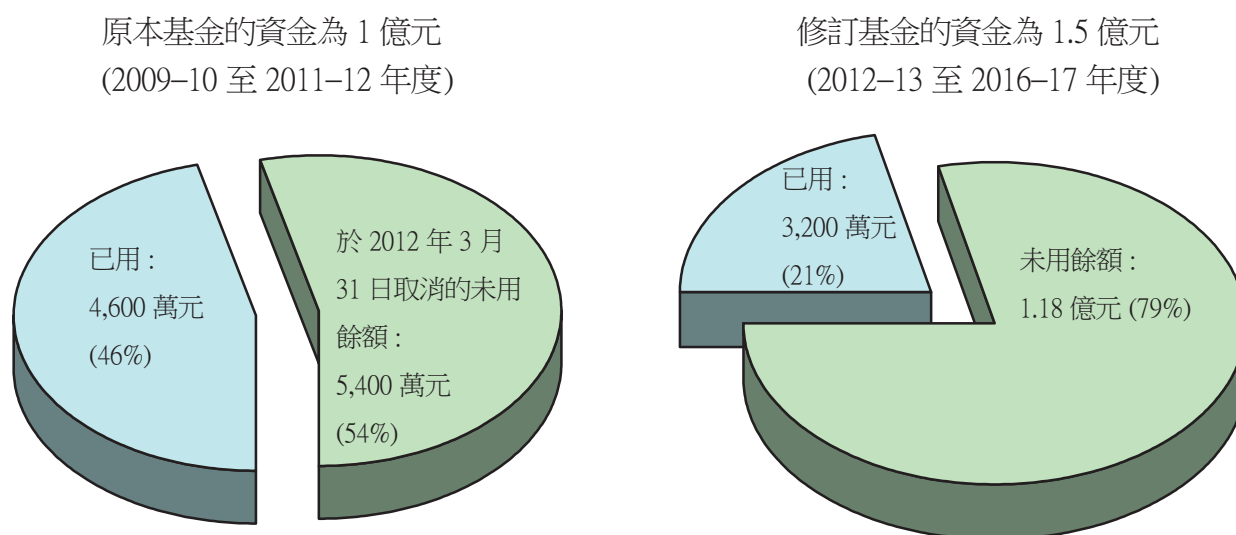
達致基金目標

2.5 如上文所述，基金的目標是資助本地非牟利機構舉辦具吸引力的藝術、文化、體育和娛樂盛事，以進一步推動香港成為亞洲的盛事之都。自修訂基金於二零一二年五月實施後，當局預期直至二零一七年三年的五年內，盛事的申請和舉辦數目都會增加，而且會有更多具吸引力的盛事來港舉行。

2.6 截至二零一四年二月，已舉辦了合共 23 項盛事(見第 1.4 段)，獲資助的盛事大都是體育和文化盛事。圖一顯示直至二零一四年一月三十一日的基金實際開支狀況。

圖一

基金的開支 (二零一四年一月三十一日)



資料來源：旅遊事務署的記錄

圖一顯示，截至二零一四年一月三十一日：

- (a) 原本基金的資金逾半並未使用，但已於二零一二年三月三十一日取消；及
- (b) 雖然修訂基金已於二零一二年五月起實施，但其資金尚有近 80% 並未使用。

審查結果

2.7 本部分探討下列審查事宜：

- (a) 被拒申請的比率偏高和屢有基金盛事受財政懲處 (第 2.8 至 2.12 段)；
- (b) 基金盛事的成果和目標 (第 2.13 至 2.30 段)；
- (c) 需物色新的基金盛事 (第 2.31 至 2.35 段)；及
- (d) 有基金盛事亦獲政府其他經費來源／計劃資助 (第 2.36 至 2.39 段)。

被拒申請的比率偏高和屢有基金盛事受財政懲處

2.8 **被拒申請的比率偏高** 旅遊事務署每年邀請兩輪申請。圖二顯示每輪批准和拒絕的申請數目。在期內首六輪 (第 1 至 6 輪) 申請中，處理了合共 61 宗申請 (註 3)，但只批准了 19 宗 (註 4)，被拒比率為 69%。修訂基金由二零一二年五月起實施，處理了合共 26 宗第二層組別的申請 (第 7 至 9 輪)，但只批准了八宗，被拒比率仍高達 69%。

註 3：為求簡明，已剔除在審理過程不同階段撤回的申請。

註 4：在獲准的 19 宗申請中，有三個申請機構其後因政府控制範圍以外的原因而撤回申請 (例如因撞期或難以確定贊助商和舉辦地點而取消盛事)。這三項盛事獲批的撥款額逾 2,100 萬元。

圖二
基金所批准和拒絕的申請
(二零一四年一月三十一日)



資料來源：旅遊事務署的記錄

2.9 被拒申請可分為下列兩類：

- (a) 申請因不符合基金的基本原則而被拒絕 (見第 1.5 段)；及
- (b) 申請經評委會評審後未獲建議提供資助。

圖二顯示，即使修訂基金實施後，被拒申請的數目仍然偏高，顯示很多申請機構仍然不了解基金的基本原則 (例如申請基金的盛事所須符合的規模及種類)，及／或很多建議盛事都未能達到評委會和旅遊事務署的標準。事實上，商務及經濟發展局在二零一二年四月告知立法會，由於只有本地非牟利機構才符合資格向基金申請撥款，所以基金盛事規模一般有限，而且部分主辦機構缺乏舉辦具代表性的大型盛事的經驗及能力，所提交的建議很多都沒有特色，規模亦相對有限。

2.10 **屢有基金盛事受財政懲處** 審計署注意到，儘管獲准申請為數不多，但至二零一四年二月已完成的 22 項基金盛事中 (見第 1.4 段)，有九項 (41%) 被旅遊事務署施加財政懲處，被扣減的資助額介乎 10 萬元至 110 萬元不等，有

兩項盛事的主辦機構不得在日後申請基金撥款。施加財政懲處的原因，包括主辦機構不遵守撥款協議的條款和條件及／或表現欠佳。下文載列兩個受財政懲處的盛事例子。

盛事	財政懲處 (佔實際基金撥款額 的比率)	理由
A	40%	主辦機構未能遵照撥款協議的條款及條件舉辦盛事；在盛事舉行期間，盛事造成負面宣傳效果，並成為傳媒的頭條新聞。
B (第二層)	15%	主辦機構未能遵照基金規定，舉辦其中一項額外活動；招致多宗市民投訴；部分物品和服務的採購程序和文件記錄未能令基金秘書處信納。

2.11 儘管未能通過審理程序的申請的比率已偏高，但已舉辦的盛事中，仍有不少受財政懲處(包括二零一三年的一項第二層盛事)。當局須採取更有效的措施，處理有關問題。下列措施或可改善有關情況：

- (a) 加強基金的宣傳工作，包括更廣泛地宣傳已取得佳績的盛事，以宣揚基金的目標和可提供的資助，並把取得佳績的盛事資料上載旅遊事務署的網頁。由於旅發局亦通過其旅遊業網頁宣傳基金盛事，旅遊事務署可考慮以互聯網的超連結將基金的專題網頁與旅發局的網頁連結起來，加強宣傳；
- (b) 提高基金的透明度，向落選的申請機構闡釋落選的主要原因(例如未能符合基金哪些準則——註5)；
- (c) 日後審議申請時，需按照廉署在二零一零年九月的檢視所述建議，充分考慮主辦機構的能力、背景、管治架構和往績；及
- (d) 批准基金撥款後，與主辦機構(尤其是初辦盛事的主辦機構)舉行簡報會，向他們表述旅遊事務署的期望。

註5：根據廉署的《Strengthening Integrity and Accountability — Administration of Government Funds》(誠信和問責——政府基金的管理)，當局應以書面通知落選的申請機構其中申請結果、落選原因，以及可否再次提出申請和再次申請須符合的條件。

2.12 審計署更發現，自基金成立以來，只資助了六項全新盛事，但有三項受財政懲處；在最近五輪申請中（即由二零一一年年中起計），僅有一項全新盛事獲批撥款。由此看來，具吸引力的新盛事匱乏，正是基金須克服的一項挑戰。二零一二年四月，立法會通過商務及經濟發展局的建議，推行兩層制基金（見第 2.4 段），可能有助達致基金的目標。當局表示，第一層的目標是提供經濟誘因，吸引新辦或已具規模和名氣的盛事來港舉辦，以提高香港作為亞洲盛事之都的形象。不過，審計署留意到，儘管兩層制基金已自二零一二年五月起實施，但至今還沒有舉辦任何第一層盛事，而獲批准的第二層盛事數目亦持續減少（見第 2.8 段圖二）。因此，有必要對整體情況作出檢討。這個課題將在第 5 部分詳細探討。

基金盛事的成果和目標

2.13 為符合申請基金撥款資助的資格，盛事須能夠提升香港的形象、吸引大批旅客來港，以及讓本港市民參與（見第 1.5 段）。旅遊事務署與主辦機構簽訂的撥款協議，詳列盛事須達致的成果和目標。主辦機構須在舉辦基金盛事後提交的事後評核報告呈報實際達致的成效。有關成果和目標可包括：

- (a) 盛事成果（例如在指定場地舉辦音樂劇或體育賽事）；
- (b) 盛事為本地港人創造的有薪職位數目；
- (c) 盛事的參與者（包括非本地旅客）人數；
- (d) 本地和外地傳媒對盛事的報道；
- (e) 已開發具特色的旅遊產品組合；及
- (f) 向參與者、觀眾和主要持份者（包括參與隊伍和機構、旅遊業營運商）蒐集回應。

大部分的盛事只就部分成果和目標（見上文 (a)、(b) 及 (c) 項）訂明計量方式，而其他成果和目標（見上文 (d)、(e) 及 (f) 項）卻不然。

2.14 由於基金盛事涉及使用公帑，故須以上述成果和目標作為撥款理據。當局應設立更嚴謹的機制，以計量達致成果和目標的成效。廉署已在二零一零年的檢視中指出，由主辦機構員工為獲准盛事招聘臨時員工，可能產生濫用撥款的風險。為減少有關風險和作為防貪措施，廉署建議，秘書處實地視察時，應

隨機查核主辦機構僱用的員工人數。關於這方面，基金秘書處已規定，主辦機構須妥為備存帳簿和記錄，以供查閱；以及在提交旅遊事務署的事後評核報告中呈報盛事的實際成效。此外，秘書處人員除了進行實地視察，亦就選定盛事進行文件檢查，但審計署發現下列可予改善的地方：

- (a) 對於在行人可隨意往來的露天場地舉行的盛事，雖然秘書處人員實地視察時已點算主辦機構僱用的員工人數，但沒有根據值勤記錄即場隨機查核為盛事僱用的員工，其後亦沒有參照主辦機構的招聘和薪金記錄加以覆查；
- (b) 對於在行人可隨意往來的露天場地舉行的盛事，要精確點算參與者／出席者人數，難免受現實條件所限，操作上亦有困難。然而，參與者和非本地旅客人數是兩大重要成果／目標，亦是支持基金撥款的理據。審計署注意到，主辦機構不一定在申請書說明將採用的點算方法，也不一定在事後評核報告中說明所採用的點算方法。秘書處人員實地視察時，亦甚少查核或查詢主辦機構的點算方法和點算人員的編配方式；及
- (c) 秘書處人員接獲主辦機構的事後報告，便就選定盛事進行文件檢查，重點是查核盛事的收入和支出。日後進行文件檢查時，除了檢查收支外，亦需重點查核主辦機構在事後報告呈報已達致的成果和目標是否真確。

下文第 2.15 至 2.30 段會再詳細闡述有關現有機制的不足之處。

不一定查核呈報成果

2.15 二零一二年四月，商務及經濟發展局為修訂基金申請新承擔額時告知立法會財委會，基金由成立至二零一二年三月為止，已獲批准資助的 16 項基金盛事取得多項成績，包括：

- 在盛事舉行期間，合共創造了約 1 萬個職位。
- 盛事吸引了合共逾 90 萬名參與者，其中逾 17 萬人為非本地旅客。

表面看來，這 16 項基金盛事的成績令人鼓舞。然而，審計署發現，在解讀上述呈報成果時，須留意下文所述的保留意見。

基金盛事創造 1 萬個有薪職位

2.16 雖然當局報稱該 16 項盛事在舉行期間創造了合共約 1 萬個職位，但須注意，其中大部分是為期極短的臨時職位，很多僅為期一至數日。如相關政策局／部門在回應基金秘書處就申請提出諮詢時所指出，所創造的短期職位對勞工市場的影響微不足道，甚至全無影響。

2.17 如上文第 2.14(a) 段所述，雖然秘書處人員已於實地視察時點算在場的主辦機構員工人數，但沒有即場隨機查核為盛事聘用的有薪員工人數，其後亦沒有檢查主辦機構的招聘和薪金記錄。因此，由主辦機構呈報的創造有薪職位數目，可能存在誇大風險。下文以一項盛事為例，說明秘書處在進行實地視察以監察創造有薪職位方面的不足之處。

例子一

1. 盛事 C4 是唯一在審查期間舉行的基金盛事。這項盛事為期一日 (獲基金撥款 150 萬元)，於二零一四年年初在深受旅客歡迎的購物區舉行。根據撥款協議，主辦機構承諾為本地港人創造至少 3 100 個有薪職位，包括 3 000 名特定類別的表演者。

2. 在盛事舉行當日，三名基金秘書處人員進行實地視察，另有兩名審計署人員隨行 (以觀察員身分參與盛事)。審計署注意到下列情況：

- (a) 表面看來，盛事節目流程暢順，能夠營造節慶氣氛；
- (b) 在盛事進行期間，秘書處人員沿巡遊路線點算在場的主辦機構員工人數，並報告約有 2 650 名表演者和支援人員參與盛事，但由於秘書處人員沒有嘗試查核有薪表演者／員工的值勤記錄，故其中可能包括“有薪”和“無薪”表演者／員工；
- (c) 然而，審計署注意到，在盛事舉行當日，參與特定表演節目的表演者，很多都不是專業表演者，而不少是由家長／教師陪同到場的幼童和部分是長者 (見審計署於開幕禮等候區拍攝的照片一及二——所有兒童已為表演節目穿上主辦機構提供的服飾)；

照片一



照片二



- (d) 盛事結束之後，審計署經秘書處向主辦機構索取參與表演節目的 3 000 名“有薪”表演者名單 (見上文第 1 段)，以及每人已經／將會收取的酬金資料。在二零一四年一月底，主辦機構報告只有約 1 850 名表演者 (遠低於撥款協議所訂的 3 000 名“有薪”表演者的承諾)；

(待續)

(續)

- (e) 根據已提供的表演者名單(並非一份完整名單)，審計署留意到，在這 1 850 名表演者中，至少 410 人是直接從三間小學和八間幼稚園招募。這些年幼學童，不可能當作“有薪”表演者，亦不應納入盛事“創造的有薪職位”計算。二零一四年三月中，旅遊事務署通知主辦機構，這些幼童不應該計入盛事“創造的有薪職位”的數目內。主辦機構回應時，告知旅遊事務署，此項盛事為表演者創造的有薪職位數目只有 1 317 個；及
- (f) 在二零一四年三月底，旅遊事務署亦告知審計署，日後會與勞工處探討，在撥款協議界定“有薪職位”的涵義，避免把兒童視為盛事的員工計算。

資料來源：旅遊事務署的記錄和審計署的實地視察結果

2.18 審計署留意到，例子一所述的盛事 C4 是重辦盛事，主辦機構由二零一一至二零一三年已舉辦了同類盛事(即盛事 C1、C2 和 C3)。根據以往盛事的撥款協議，主辦機構承諾每項盛事會創造約 1 000 至 3 100 個有薪職位，主要僱用表演者參與表演節目。主辦機構在盛事結束後提交的事後評核報告亦報稱，盛事創造了約 9 300 個有薪職位，商務及經濟發展局已把盛事 C1 和 C2 所創造的約 5 000 個有薪職位計入二零一二年四月向立法會呈報的合共“1 萬個有薪職位”中(見第 2.15 段)。

2.19 審計署檢視基金為早年舉辦的三項盛事(盛事 C1、C2 和 C3)所存錄的文件和照片(以照片三為例)，發現在歷年舉辦的盛事中，都有很多幼童參與表演節目。因應審計署的查詢，主辦機構在二零一四年三月告知旅遊事務署，這三項盛事所創造的職位數目可能包括年幼學童，但無法向旅遊事務署提供實際人數。基於這種情況，向立法會所呈報的約 5 000 個職位極有可能誇大。

照片三



資料來源：旅遊事務署的記錄

2.20 審計署從上述三項盛事(盛事 C1、C2 和 C3)進一步發現，主辦機構呈報的已創造有薪職位數目，是以兩個服務供應商(屬主辦機構的關連組織)的自行申報證明作為主要憑據，並沒有提供員工的招聘、值勤和薪金記錄，以及個別表演者認收酬金的收據。然而，表演者的酬金(包括表演設備的運輸費)卻佔三項盛事總開支約 30% 至 50%。因應審計署的查詢，主辦機構在二零一四年三月向旅遊事務署確認，無法提供個別表演者認收酬金的收據。

2.21 此外，審計署留意到，在三項盛事中的其中一項，主辦機構曾邀請非本地表演隊伍參與表演節目，但沒有證據顯示秘書處曾向主辦機構釐清下列事宜：有否將非本地表演者計入為本地港人創造的有薪職位，以及他們參與表演節目，是否符合香港法例(例如《僱傭條例》(第 57 章)和《入境條例》(第 115 章))的規定。

**盛事吸引了逾 90 萬名參與者，
其中逾 17 萬人為非本地旅客**

2.22 盛事如有門票收入，只須收集票根便可輕易點算參與者人數。審計署得悉，在二零一二年四月向立法會呈報的 90 萬名參與者(包括 17 萬名非本地旅客)(見第 2.15 段)，大部分人數來自數項盛事，而且舉行地點都是行人可隨意往來的露天地方(例如尖沙嘴)，但主辦機構無須在事前告知或與基金秘書處協定點算方法，而秘書處亦甚少查核或查詢主辦機構的點算方法和事後評核報告所呈報的結果。至於非本地旅客的人數，通常由主辦機構根據其回應調查所訪問的非本地旅客比例推算得出。

2.23 如同上文所述的意見，基金盛事創造的有薪職位對勞工市場的影響微不足道，甚至全無影響(有關意見載於第 2.16 段)，相關政策局／部門和旅發局(回應基金秘書處為審議申請而提出諮詢時)亦認為，有些盛事未必能吸引海外旅客(為盛事專程來港)或延長旅客留港時間；他們相信參與盛事的非本地旅客大都是已在香港的旅客或途人；又指出有數項盛事所估算的參與者人數可能偏高。

2.24 審計署已審查在公眾地方舉行的四項盛事所呈報人數，各項盛事為期一至三日不等，所呈報的參與者人數約為 5.5 萬至 21.6 萬人(包括 1 萬至 5.4 萬名非本地旅客)，合計約佔二零一二年四月向立法會報稱的“90 萬名參與者”的一半(或佔“17 萬名非本地旅客”的 70%)(見第 2.15 段)。根據撥款協議，主辦機構無須就參與者人數(和預計非本地旅客人數)的點算方法徵求旅遊事務署批准，亦無須提交點算計劃。在盛事完成後，主辦機構在事後評核報告呈報的參與者和出席盛事的非本地旅客人數時，均沒有提供文件佐證(例如點算計劃和在不同日期／地點的點算結果)。

2.25 鑑於盛事 C4 是在審計署審查期間舉行(見第 2.17 段的例子一)，審計署人員以觀察員身分隨同基金秘書處人員在二零一四年年初實地視察。審計署發現，秘書處人員沒有即場檢查主辦機構的點算程序(例如點算方法和點算人員的編配方式)。在盛事 C4 完成後，主辦機構應審計署的要求向旅遊事務署呈報盛事的參與者人數，報稱人數約為 6.5 萬人，但無法提供計算詳情。二零一四年三月，旅遊事務署告知審計署，日後會規定主辦機構提供更切合科學原則的點算參與者人數方法。

開發具特色的旅遊產品組合

2.26 由於基金的目標是提升香港的國際形象和吸引專程為盛事來港的旅客(見第 1.5(a) 段)，故撥款協議通常訂明，主辦機構須開發具特色的旅遊產品組合，以吸引旅客參與盛事。不過，撥款協議沒有就開發具特色的旅遊產品組合的數目訂定可計量目標(見第 2.13(e) 段)。

2.27 審計署注意到，在吸引專程為盛事來港的海外旅客方面，除了少數體育盛事之外，很多基金盛事的成效都欠佳。有 18 項盛事的撥款協議訂明須開發具特色的旅遊產品組合，但其中九項盛事的主辦機構在事後評核報告中都報稱未能開發有關產品組合，而且不提供任何理由解釋，或只表示“無足夠時間銷售旅遊產品組合”或“旅行團未能成行”。

審計署的意見

2.28 基金盛事旨在提升香港的國際形象、吸引旅客來港、讓本地市民參與，以及增加就業機會(見第 1.5 及 2.2 段)。因此，對於撥款協議所訂的成果和目標，例如創造有薪職位數目、參與者和非本地旅客人數，以及開發具特色的旅遊產品組合等(見第 2.13(b)、(c) 及 (e) 段)，應有系統地加以檢視，以確保盛事已達致有關成果和目標；有需要時，應按經濟情況的變化，修訂盛事的成果和目標。

2.29 撥款協議已訂明，盛事如未能達致所承諾的目標，可能受到扣減基金撥款的懲處(見第 2.10 段)。審計署留意到，在 22 項已完成的盛事中，有三項的參與者和非本地旅客人數未達承諾數目，旅遊事務署因而對其主辦機構作出財政懲處。然而，有數項盛事未能創造所承諾的有薪職位數目，其主辦機構卻未有受到懲處。

2.30 鑑於上述審查結果，審計署認為旅遊事務署應設立一個嚴謹機制，以核實主辦機構報稱已達致的成果和成績是否屬實。以創造有薪職位為例，旅遊事務署可考慮隨機檢查主辦機構備存的僱傭合約、薪金記錄和值勤記錄。

需物色新的基金盛事

2.31 當局在二零零九年五月建議設立基金時，曾向立法會保證，基金不會用作資助“持續舉辦的”盛事(即在基金設立之前已舉辦多年的盛事)。此外，重辦盛事的撥款申請(即往年曾獲撥款而再向基金申請撥款)如獲批准，撥款額亦會減少。

2.32 不過，在二零一二年四月，商務及經濟發展局告知立法會財委會，取消對重辦盛事扣減撥款額的做法，改而考慮每項重辦盛事是否值得基金資助和過往表現是否令人滿意等因素，並由評委會酌情釐定基金的撥款額。這項建議獲得立法會財委會通過。

2.33 審計署分析過 24 項獲基金批准的盛事後，發現其中 18 項為持續舉辦及／或重辦的盛事。為使這些盛事可持久舉辦，基金每次向這些盛事提供撥款，作不同用途，其中包括舉辦額外活動，以擴大盛事規模或提升其國際形象。下文載述重辦盛事的例子。

例子二

1. 二零一零年舉辦的盛事 D1 是持續舉辦的盛事，早於基金設立之前已舉辦。盛事 D1 完成之後，其後每年都舉辦同類盛事 (即盛事 D2、D3 和 D4)，並將於二零一四年六月再次舉辦盛事 D5。
2. 上述持續舉辦／重辦的盛事均已增設額外活動，包括：
 - 盛事 D1 在維多利亞港舉行 (而非往年的城門河)，並增設電視直播；
 - 盛事 D2 在二零一一年舉行，增設 10 人小龍舟組別，以鼓勵海外人士參與；
 - 盛事 D3 在二零一二年舉行，增設符合奧林匹克運動會水平的龍舟賽事，舉辦期亦由三日延長至七日，陸上場地亦遠大於往年；及
 - 盛事 D4 在二零一三年舉辦，在國際賽事組別增設 250 米標準龍舟賽，以吸引海外參與者，並於盛事進行期間增設其他表演。

資料來源：旅遊事務署的記錄

2.34 不過，審計署注意到，自基金成立以來，只資助了六項全新盛事，其中三項因不遵守撥款條件或表現欠佳，被旅遊事務署施加財政懲處。在最近五輪申請中 (即由二零一一年年中起)，僅有一項全新盛事獲批撥款。

2.35 審計署留意到，除非日後有新盛事獲批撥款，否則基金日後只會繼續資助數項重辦的盛事。重辦曾取得佳績的盛事，固然有助提升有關盛事在本地和國際社會的形象和逐步擴展其規模，但加入全新和具潛力的盛事亦同樣重要，以解決新辦與重辦盛事數目比例失衡的問題。為有效鞏固香港作為亞洲盛事之都的地位，使基金發揮最大效益，旅遊事務署應更努力物色更多新的盛事。

有基金盛事亦獲政府其他經費來源／計劃資助

2.36 二零零九年五月，商務及經濟發展局告知立法會財委會，盛事如已獲政府其他經費來源或計劃預留公帑資助，基金便不會考慮撥款資助；除非主辦機構向評委會和管制人員提供充分理據，證明額外撥款只限用於舉辦額外活動，以擴大盛事的規模或提升其國際形象。

2.37 然而，審計署分析後發現，有數項基金盛事亦獲政府其他經費來源／計劃資助，以支付盛事的不同開支項目（見下文的例子三和四），但每項盛事所獲的政府資助總額都不超過盛事總開支的 50%。

例子三

1. 盛事 E1 在二零一零年舉行，估計總開支為 2,430 萬元，並獲基金批准撥款 900 萬元，但基金撥款協議沒有界定撥款的具體用途。此外，主辦機構從康樂及文化事務署（康文署）的體育資助計劃獲得 200 萬元現金資助，以支付多個開支項目，包括膳宿、提供賽事技術支援服務的員工的薪酬（例如賽事裁判、總裁判及計分板操作員）。
2. 基金秘書處和康文署均要求主辦機構提交事後評核報告和經審計財務報表，以供審查。這項盛事最終分別獲得基金撥款 790 萬元和體育資助計劃撥款 140 萬元。
3. 主辦機構在翌年重辦同類盛事時，未獲康文署提供任何現金資助，但獲基金撥款 500 萬元。

資料來源：旅遊事務署的記錄

例子四

1. 盛事 D3 在二零一二年舉辦，估計總開支為 2,500 萬元，獲基金批准撥款 650 萬元。主辦機構按民政事務局的“M”品牌制度（註）為盛事申請 300 萬元資助額。

2. 根據盛事的預算，基金和“M”品牌制度的撥款用於支付盛事 D3 的不同開支項目。例如基金的撥款用於陸上場地布置、僱用節目統籌經理和電視轉播等開支；而“M”品牌制度的撥款則用以資助下列盛事開支的 50%：海上場地的布置、人手、配套物品，以及海外隊伍、義工及設備的交通運輸費等。

3. 基金秘書處及民政事務局均要求主辦機構提交事後評核報告和經審計財務報表，以供審查。盛事 D3 最終分別獲得基金撥款 630 萬元和“M”品牌制度撥款 240 萬元。

註：民政事務局在二零零四年推出“M”品牌制度，以扶持更多可持續舉辦的大型體育活動，並向在本港舉辦並獲認可的大型體育活動頒授“M”品牌（例如香港馬拉松大賽及香港國際七人欖球賽）。在“M”品牌制度下，相關政策局／部門向體育活動提供撥款及後勤支援，促使其發展為由市場導向和有盈利的定期活動。

資料來源：旅遊事務署的記錄

2.38 正如旅遊事務署在二零一四年三月所作出的解釋，評委會除了遵守基金規則，即政府撥款總額（包括基金撥款）不得超過盛事總開支 50%，通常亦不會考慮已取得政府其他撥款的申請；除非有充分理據，則另當別論。然而，政府的其他經費來源通常各有規則和限制條件，或對撥款額設定上限，所以有盛事即使已獲政府其他經費來源資助，但為了擴大規模，會向基金申請額外撥款。旅遊事務署進而指出：

- (a) 評委會已審慎考慮每宗申請在促進旅遊業方面的成效，而且只會考慮資助具優質旅遊價值的盛事；及
- (b) 有優質文化／體育或其他內涵價值的盛事，但旅遊價值有限，未必獲得基金撥款。

2.39 審計署知悉評委會和旅遊事務署的意見，但認為單一項盛事獲得兩個或以上政策局／部門撥款作不同用途，會令政府對同一項盛事的監察工作重疊，可能不利於政府整體的有效運作。旅遊事務署可探討如何加強與其他政策局／部門合作，以免政府的工作重疊。

第 3 部分：評審申請

3.1 本部分探討旅遊事務署在評估和審議基金撥款申請的工作。

基金評委會

3.2 如第 1.6 段所述，基金評委會在二零零九年六月成立，負責就基金的管理事宜向政府提出建議，包括就評審申請事宜制訂指引及準則；考慮申請；監察由基金資助的盛事的推展進度；以及評核其表現。評委會主席由非政府成員擔任，另有六名非政府成員和三名官方成員。

3.3 評委會會議由主席視乎需要而召開。有需要時，評委會也可以傳閱文件方式處理會務。在委員會會議席上以投票方式表決的事項，由過半數與會委員投票決定；如票數相同，由主席投決定票。會議的議程和文件，須於會議前至少三天發給委員；至於補充資料和文件，則可於會上呈閱。如有需要，評委會可：

- (a) 邀請基金的申請機構向委員會闡釋其建議、釐清疑問和提供補充資料；
- (b) 邀請申請機構安排委員實地視察或會談；及
- (c) 邀請相關政策局／部門的代表或獨立專家出席會議，就個別申請提供意見。

審查結果

3.4 本部分探討下列審查事宜：

- (a) 評委會在管治方面的不足之處 (第 3.5 段)；
- (b) 部分主辦機構在舉辦基金盛事方面的能力欠佳 (第 3.6 至 3.11 段)；及
- (c) 不一定跟進相關政策局／部門的評語／保留意見 (第 3.12 至 3.14 段)。

評委會在管治方面的不足之處

3.5 整體而言，評委會的管治架構穩健，但審計署發現評委會的管治水平在下列範疇可予改善：

- (a) **委員出席率** 截至二零一四年一月，評委會舉行了 14 次會議。在六名非政府成員中 (主席除外)，有兩名成員的出席率特別低。由二零一一年十一月起計的七次會議，有一名委員連續缺席六次，另一名則曾缺席四次。按全數 14 次會議計算，這兩名委員的出席率分別只有 50% 和 57%。由於評委會委員代表不同界別 (見第 1.6 段)，出席率偏低，可能令他們無法積極參與評審工作，導致政府在評審和甄選盛事時無法恆常地取得他們的專業意見；
- (b) **重新委任成員** 評委會主席和全數六名非政府成員的任期將於二零一四年六月屆滿，屆時主席和其中五名委員在評委會的服務年期將滿五年。儘管 (適用於民政事務局所界定的多個顧問和法定組織的) “六年任期規則”並不適用於評委會，但為確保評委會在二零一四年六月前後的工作方針和評審準則一致，商務及經濟發展局可考慮物色和委任額外的合適委員，使委員的工作可獲合理分配，委員組合亦可合理替換；及
- (c) **評審申請** 評委會已訂立五項評審準則 (見第 1.8(a) 至 (e) 段)，並按每項準則訂定不同的最高分數。評委會亦規定，申請由與會委員按每項評審準則評分，只要各項準則的平均分數均達合格分數 (即每項準則最高分數的 60%)，便符合資格獲得基金撥款。不過，審計署留意到，評委會的會議記錄只記錄個別申請所獲的整體分數，沒有詳列申請在個別評審準則的分數。

關於上文 (a) 項，審計署認為評委會有部分委員的出席率偏低，未如理想。旅遊事務署在二零一四年三月底告知審計署，表示同意審計署的意見。評委會的委員來自旅遊業和其他相關界別 (例如酒店、公共關係、會計等)，有些委員難免因公幹而須頻繁地外遊，無法如期出席會議，情況確未如理想。然而，旅遊事務署向審計署保證，有關成員在相關界別的經驗豐富，儘管未能出席會議，但經常在會議之前以書面提出有用意見，以協助評委會討論。

部分主辦機構在舉辦基金盛事方面的能力欠佳

3.6 有兩項盛事的主辦機構不得在日後向基金申請撥款(見第 2.10 段)。審計署發現，這兩個主辦機構在舉辦基金盛事方面的經驗和專業知識都不足。

例子五

1. 盛事 F 於二零一零年舉行，其主辦機構是新成立的組織，基本上是由藝術家組成的小組。旅遊事務署評審主辦機構的申請時，已針對其技術可行性指出，申請機構未能證明有足夠能力應付涉及眾多著名藝術家和電影明星的複雜項目。此外，主辦機構的主要負責人是一名駐香港的畫家兼藝術家，只有舉辦個人展覽的經驗，不曾參與籌辦規模可與建議盛事比擬的項目。
2. 旅遊事務署其後向主辦機構作出財政懲處，扣減 35% 基金撥款，因為主辦機構缺乏項目管理和藝術行政方面的經驗，以致推展盛事的工作受嚴重影響。主辦機構也沒有恪守撥款協議的部分條款和條件。

資料來源：旅遊事務署的記錄

例子六

1. 盛事 A 是二零一零年十二月獲批准的基金盛事，但遲至二零一一年年底才舉行。盛事的主辦機構在申請書中表明，其機構只有一名高層管理人員；無法提供往年舉辦同類盛事的經審計財務報表；以及其機構所有成員過去均義務工作，如舉辦盛事 A，須招聘臨時員工處理製作、行政、宣傳、財務和會計工作。
2. 旅遊事務署其後向主辦機構作出財政懲處，扣減 40% 基金撥款，因為主辦機構在安排和推行盛事時，沒有恪守協議的相關條款和條件(見第 2.10 段)，例如沒有在內地和海外市場宣傳盛事。

資料來源：旅遊事務署的記錄

3.7 廉署在二零一零年的檢視指出：

- (a) 儘管旅遊事務署已規定，基金申請機構提交申請時，須提供其機構背景和組織架構的資料，但有關元素並沒有明確納入評分表；及
- (b) 廉署關注到，主辦機構可能缺乏妥善管理藝術、文化和體育盛事所需的專業知識和資源，導致主辦機構的不良員工不當使用或濫用撥款的風險增加。

3.8 有鑑於上述關注，並為全力防貪，廉署建議旅遊事務署應在評分表加入下列項目：申請機構的背景及管治架構；籌辦同類盛事的往績；以及機構的人力、財政和技術資源（見第 2.11(c) 段）。旅遊事務署已採納有關建議，由二零一零年十二月起，在審議申請機構的技術可行性時，會同時考慮機構的“技術和項目管理能力”及“過往的表現”（見第 1.8 段）。

3.9 基金盛事能否取得佳績，關鍵常在於主辦機構籌辦盛事的能力和經驗。然而，儘管旅遊事務署已採納廉署的防貪建議，評審申請時會考慮申請機構的背景、管治架構和往績，但似乎仍未能徹底解決問題，因為部分主辦機構的規模細小，而且缺乏舉辦大型盛事的經驗和能力。二零一二年四月，當局告知立法會，由於基金規定只有本港非牟利機構才符合資格申請基金撥款，所以至當時為止，所舉辦盛事的規模都較小；部分機構缺乏舉辦具代表性的大型盛事的經驗及能力，經常面對財力和人手不足的問題，以及在籌辦盛事過程中要克服後勤工作上的種種挑戰。

3.10 此外，有主辦機構的關連組織在籌辦盛事中擔當重要角色，但旅遊事務署對他們的評估有不足之處。舉例來說，旅遊事務署因某項盛事在二零一一年取得佳績，便批准主辦機構其後就同類盛事提交的所有申請（盛事擬在二零一二至二零一四年舉辦）。這四項盛事的主辦機構是一個籌備委員會，成員約有 20 人。在二零一一至二零一三年舉辦的盛事，籌備委員會的兩名主要成員亦是盛事的兩個主要服務供應商的管理層人員。雖然該兩個供應商在撥款協議並非稱作“合辦機構”，在申請書上亦不是聯合申請機構，但卻在所有盛事的宣傳品（包括請柬、單張、海報和舞台展板）冠上“合辦機構”名銜。然而，沒有證據顯示基金秘書處曾向主辦機構查詢有關該機構與這兩個關連組織的關係，以及兩者的能力（註 6）。主辦機構安排關連組織協助舉辦文化盛事並不罕見，尤其在有關服務供應商為數不多而市場亦有限的情況下，更為常見，但應將其關

註 6：主辦機構在二零一四年三月告知旅遊事務署，就有關盛事而提交基金秘書處的記錄中，已載述該兩個合辦機構的角色。然而，秘書處並無提出任何疑問。

係向旅遊事務署和評委會申報，讓兩者在知情下評審主辦機構的能力和主辦機構與關連組織之間的交易是否獨立而公平地進行。

3.11 審計署認為，旅遊事務署需要要求申請機構披露其管理團隊和將會積極參與籌辦建議盛事的關連組織，該署並應制訂更具體指引，協助其員工作出更有效評審。

不一定跟進相關政策局／部門的評語／保留意見

3.12 基金秘書處向評委會建議基金撥款額和簽訂撥款協議之前，會審視主辦機構提交的開支預算並諮詢相關政策局／部門，以確保其開支預算的資料準確。二零零九年五月，商務及經濟發展局告知立法會財委會，評委會審議基金申請時，會借助委員在相關領域的專門知識，並考慮政府相關政策局／部門提出的意見。《申請指引》亦述明，評委會審議申請時，可邀請相關界別的獨立專家協助。

3.13 審計署留意到，實際上，基金秘書處在審議申請時，會徵詢相關政策局／部門(包括民政事務局、新聞處及財政司司長辦公室的政府經濟顧問)和旅發局的意見，但從不曾向掌握個別界別專業知識的外界機構徵詢意見。審計署亦留意到，在一宗個案(見例子七)，主辦機構的相關活動已影響到基金盛事的吸引力和入場人次，但旅遊事務署和評委會都不曾獲通知有關事宜，秘書處更沒有充分跟進政策局／部門所提出的意見。

例子七

1. 盛事 G 獲得基金撥款 250 萬元，用以在香港和外地宣傳盛事。這項盛事為期三個星期，上演四齣本地制作的節目，合共 45 場次。
2. 四個聯合主辦機構在申請書上聲稱，這四齣節目均曾在香港和外地上演並取得佳績，但沒有提及計劃安排有關節目在短期內再次上演。旅遊事務署和民政事務局／康文署在審議申請時，已指出該項“新”盛事僅是將四齣本地制作的節目合併重演；有關節目過去已重演多次，而其中一個節目(項目 A) 更在主辦機構提交申請之前一個月在康文署場地上演 11 場。在已遞交的申請書上，在盛事 G 編排的 45 場表演中，項目 A 佔其中 10 場。民政事務局／康文署又指出，盛事 G 的預算市場推廣開支為 250 萬元，看來偏高。不過，基金秘書處最終沒有在撥款協議訂立條文，為在貼近盛事舉行期間的前後時間重演該四齣盛事節目作出規管，以免影響盛事表演的吸引力和入座率。
3. 審計署從主辦機構在網頁發布的資料發現，主辦機構在二零零九年七月底提交申請後，將盛事合共四齣節目中的三齣分別安排在香港和外地上演，而上演日期更緊貼基金盛事舉行日期前後時間。審計署特別注意到，主辦機構在二零一零年二月簽訂撥款協議之前，分別在香港和內地廣東省上演六場(與基金盛事同一表演場地)和四場項目 A(項目 A 的重演時間表載於附錄 B)。二零一零年四月，項目 A 作為盛事 G 的節目之一，共上演了 10 場。無論在向基金申請撥款時，抑或在簽訂撥款協議或舉行盛事之前，主辦機構都沒有將重複上演項目 A 一事通知旅遊事務署和評委會。
4. 在簽訂撥款協議之後第二日，項目 A 再於澳門重演，而項目 A 作為基金盛事節目，在香港上演之後兩日，便移師加拿大再演三場(註)。在盛事 G 的事後評核報告中，主辦機構報稱耗資約 91 萬元在本地和外地宣傳項目 A，但審計署注意到，作為盛事 G 節目的項目 A，門票收入僅有 87 萬元(較宣傳開支還少)，而且在基金盛事節目內，10 場項目 A 的每場平均觀眾人數亦不比主辦機構在盛事舉行之前在同一場地上演的六場表演的每場平均觀眾人數為多(見上文第 3 段)。

(待續)

(續)

5. 主辦機構在申請書中強調會進行廣泛宣傳，以吸引非本地旅客參與基金盛事，並以澳門、內地和加拿大等地的旅客為特定目標對象。雖然撥款協議亦訂明，主辦機構須在澳門和內地推廣旅遊產品組合，但主辦機構在澳門和內地宣傳基金盛事的開支甚少，反而大多數開支用於在加拿大的宣傳工作（見第 4.14(a) 段）。然而，基金秘書處看來沒有採取任何跟進行動。

6. 主辦機構最終無法達到撥款協議中訂明的某些重要目標，例如未能為基金支持的盛事吸引到所承諾數目的參與者及非本地旅客。參與盛事的旅客人數遠低於所承諾的數字，差幅達 67%（承諾的旅客人數為 10 000 人，但實際人數僅為 3 300 人）。鑑於主辦機構的表現未如人意，基金的管制人員接受評委會的建議，向主辦機構作出財政懲處。然而，在決定作出財政懲處之時，評委會及旅遊事務署並未獲悉主辦機構在貼近盛事舉行期間的前後時間重演有關節目。

註：主辦機構曾更改基金盛事的節目日程，以項目 A 作為基金盛事的最後一場表演，但沒有證據顯示旅遊事務署曾獲通知有關調動。嚴格來說，這類節目調動須經旅遊事務署批准。

資料來源：旅遊事務署的記錄和審計署的研究

3.14 審計署認為，應加強與申請機構的溝通，使申請機構知悉，須在申請書呈報或披露他們安排在緊貼基金盛事舉行日期前後舉辦的相關活動。旅遊事務署亦需更積極跟進政策局／部門的意見。

第 4 部分：監察和評核盛事

4.1 本部分探討旅遊事務署對基金盛事的監察和評核。

監察和評核機制

4.2 當局在二零零九年設立基金時，曾向立法會保證，會訂定措施，以確保審慎地發放和管理公帑。二零一二年四月，當局就修訂基金申請一筆為數 1.5 億元的新承擔額時，再告知立法會，當局已實施多項管制措施，包括規定主辦機構須在申請書說明盛事的預期成果、主要進度指標、目標和衡量盛事成效的方法；提交事後報告和經審計財務報表；以及讓政府和評委會的代表進行實地視察，以確保妥善監察基金撥款的運用及跟進盛事的進度。管制措施詳情見附錄 C。

審查結果

4.3 本部分探討下列審查事宜：

- (a) 簽訂撥款協議 (第 4.4 至 4.6 段)；
- (b) 監察盛事的推行 (第 4.7 至 4.23 段)；及
- (c) 發放撥款 (第 4.24 至 4.27 段)。

簽訂撥款協議

4.4 23 項基金盛事的撥款協議已簽訂。審計署分析基金的記錄後，發現在該 23 項盛事中，有 13 項的撥款協議是在盛事舉辦日期之前的一個月內才由旅遊事務署與主辦機構簽訂，其中四項盛事的情況尤為極端，僅於盛事舉辦日期之前數日簽訂，詳情如下：

盛事	申請日期	撥款協議的 簽訂日期 (a)	盛事 開始日期 (b)	協議簽訂與 盛事舉辦 之間的日數 (c)=(b)-(a)
I	2009 年 7 月 22 日	2009 年 11 月 9 日	2009 年 11 月 13 日	4
D1	2010 年 4 月 8 日	2010 年 7 月 16 日	2010 年 7 月 23 日	7
D3	2011 年 9 月 22 日	2012 年 6 月 27 日	2012 年 7 月 2 日	5
H	2012 年 7 月 5 日	2012 年 11 月 8 日	2012 年 11 月 15 日	7

4.5 在上述四個極端個案中，主辦機構在敲定構成撥款協議一部分的運作計劃和盛事預算時，所費時間甚長，致使撥款協議在極後期才簽訂。儘管基金秘書處於簽訂撥款協議之前已積極跟進和監察盛事的推行，並提醒主辦機構恪守尚待簽訂的撥款協議的條款及條件，但有關安排可予改善。

4.6 由於撥款協議在極後期才簽訂，協議所訂的部分管制措施無法有效執行。舉例來說，撥款協議規定，在協議的開始日期(由協議日期起計)至屆滿或終止日期內，受資助機構須每六個月提交進度報告。然而，審計署發現，所有在二零一四年二月中之前舉辦的 23 項盛事都不曾提交進度報告，因為協議日期與盛事舉辦日期太過接近。

監察盛事的推行

利益衝突

4.7 由於關連者之間的交易較難確定是否按正常商業原則進行，所以通常需從嚴檢查，並採取足夠的防範措施，防止濫用撥款。從基金開始設立時，旅遊事務署已在《申請指引》和撥款協議訂明，主辦機構(包括其員工和代理人)應該：

- (a) 申報在採購／招標及招聘員工方面的利益衝突；
- (b) 確保為盛事採購的一切物品、服務和設備，不論價值為何，均只向並非主辦機構的關連組織或人士的供應商採購，除非獲政府批准，則另當別論；及
- (c) 建立可緩減所申報利益衝突的機制。

4.8 審計署審查基金的記錄後發現：

- (a) 在部分基金盛事中，主辦機構僱用關連代理人或向關連服務供應商採購主要服務；及
- (b) 上文(a)項所述盛事的主辦機構大都沒有申報與關連者之間的關係，亦沒有就向關連者採購和招聘員工事宜以書面通知旅遊事務署。

4.9 然而，主辦機構與所僱用代理人／服務供應商之間的關係，從主辦機構在申請書提供的資料或為盛事備存的帳目和記錄已可發現，但沒有證據顯示基金秘書處曾就主辦機構的採購和僱傭事宜要求澄清及／或進行額外檢查。下文載列兩項基金盛事的主辦機構僱用關連代理人的例子。

例子八

1. 關於盛事 E1 和 E2，審計署進行公司查冊後，發現主辦機構僱用的代理人(公司)與主辦機構有關連，因為代理人的股東亦是主辦機構執行委員會的當然委員。代理人為上述兩項盛事提供的服務價值分別達 290 萬元和 270 萬元，佔總開支 12%。
2. 然而，主辦機構既沒有申報上述關係，亦沒有就向關連代理人採購一事徵求政府批准。審計署注意到，在盛事 E1，主辦機構向代理人發放 20 萬元獎金，但這筆獎金從未編列在預算之內。計及所支付的獎金，盛事開支已超出預算，但基金秘書處卻沒有查問。

資料來源：旅遊事務署的記錄和審計署的研究

4.10 審計署又注意到，儘管從基金記錄中，審計署發現部分主辦機構有進行關連交易，但除了一項基金盛事的主辦機構，其他主辦機構均沒有在提交秘書處的經審計財務報表中呈報關連交易。不過，如前文所述，主辦機構可能需要其關連組織協助籌辦盛事，而這安排更可能是盛事能否取得佳績的關鍵。因

此，向旅遊事務署和評委會呈報並使他們知悉主辦機構與關連組織之間的關係，至為重要。

採購和招聘員工

4.11 廉署在二零一零年的檢視已指出，主辦機構員工為獲資助盛事採購或招聘臨時員工時，可能存在濫用撥款的風險，而當時已有的防範措施並不足以防範主辦機構使用偽造採購記錄和薪金記錄。廉署向基金秘書處建議下列防貪措施：

- (a) 在實地視察時，隨機查核主辦機構僱用的員工數目（見第 2.14 段）；及
- (b) 規定主辦機構須設立雙層審批制度，加強監管招聘主要人員和審批主要物品或服務合約的工作。

經評委會通過後，旅遊事務署修訂相關的基金文件，包括《申請指引》，並由二零一零年十二月起生效。

4.12 在廉署檢視之後，基金秘書處已向所有基金盛事的主辦機構提供廉署就採購和招聘員工事宜制訂的《防貪錦囊》，並在撥款協議訂明，主辦機構須設立雙層審批制度，處理主要人員的招聘工作，並審批為盛事進行採購／招標的主要物品、服務和設備合約。此外，撥款協議已訂明，主辦機構進行採購和招聘員工時，須遵守下列規定：

- (a) 他們須以極為審慎的態度為盛事採購物品、服務和設備，並確保採購的所有物品、服務和設備，不論價值為何，均以公開、不偏不倚、公平及具競爭性方式進行，而且只向並非主辦機構的關連組織或人士的供應商採購，除非獲政府批准，則另當別論；
- (b) 他們須以極為審慎的態度為盛事僱用員工，並確保為項目招聘員工的工作，均以公開、不偏不倚、公平及具競爭性方式進行；
- (c) 他們須遵循向公眾負責、物有所值、透明、公開和公平競爭的原則，為其項目設立和營運妥善及有充分監管的採購／招標及物料管理制度；及

- (d) 他們須尋求廉署協助，採納廉署的《「誠信·問責」－受資助機構實務手冊》所列的最佳作業守則，並為主辦機構的董事和僱員建立一套行為守則，以確保其採購及員工招聘的程序已納入合適的防貪措施。

4.13 然而，審計署認為，僅在撥款協議加入上述規定，不能充分保證主辦機構的主要採購和招聘工作均符合公開、公平和具競爭性原則。基金秘書處需採取措施，確保主辦機構已設立妥善的採購／招標及物料管理制度，以及在盛事舉辦後加強抽樣查核主要採購記錄或薪金記錄。鑑於第 4.14 段所述的懷疑不當行為，秘書處尤其需加強檢查和監管基金盛事的運作情況。

審計署發現的懷疑不當行為

4.14 審計署審查選定盛事的基金記錄時，發現下列懷疑不當行為，涉及盛事的採購、招聘員工和其他收支項目：

有關盛事 G 的懷疑浮報開銷 (見 (a) 和 (b) 項)

- (a) 基金撥出的 250 萬元撥款，只限用於宣傳在二零一零年舉辦的盛事 G，當中多場表演包括四齣曾經重演的本地製作廣東話節目 (見第 3.13 段的例子七)。民政事務局／康文署在審議申請時，已指出盛事 G 的預算市場推廣開支為 250 萬元 (佔預算製作費的 70%)，看來偏高。審計署發現盛事 G 其中一齣項目 A 在香港的基金盛事節目上演之前兩個月已在澳門重演，其後於基金盛事完結之後兩日在加拿大上演三場 (見例子七的第 4 段)。因此，以基金撥款支付的宣傳和推廣費用，部分有否用來宣傳主辦機構在其他場合上演的項目 A，存在頗高風險。這筆 250 萬元推廣預算由基金資助，包括用於開發具特色的旅遊產品組合，以及在內地、澳門和亞太區宣傳有關產品 (民政事務局／康文署已指出該預算偏高)。審計署發現，主辦機構其後耗資 270 萬元推廣盛事，並注意到：

海外的電視宣傳 (實際支出：24 萬元)

- (i) 所有開支差不多全用於在加拿大電視台宣傳項目 A，而非基金盛事舉辦的所有四齣節目。如上文 (a) 項所述，項目 A 在香港的基金盛事完結之後兩日在加拿大上演三場；

- (ii) 根據撥款協議，主辦機構應於舉辦基金盛事後提交宣傳報告，詳載在本地及外地發布與盛事有關的所有宣傳資料和傳媒報道摘要。不過，盛事 G 的主辦機構所提交的宣傳報告，沒有提述加拿大的電視廣告。根據基金的記錄，沒有證據顯示主辦機構已遵照撥款協議的規定，事先將上述電視廣告送交新聞處審批；
- (iii) 至於已呈報的開支中，一筆約 92,000 元的開支沒有任何正式收據作佐證；用以證明支付該筆款項的收據亦不是正式收據，因為收據上沒有客戶名稱和所提供服務的描述（例如廣告性質、片長和廣告期），亦沒有授權人簽署和公司印鑑。另有一筆 32,970 元開支是用於在北美宣傳所有四齣節目，但只有一張購買加元的銀行兌換收據作憑據，並無發票或正式收據佐證；

製作電視預告片（實際支出：47 萬元）

- (iv) 對於耗資 46 萬元（由一間香港公司）製作的廣東話、普通話和英語版電視預告片，基金秘書處沒有釐清有關預告片是否專供基金盛事節目使用，抑或通用於基金盛事的節目和主辦機構在緊貼基金盛事舉辦日期前後的其他場合表演。審計署曾索取該預告片的拷貝，但截至二零一四年三月底，秘書處仍在與主辦機構跟進此事；
- (v) 如同上文 (ii) 項，沒有證據顯示主辦機構曾遵照撥款協議的規定，將預告片送交新聞處審批；
- (vi) 主辦機構為製作預告片採購的服務，沒有報價單佐證；及

印製宣傳品（實際支出：38.7 萬元）

- (vii) 根據撥款協議，印製宣傳品（例如單張和場刊）的預算為 20 萬元，而主辦機構卻用了 38.7 萬元。主辦機構在事後評核報告解釋，印刷費用增加，是由於額外印製宣傳品和選用較優質的印刷物料。沒有證據顯示秘書處曾查詢額外印製的宣傳品是否只用於基金盛事的節目。雖然所印製的宣傳品載有商業廣告（例如航空公司／珠寶商的廣告），但經審計財務報表沒有記錄由此所得的收入；
- (b) 相關政策局／部門在評審該申請時指出，無須購置新設備和耗費設計開支，例如舞台設計、服飾設計、燈光和填詞等（因為該四齣節

目都是重演的製作節目)。他們作出評論時，並不知道主辦機構會在貼近基金盛事舉辦日期前後安排有關節目再上演多次。事後發現確有為這類費用作出開支，而盛事 G 結果錄得 230 萬元赤字 (扣除基金撥款後)，當中包括項目 A 所招致的約 90 萬元虧損；

關於上述 (a) 及 (b) 項，旅遊事務署在二零一四年三月底知會審計署，由於主辦機構未能達到撥款協議中訂明的某些重要目標，因此已對其作出財政懲處 (見第 3 部分例子七的第 6 段)。雖然基金秘書處正就上述審查結果，向盛事 G 的主辦機構加以跟進，該機構最近向旅遊事務署解釋，由於人手非常有限，目前並沒有時間翻查記錄，其回應最快要到二零一四年六月底才可提交；

採購和招聘員工 (見 (c) 至 (e) 項)

- (c) **在未獲政府批准下向關連者採購和招聘** 以二零一一至二零一三年間舉行的三項為期一日的盛事為例 (第 2.18 至 2.21 段所述的盛事 C1、C2 和 C3)，大部分服務 (包括招聘表演者) 是向主辦機構的兩個關連組織採購，並為此分別支付總額 150 萬元、100 萬元和 140 萬元，佔該三項盛事總開支的 48%、36% 和 44%。審計署發現，有關採購和招聘，都沒有報價單、發票、員工招聘記錄，以及附有表演者確認收據的薪金記錄。主辦機構亦沒有按照撥款協議規定，就向關連的服務供應商採購一事申報利益衝突或徵求旅遊事務署批准；
- (d) **超額付款予一主辦機構** 審計署審查基金記錄後，發現在一項盛事中，主辦機構獲超額付款 22.7 萬元。基金秘書處查核主辦機構的帳目和記錄時，並未發現上述超額付款。二零一四年一月，審計署將超額付款一事告知秘書處。同年二月，秘書處向主辦機構討回該筆超額付款；
- (e) **基金撥款用於支付商業贊助機構的宣傳費** 在一項盛事中，基金撥款 160 萬元，以資助主辦機構的轉播費用，其中包括在電視節目植入商業贊助機構產品的 10 萬元費用，但這筆費用不應由基金支付。在另一項盛事中，基金撥款 180 萬元，以資助轉播費用，其中又包括以商業贊助機構之名作為盛事名稱 (與撥款協議所訂名稱不符) 的 20 萬元費用。以基金撥款支付商業贊助機構的宣傳費，同樣並非適當做法；

達致撥款協議所訂的主要成果 (見 (f) 項)

- (f) 在二零一三年年初舉辦的一項盛事，主要成果之一是由主辦機構進行一項會列入“健力士世界紀錄”的活動。盛事完成後，基金秘書處向評委會報稱，主辦機構嘗試刷新健力士紀錄的活動已圓滿結束。這項盛事獲基金撥款 140 萬元 (佔盛事總開支 43%)，最後一期的基金撥款於二零一三年年中發放。因應審計署在二零一四年二月提出的查詢，主辦機構告知秘書處，其刷新健力士紀錄的申請仍在處理中 (距刷新紀錄活動已逾一年)。秘書處可考慮跟進；

呈報盛事收入和處置未用盛事餘款 (見 (g) 及 (h) 項)

- (g) **懷疑漏報若干盛事活動的收入** 某項盛事的經審計財務報表所列來自盛事活動的實際收入為 16.1 萬元，遠低於預算所列的 70 萬元。有跡象顯示，該盛事某些活動的收入並沒有計算在內，致使在經審計財務報表呈報的收入可能少於實際收入。例如根據傳媒報道，其中一項盛事活動已售出約 2 000 張門票 (每張門票定價為 300 元)。不過，沒有證據顯示基金秘書處曾向主辦機構跟進有關事宜。二零一四年三月，主辦機構向旅遊事務署解釋，在事後評核報告沒有呈報有關盛事活動的收入，是因為該活動已外判予一第三方管理，及只記錄了該活動的淨虧損額。旅遊事務署同意上述做法在會計角度上並不理想；及
- (h) **不當地將盛事的未用餘款退還贊助機構** 某項盛事的主辦機構獲一機構贊助 80 萬元。因該盛事有 28 萬元未用餘款，主辦機構便退還贊助機構 28 萬元。根據撥款協議，主辦機構應將該筆 28 萬元未用餘款退還政府。二零一四年三月，主辦機構向旅遊事務署解釋，該贊助機構承諾使用贊助費，令盛事不致出現虧損，因此主辦機構把盛事未用的 28 萬元餘款退還贊助機構。旅遊事務署於二零一四年三月底告知審計署，將來會在撥款協議清楚訂明，主辦機構必須就任何將贊助費退回商業贊助機構的特別安排，以書面知會旅遊事務署，並事先尋求該署同意。

4.15 由於事關公帑，從第 4.14 段所述的審查結果看來，旅遊事務署急需加強與盛事的申請機構和主辦機構溝通，並加強審查和管制基金盛事的運作。審計署認為，旅遊事務署需更努力處理有關事宜，因為第一層盛事涉及巨額基金撥款，而且可能由外地商業機構舉辦。

監察基金盛事的門票分發安排

4.16 審計署發現，旅遊事務署一般不會在撥款協議訂定條件，規管門票的分發安排。舉例來說，盛事 H 於二零一二年舉行，為期四日，獲基金撥款 1,500 萬元 (佔盛事總開支 31%)。旅遊事務署沒有在撥款協議訂明出售或送贈予公眾的門票數目或分配比例，亦沒有訂明撥入具特色的旅遊產品組合的門票數目。事實上：

- (a) 主辦機構將盛事 H 的 93% 門票 (23 000 張) 免費派發予場地提供者、贊助機構和主辦機構等，而售予公眾的門票僅佔 7%(1 500 張)；及
- (b) 不曾為盛事 H 開發具特色的旅遊產品組合。

直至審計署於二零一四年年初提出查詢之前，基金秘書處不曾查詢盛事門票的分發安排。秘書處亦沒有規定主辦機構須在事後評核報告提供任何有關分發門票安排的資料。

4.17 審計署發現，在二零一三年舉行的另一項盛事 (盛事 J) 獲得基金撥款 800 萬元 (佔盛事總開支約 25%)。其撥款協議規定，主辦機構須預留 4 000 張門票，供直接售予海外旅客；預留 4 000 張門票，供旅發局在海外推廣之用；以及預留至少 18 000 張門票，供售予公眾。審計署認為，在撥款條件訂明門票的分發安排的做法可取，應在日後舉辦的所有收費盛事中採用。

籌辦盛事 J

4.18 基金向盛事 J 的主辦機構撥款 800 萬元 (見第 4.17 段)，用以在二零一三年七月底於香港大球場舉辦一場足球賽事。這是重點盛事，由主辦機構邀請一隊著名足球隊來港作表演賽。不過，由於大球場的草地球場情況惡劣，盛事 J 造成負面宣傳效果。

4.19 從盛事 J 可見，下列範疇須予改善：

- (a) **執行撥款條件** 根據二零一三年一月簽訂的撥款協議，主辦機構承諾，該主辦機構／球隊在二零一三年巡迴賽中不得在華南及“鄰近東南亞國家”舉辦同類賽事。然而，該球隊於二零一三年巡迴賽中在 (位於東南亞的) 泰國舉行賽事。雖然基金秘書處已獲通知在泰國舉行的賽事，但礙於撥款協議沒有清楚界定“鄰近東南亞國家”

一詞的定義，難以執行該主辦機構／球隊不得在“鄰近”地方舉辦同類賽事的撥款條件；

- (b) **場地管理** 在盛事結束之後，負責管理大球場的康文署隨即檢討盛事場地的球場問題，認為有多個因素導致舉辦足球賽事的球場狀況欠佳，包括草地球場狀況、天氣持續欠佳（二零一三年七月有連場大雨），以及該賽事舉行之前有其他賽事密集進行（在盛事J舉行之前的一星期內曾舉行四場比賽）。在該賽事之後一天，康文署宣布對大球場的草地護養及管理事宜進行全面檢討，並針對有關問題制訂短、中和長期措施；及
- (c) **具體應變計劃** 主辦機構已在二零一二年七月提交的申請中，提及有關惡劣天氣的風險；而旅遊事務署為審議申請而諮詢民政事務局時，後者亦就本港夏季時的惡劣天氣，以及申請機構並無提交具體應變計劃表示關注。然而，並無證據顯示基金秘書處曾作出足夠的跟進行動，以確保主辦機構已因應有關風險而制訂妥善的應變計劃。幸而，在足球比賽舉行期間天氣良好。

當局於二零一四年三月底告知審計署，評委會和旅遊事務署認為，盛事J對香港居民和旅客都有吸引力，但亦明白要求該著名足球隊專程來港是不切實際的，故已指示基金秘書處作出安排，確保有關球隊不會在香港的緊鄰城市作賽，以免影響香港賽事的吸引力。就上文(c)項而言，評委會及旅遊事務署得悉，在夏季舉行足球賽須面對天氣帶來的風險，但亦明白要在本港建成全天候運動場之前制訂可行的應變計劃，同時又不嚴重影響盛事規模或增加成本，實在殊不容易。

基金撥款並非用於指定用途

4.20 如前文所述，撥款協議通常已訂明，政府撥款須作指定用途，例如將基金撥款用於加強宣傳或使盛事內容更為豐富，以吸引更多遊客參與。不過，審計署留意到，有數項盛事沒有將基金撥款用於指定用途。現以例子九闡釋。

例子九

1. 根據盛事 D4 的撥款協議，聯合主辦機構只可將基金撥款 (550 萬元——註) 用於下列三項用途：

- (a) 為盛事招攬更多海外參與者；
- (b) 加強在香港以外地方宣傳盛事；及
- (c) 吸引更多專程為盛事來港的旅客。

2. 不過，根據構成撥款協議一部分的主辦機構預算，基金撥款會用於支付下列開支項目：

開支類別	款額 (百萬元)
場地布置	3.2
設備租賃	2.0
清潔服務	0.1
其他	0.2
總計	5.5

基金撥款看來並非用於海外宣傳，而是用以支付籌辦盛事的開支，而這開支與撥款協議指明的用途 (見上文第 1 段) 沒有明確關連。

3. 事實上，基金已按上述預算，資助主辦機構支付上述指明開支項目。

註：盛事 D4 獲基金撥款 530 萬元，另有儲備結餘 20 萬元，後者源自上年舉行同類盛事的營運盈餘，並獲旅遊事務署批准保留，供主辦機構在二零一三年重辦盛事。

資料來源：旅遊事務署的記錄

執行鳴謝規定

4.21 根據撥款協議，主辦機構須在盛事的所有宣傳品上以顯眼方式鳴謝政府資助，並須在舉行盛事的場地和其他相關地點顯眼地展示。由二零一二年五月起，在盛事場地展示的所有廣告、宣傳品及贊助機構展品所載的資料，均須取得新聞處和基金秘書處的書面批准。然而，審計署發現，雖然主辦機構通常已取得新聞處批准，但從不曾徵求基金秘書處批准，而且最少有三項盛事在展示對政府資助的鳴謝安排上可予改善。

宜在盛事完成之後不久舉行檢討會

4.22 根據撥款協議，主辦機構須於盛事完成之後的四個月內提交事後報告和經審計財務報表。以盛事 J 為例(見第 4.18 及 4.19 段)，雖然足球賽事早於二零一三年七月舉行，但主辦機構卻獲准延至二零一四年一月底才提交事後評核報告和經審計財務報表(旅遊事務署將限期延長兩個月)。

4.23 由於事後報告和經審計財務報表須於盛事完成多個月之後才擬備，旅遊事務署應考慮在盛事完成之後，例如一個月內，與主辦機構舉行檢討會，以評估盛事的成效和可借鑑的經驗。

發放撥款

4.24 根據《申請指引》，政府只會在撥款協議妥為簽訂後才發放基金撥款，並在獲資助機構已圓滿地達成適當的主要進度指標後，分期發放基金撥款，而最後一期撥款會在以下情況發放：

- (a) 盛事已圓滿完成；
- (b) 已提交盛事的評核報告、宣傳報告、調查報告和經審計財務報表，令評委會和管制人員信納；及
- (c) 獲資助機構已按撥款協議規定履行全部義務和責任。

沒有按照預定的主要進度指標發放撥款

4.25 二零零九年六月，在盛事基金設立之後不久，評委會同意，“根據入選盛事的業務計劃、預算及現金流規定……並須符合獲評審委員會接納的預定及清晰界定的主要進度指標／目標”，分期發放撥款。

4.26 然而，審計署發現，在所有 22 項已完成的盛事中，當局都沒有按照盛事的預定主要進度指標發放撥款予主辦機構，而是按劃一付款時間表發放撥款，即在簽訂撥款協議時發放 50% 撥款，並在盛事圓滿完成並提交令評委會和管制人員信納的事後報告和經審計財務報表後發放餘下 50% 撥款。

4.27 鑑於基金盛事的規模及性質各有不同，審計署認為，旅遊事務署須根據個別盛事的情況釐定付款時間表。標準付款時間表一般適用於第二層盛事，即在簽訂撥款協議後先發放 50% 撥款，其後在盛事圓滿完成和提交事後報告和經審計財務報表後再發放餘下 50%。不過，就第一層盛事而言，旅遊事務署日後需就個別盛事制定妥善的付款時間表。

第 5 部分：未來路向

5.1 本部分探討基金的近期發展和未來挑戰，並就未來路向提出建議。

需發揮盛事所帶來的效益

5.2 盛事不僅為香港增添姿彩和活力，亦讓訪港旅客有更豐富的旅遊體驗。精彩的盛事可吸引旅客專程為盛事來港，為香港帶動與旅遊業相關行業的發展，例如酒店、航空、餐飲和零售業，並創造更多職位。盛事如辦得有聲有色，可吸引海外傳媒報道，提升香港作為國際大都會的形象，並鞏固作為亞洲盛事之都的地位。基金設立後，可提供機會招攬盛事來港舉辦，發揮盛事效應。

修訂基金

5.3 當局參考基金的首三年運作經驗和二零一一年度的檢討結果後，提出修訂基金的建議，於二零一二年四月獲立法會財委會批准後，同年五月推行。如第 2.4 段所述，修訂基金分為兩層，分別為：

- (a) **第一層** 目標是提供經濟誘因，吸引新辦或已具規模和名氣的盛事來港舉辦，以鞏固香港作為亞洲盛事之都的形象。這些盛事的主辦權可能由香港以外的私人活動管理公司或專業機構所擁有及／或由他們營辦。商務及經濟發展局希望通過設立第一層機制招攬有關盛事來港舉辦，目標是吸引更多遊客來港和提升香港的國際知名度；及
- (b) **第二層** 基本上是過去基金制度的改良版。第二層機制旨在向本地非牟利機構提供撥款，在香港舉辦具潛力發展成為盛事的活動，特別是能展現傳統中國文化和本港文化特色的活動。所有本地註冊的非牟利團體均有資格在第二層機制下申請撥款。評審第二層盛事申請所依據的基本原則和評審準則，已於第 1.5 及 1.8 段闡述。

審查結果

5.4 本部分探討下列審查事宜：

- (a) 推行修訂基金將會面對的挑戰 (第 5.5 至 5.12 段)；及
- (b) 需界定用以衡量修訂基金成效的主要服務表現目標 (第 5.13 至 5.15 段)。

推行修訂基金將會面對的挑戰

5.5 二零一二年四月，商務及經濟發展局告知立法會財委會，為推展第一層機制，當局會：

- (a) 聘任獨立顧問進行全面研究，以物色具潛力列入第一層盛事名單的活動，以便引入香港；及
- (b) 有關名單經評委會審議並獲基金的管制人員原則上批准後，根據議定的優先次序聯絡名單所列盛事的相關擁有人，與他們洽商是否有興趣前來香港舉辦有關盛事，然後由政府與有關盛事擁有人磋商條款及條件，並根據磋商結果邀請主辦機構向基金提交正式申請。

管制人員負責根據評委會的建議批核申請。如申請獲得批准，政府會與主辦機構和其他有關各方簽訂撥款協議。

5.6 二零一二年四月，商務及經濟發展局告知立法會財委會：

- (a) 現行監察機制應同時適用於未來的第一層和第二層盛事。就第一層盛事而言，旅遊事務署會諮詢廉署，以期從防貪角度制訂更嚴謹的監察及管制措施；及
- (b) 撥予基金的 1.5 億元撥款可讓修訂基金運作約五年，直至二零一七年三月。當局預計向修訂基金提出的申請和基金盛事的數目均會增加。為確保基金監察得宜，當局會加強基金秘書處的人手，以應付增加的工作量。

聘任顧問研究有潛力成為第一層盛事的活動

5.7 二零一二年九月，當局耗資 60 萬元聘任顧問，進行全面研究，以物色具潛力列入第一層盛事名單的活動，以便引入香港。政府採納顧問報告後，要求顧問繼續提供服務，為期 12 個月（將會於二零一四年五月到期），以協助政府聯絡推介活動的主辦機構／擁有人。不過，邀請主辦機構來港舉行盛事的工作，由政府牽頭處理（見第 2.4 段）。

5.8 二零一三年五月，評委會接納顧問報告，並於同年六月舉行的集思會上，決定即時跟進一項盛事“盛事 X”，包括主動聯絡其主辦機構，以招攬盛事 X 來港舉行，作為基金的第一層盛事。

近期發展

5.9 然而，盛事 X 不會於二零一四年來港舉辦。在回應立法會議員的查詢時，商務及經濟發展局在二零一四年一月，告知立法會：

- (a) 盛事主辦機構曾有意安排盛事 X 於二零一四年十一月在香港舉行，這建議亦獲政府原則上支持；
- (b) 由於時間極為緊迫，旅遊事務署無法就賽道設計及相關事宜與主辦機構達成協議；及
- (c) 旅遊事務署會與主辦機構保持緊密聯絡，積極探討與賽事有關的工程和其他事宜，務求制訂最佳解決方法。

5.10 截至二零一四年三月，基金的情況如下：

- (a) 旅遊事務署已物色兩項有潛力成為第一層盛事的活動，以便跟進；
- (b) 由二零一二年四月起，所使用的基金撥款額和獲批准的基金盛事數目持續減少（見第 2.8 段）；及
- (c) 修訂基金在 2012-13 和 2013-14 年度（截至二零一四年一月）實際撥款額分別僅約 1,700 萬元和 1,500 萬元，遠低於立法會財委會文件所列的 2,500 萬元和 3,500 萬元的估計開支。

二零一四年三月，旅遊事務署告知審計署，由於基金的資金有限，而且指定供第一層和第二層盛事使用，所以旅遊事務署和評委會的目標是物色一兩項真正具優厚潛力的盛事，並專注招攬這些盛事來港舉辦；在同一時間與所有表列具潛力盛事的主辦機構洽商，並不可行。旅遊事務署和評委會按循序漸進方針推展第一層機制，現正同時跟進兩項可在第一層機制下招攬來港舉行的盛事。

5.11 審計署歡迎旅遊事務署近期作出的努力，但注意到推展修訂基金將會面臨不少挑戰，詳情如下：

第一層

- (a) **難以招攬第一層盛事** 第一層盛事須在國際上有強大號召力，既能吸引國際傳媒廣泛報道，又可吸引大批旅客專程為盛事來港。如可能的話，可安排有關盛事來港連續舉辦數年，以建立持久的知名度和影響力。不過，顧問研究於二零一三年五月完成，至今已過了差不多一年（見第 5.7 及 5.8 段）。旅遊事務署需更努力物色和爭取第一層盛事來港舉辦；
- (b) **本地因素和條件限制** 招攬第一層盛事來港，須克服不少本地因素和限制，例如盛事的文化內涵和實質條件／場地限制；
- (c) **政府監察第一層盛事的預備工作** 雖然香港在舉辦盛事方面有豐富經驗，但第一層盛事涉及巨額公帑，亦有香港以外成立的商業活動主辦機構或職業體育會參與，所以旅遊事務署需制訂一套更為全面的監察和管制機制。二零一二年四月，商務及經濟發展局告知立法會，雖然現有的監察機制同樣適用於第一層盛事，但該局會諮詢廉署，從防貪角度制訂更嚴謹的監察及管制措施。不過，截至二零一四年二月，當局仍未諮詢廉署，亦未為第一層盛事而制訂更為全面的監察機制；

第二層

- (d) 被拒申請的比率偏高，而且屢有盛事受財政懲處，影響基金達成目標的成效（見第 2.8 至 2.10 段）；
- (e) 需物色更多新的盛事，以解決新辦與重辦盛事比例失衡的問題（見第 2.35 段）；及
- (f) 如第 4 部分所述，有濫用撥款的風險和在監察和評核盛事方面有數項不足之處。

5.12 旅遊事務署除了須更努力物色真正第一層盛事，以彰顯香港作為亞洲盛事之都形象，亦需加快制訂更為全面的機制，以監察第一層和第二層盛事。香港現有不少盛事都沒有盛事基金撥款資助，但仍能締造國際宣傳效益，公眾參與人數刷新紀錄，當中包括香港馬拉松大賽和香港國際七人欖球賽（見第 2.2 段）。

需界定用以衡量修訂基金成效的主要服務表現目標

5.13 二零一二年四月，當局向立法會財委會申請開立一筆為數 1.5 億元的新承擔額（見第 1.3 段），當時表示最初設立的基金已達到其目的，即促使更多重要盛事在香港舉辦，以豐富旅客的旅遊體驗，並認為應延長基金的運作年期，但沒有提供可計量和量化的主要服務表現目標，以支持開立新承擔額。當局需為修訂基金界定修訂服務表現目標。

5.14 如第 2.2 段所述，基金設立時正值經濟衰退，就業情況不斷惡化。當局設立基金，旨在協助舉辦盛事，並吸引更多旅客訪港，促使他們延長留港時間和增加消費。當局在二零零九年五月建議設立基金時，估計在基金運作的三年內，可創造約 2 800 個職位，並以此作為支持理據。時至今日，香港的經濟狀況已經改變。近年來，香港的旅遊業持續錄得大幅增長，失業率亦於二零一三年降至 3.3% 的低水平，即全民就業水平。

5.15 由於目前的經濟狀況與當年有別，當局需要考慮，繼續沿用創造額外有薪職位數目作為衡量基金成效的重要評審準則，是否有必要和適宜。與此同時，由於當局要為修訂基金另訂修訂服務表現目標，旅遊事務署需設立嚴謹機制，以監察和評核修訂基金的成效。

審計署的建議和當局的回應

第 2 部分：達致基金目標

5.16 審計署建議，作為基金的管制人員，商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)應該：

- (a) 敦促旅遊事務署：
 - 考慮本報告的審查結果和審計署在第 5.11 段發現的挑戰，對基金進行全面檢討；及
 - 更努力物色值得舉辦的第一層盛事，並發掘和推展更多新的第二層盛事(見第 2.12 及 2.35 段)；
- (b) 就被拒申請的比率偏高和屢有基金盛事受財政懲處，查明根本原因，並考慮審計署在第 2.11 段的提議而研究改善措施；
- (c) 跟進第 2.16 至 2.29 段所述的審查結果，並設立嚴謹機制，以核實主辦機構呈報基金盛事已達致的成果和目標(見第 2.30 段)；及
- (d) 探討旅遊事務署可如何加強與其他政策局／部門合作，以免政府對同一項盛事的監察工作出現重疊(見第 2.39 段)。

5.17 商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)整體上同意審計署為確保基金的營運方式達致其目標而提出的建議，並表示：

- (a) 基金於二零零九年五月設立，旨在資助本地非牟利機構在香港舉辦盛事，並鞏固香港作為亞洲盛事之都的地位。當局承認，在基金設立初期，曾努力讓一些非牟利機構有機會主辦大型盛事，而他們的經驗可能遜於專業的商營活動主辦機構。不過，從經驗可見，有部分獲基金資助的盛事的成效未如理想，故當局已向他們施加頗嚴厲的財政懲處，並不准兩宗個案的主辦機構再向基金申請撥款。評委會既要鼓勵有關各方舉辦更多全新和具吸引力的盛事，又要確保公帑運用得宜，須在這兩者之間取得平衡，所以在其後評審第二層盛事的申請時，已偏重考慮申請機構的能力和往績；
- (b) 他亦贊同有需要探討基金的運作模式(包括第一層和第二層機制)，而旅遊事務署亦需努力物色值得基金資助的盛事，包括具吸引力的第一層盛事和新的第二層盛事，因此，旅遊事務署一直與兩項具潛

力作為第一層盛事的主辦機構磋商，但礙於一些本地因素和條件限制，兩項盛事可能難以來港舉辦，但旅遊事務署仍會繼續積極跟進。由於磋商內容涉及商業敏感資料，當局認為不宜在現階段披露細節。當局會適時就日後舉辦的第一層盛事的監察和評審機制諮詢廉署；

- (c) 關於第二層機制，旅遊事務署和評委會都認同，該機制已實施逾四年，其運作模式確有改善空間。評委會為此已於二零一四年三月二十日舉行集思會，探討改善現行第二層機制的方法，目標是資助更多全新盛事。旅遊事務署會跟進評委會的意見，例如提高基金申請進度的透明度；主動就落選申請闡明落選理由；以及設立機制，讓合資格的落選申請機構提交修訂申請，供評委會進一步考慮；
- (d) 當局將會參照第 2.11 段所載的審計署提議，推行下列改善措施：
 - (i) 旅遊事務署會與旅發局磋商，按獲基金資助的盛事的個別情況酌情考慮如何配合推廣，以發揮最佳宣傳效果。旅遊事務署亦會就獲基金資助的盛事，提供超連結，把該署基金專題網頁與旅發局的網頁連結起來，以加強宣傳；
 - (ii) 由第二層機制的下一輪申請開始，旅遊事務署將會在發予各落選機構的通知書中說明落選主因；
 - (iii) 旅遊事務署已採納廉署的建議，並修訂其中一項評審準則（即技術可行性），以涵蓋申請機構在技術和項目管理方面的能力，以及其過往表現，日後亦會參考其他相關政府基金的內部指引，為基金秘書處員工另行制訂一套內部指引，用以審核第二層機制的申請；及
 - (iv) 旅遊事務署除了如常在簽訂撥款協議後與主辦機構舉行會議和因應需要舉行特別會議外，亦會視乎需要，在批准申請並接獲主辦機構接受有條件要約的回覆後，與主辦機構（包括初辦盛事的機構）舉行啟動會議，闡明政府和評委會的期望，以及主辦機構有責任協助旅遊事務署進行監察工作；
- (e) 旅遊事務署已研究第 2.16 至 2.27 段所述的審查結果，日後會設立一個嚴謹機制，以核實主辦機構報稱基金盛事已達致的成果和目標。擬議優化措施的詳情如下：

- (i) 隨機檢查主辦機構在評核報告報稱已達致的成果和目標 (例如已創造有薪職位的數目)；如資源許可，亦會隨機檢查僱傭合約、薪金記錄、銀行結單或其他合適的證據；
 - (ii) 基金秘書處進行實地視察時，會根據值勤記錄即場隨機查核為盛事僱用的員工；
 - (iii) 要求主辦機構清楚區分和訂明本地／非本地參與者、旅客、僱員和記者的人數，並制訂隨機檢查方法；
 - (iv) 向主辦機構查究及／或釐清事宜的文件存錄方式會作出改善，並繼續在可行情況下盡力核實為盛事招聘員工的事宜；
 - (v) 要求主辦機構就點算參與者人數，制訂更符合科學原則的方法，例如委聘專上學院或專業團體進行調查等，在申請書闡明其點算方法，以及在可行情況下，在基金秘書處人員實地視察期間，協助點算為盛事僱用的員工人數；
 - (vi) 與勞工處商討，在撥款協議中界定“有薪職位”一詞，以免將非本地／本地兒童當作盛事僱員點算；及
 - (vii) 與主辦機構和其他有關各方 (例如旅發局) 協商，探討向海外市場推廣盛事的最佳方法，例如開發旅遊產品組合及／或在海外進行宣傳。在可行情況下，旅遊事務署會根據個別盛事的條件，考慮是否就有關開發旅遊產品組合，而在撥款協議增訂規定，例如訂定合理目標；及
- (f) 如資源許可，旅遊事務署會加強與相關政策局／部門協調監察盛事的工作，以免政府對同一項盛事的監察工作重疊。

第 3 部分：評審申請

5.18 審計署建議，作為基金的管制人員，商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)應該：

- (a) 處理第 3.5 段所述的不足之處，以提高評委會的管治水平；
- (b) 跟進第 3.10 段所述的審查結果，即關於主辦機構的兩個關連組織在多項盛事宣傳品的名銜為“合辦機構”；

- (c) 確保旅遊事務署會規定申請機構，披露其管理團隊和將會積極參與籌辦建議盛事的關連組織，並確保旅遊事務署會制定更具體指引，協助其員工作出更有效評審 (見第 3.11 段)；及
- (d) 確保旅遊事務署會採取措施，改善與申請機構的溝通，促使他們知悉，應呈報或披露在緊貼基金盛事舉辦日期前後舉行的活動，並確保旅遊事務署會更積極跟進政策局／部門的意見 (見第 3.14 段)。

5.19 商務及經濟發展局常任秘書長 (工商及旅遊) 同意審計署的建議，並表示：

- (a) 他同意有需要改善評委會的管治水平，並會推行下列改善措施：
 - (i) 旅遊事務署日後委任／再度委任評委會委員時，會考慮委任新委員加入評委會，但同時會注意保持評委會的延續性，因為這對確保評審方針一致至為重要；及
 - (ii) 旅遊事務署日後會在評委會會議記錄中，妥善記載每宗申請在各項評審準則獲得的評分；
- (b) 旅遊事務署已研究第 3.10 段所述的審查結果，即關於主辦機構的兩個關連組織在多項盛事宣傳文件的名銜為“合辦機構”。該署日後會加強監察機制，要求主辦機構在申請書和評核報告妥為申報潛在的利益衝突 (尤其是涉及金錢交易的事宜)，並妥為記錄有關申報資料，供該署檢查；
- (c) 旅遊事務署會要求主辦機構在申請書和事後評核報告妥為披露其管理團隊和將會積極參與籌辦建議盛事的關連組織，並妥為記錄有關申報資料，以便該署檢查。旅遊事務署亦會參考其他相關政府基金的內部指引，為基金秘書處另訂內部指引，以審核第二層的盛事申請；及
- (d) 旅遊事務署會要求主辦機構，在申請書和事後評核報告詳細披露有意在緊貼獲基金資助的盛事舉行日期前後在香港或海外舉辦與盛事內容或性質相若的活動；在撥款協議增訂一標準條款，規定主辦機構必須作出如此披露，並視乎需要事先取得政府同意。旅遊事務署會採取積極行動，與主辦機構跟進相關政策局／部門就獲基金資助的盛事提出的意見。

第 4 部分：監察和評核盛事

5.20 審計署建議，作為基金的管制人員，商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)應該：

- (a) 盡力適時簽訂撥款協議，讓旅遊事務署可更有效地執行協議所訂的管制措施(見第 4.6 段)；
- (b) 嚴格執行撥款條件，促使主辦機構及其代理人／員工申報在採購和招聘員工方面的利益衝突問題，並確保主辦機構有既定機制緩解所申報的衝突問題(見第 4.7 至 4.9 段)；
- (c) 跟進第 4.14 段所指出的懷疑不當行為，並從第 4 部分所述的審查結果汲取教訓；
- (d) 加強旅遊事務署對基金盛事運作的檢查和管制(見第 4.13 及 4.15 段)；
- (e) 確保旅遊事務署會為日後舉辦的所有收費基金盛事訂定撥款條件，規管門票的分發安排(見 4.17 段)；
- (f) 從盛事 J 在籌辦方面的不足之處汲取教訓(見第 4.19 段)；
- (g) 確保旅遊事務署會規定主辦機構須把基金撥款用於撥款協議訂明的用途(見第 4.20 段)；
- (h) 確保旅遊事務署會更嚴格執行鳴謝規定，包括主辦機構須就盛事場地的廣告、宣傳品及贊助機構展品所載的資料取得該署的批准(見第 4.21 段)；
- (i) 探討是否適宜在盛事完成之後較短時間內與主辦機構舉行檢討會，以評核盛事的成效和汲取教訓，以供日後借鑑(見第 4.23 段)；及
- (j) 就日後如何向第一層盛事發放基金撥款事宜制訂指引(見第 4.27 段)。

5.21 商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)整體上同意審計署的建議，並表示：

- (a) 旅遊事務署日後向申請機構作出有條件的基金要約後，會盡可能及早簽訂撥款協議。為確保公帑運用得宜及在適當時候發放，須待主辦機構為盛事的運作計劃和預算作出定案，並履行評委會所訂的其他條件後，旅遊事務署才會與主辦機構簽訂協議。如果主辦機構未能在合理時間內履行所有規定，評委會可以自行決定終止其有條件要約；
- (b) 旅遊事務署會加強監察主辦機構就採購和招聘員工方面申報利益衝突，並會要求申請基金撥款的機構在申請書披露其採購和招聘員工機制，以及在提交該署的評核報告呈報有關機制的運作情況，並提供佐證文件；
- (c) 因應 4.14 段和第 4 部分其他分段所述的審查結果，旅遊事務署會採取一系列跟進行動，詳情如下：
 - (i) 視乎個別個案的性質／類別，旅遊事務署會沿用現行做法，不准主辦機構在一段合理期間內在港或海外舉辦同類盛事，或規定主辦機構清楚列明因舉辦獲基金資助的盛事而增加的廣告、宣傳或服裝費用。此外，當評委會評審申請時，當局會提醒評委會察悉有關事宜和對盛事吸引力造成的影響；
 - (ii) 旅遊事務署會要求主辦機構須遵照《申請指引》，確保盛事的所有開支項目均有正式發票／收據佐證；日後該署隨機檢查文件時，亦會檢視主辦機構有否恪守有關規定。如果主辦機構未能提交正式發票／收據，便須提交書面解釋，令評委會信納。評委會和基金管制人員有絕對酌情權決定不就有關開支項目發放基金撥款；
 - (iii) 旅遊事務署會繼續密切留意超出原定預算 10% 的開支項目和引起相關政策局／部門關注的事宜，並酌情要求主辦機構提供詳細解釋和佐證文件；
 - (iv) 旅遊事務署會在撥款協議明確表明，不應以基金撥款支付與商業贊助機構有關的費用，更會要求主辦機構清楚列明因商業贊助機構致使各開支項目增加的費用；

- (v) 旅遊事務署會在撥款協議明確表明，主辦機構如有將贊助費退還商業贊助機構的特別安排，須以書面通知政府和事先徵求政府同意；及
- (vi) 除了由基金秘書處人員按常規隨機檢查文件外，旅遊事務署亦會增派具備會計資歷的人員進行隨機覆查。長遠而言，該署會考慮聘任兼職審計師和聘任／調派具備會計／審計資歷／知識的人員加入秘書處，以提高其監察工作的成效；
- (d) 旅遊事務署會加強與主辦機構的溝通，並規定他們在提交申請書和評核報告時，須就採購事宜提交文件記錄（例如招標文件、報價單），以便隨機檢查。該署亦會適時就第一層盛事的監察和評審機制諮詢廉署；
- (e) 他同意有理由對收費基金盛事的門票分發安排作出規管。旅遊事務署會按個別盛事的情況，考慮在收費盛事的撥款協議中，訂明作公開發售的起碼門票數量；
- (f) 旅遊事務署察悉盛事 J 的經驗，日後會考慮在撥款協議界定重要用語的定義，以免致妨礙執行協議條件。該署會視乎盛事的性質，在可行情況下繼續要求主辦機構研究和制訂應變計劃（例如延期舉辦盛事、就惡劣天氣購買保險，尤以在戶外舉行的盛事為然），並在撥款協議訂明有關規定；
- (g) 旅遊事務署會致力確保主辦機構只會將基金撥款用於撥款協議訂明的指定用途，日後亦會酌情在撥款協議訂明更適切和明確的用途，以及要求主辦機構提出充分理據，證明開支項目與撥款協議指定的用途相關；
- (h) 按現行做法，主辦機構須將所有展示鳴謝政府資助字眼的宣傳品送交新聞處審批。旅遊事務署日後亦會就宣傳品和相關安排提出意見。為加強監察，該署會規定主辦機構將所有展示鳴謝政府資助字眼的宣傳品提交新聞處審批時，須將有關申請副本送交該署，方便有關各方及時提供綜合意見；
- (i) 旅遊事務署會在獲基金資助的盛事舉行之後一個月內，與其主辦機構舉行檢討會議；及
- (j) 旅遊事務署會為日後舉辦的第一層盛事制訂適切的付款時間表，而且會因應個別盛事的性質和條件而制訂。

第 5 部分：未來路向

5.22 審計署建議，作為基金的管制人員，商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)應該敦促旅遊事務署盡快制訂更為全面的機制，以監察第一層和第二層的盛事；就第一層盛事的監察事宜諮詢廉署；為修訂基金制訂適切的修訂服務表現目標，並監察和評核修訂基金的成效(見第 5.11(c)、5.12 及 5.15 段)。

5.23 商務及經濟發展局常任秘書長(工商及旅遊)同意審計署的建議。他表示，就基金的第一層機制而言，旅遊事務署會就日後第一層盛事的監察和評審機制諮詢廉署。至於基金的第二層機制，該署會探討日後是否適宜沿用創造額外有薪職位數目，作為衡量服務表現的重要準則之一。

5.24 廉署防止貪污處處長表示，廉署歡迎所有政府、公共和私人機構使用其防貪服務，並樂意協助旅遊事務署為監察和管制第一層盛事及其他範疇訂立所需的防貪措施。

附錄 A
(參閱第 1.4 段)

24 項獲基金批准資助的盛事

項目	盛事舉辦日期	盛事名稱
1	2009 年 11 月 13 日	太古「港樂・星夜・交響曲」
2	2010 年 1 月 6 至 9 日	香港網球精英賽 2010
3	2010 年 3 月 26 至 29 日	梅窩水燈及天燈節
4	2010 年 3 月 27 日至 4 月 22 日	香港 2010 國際無伴奏合唱節
5	2010 年 3 月 29 日至 4 月 21 日	香港音樂劇展演
6	2010 年 4 月 8 日至 5 月 30 日	Hope and Glory
7	2010 年 7 月 23 至 25 日	香港龍舟嘉年華 (註)
8	2011 年 1 月 1 日	2011 年香港龍獅節之 健力龍獅・活力香江
9	2011 年 1 月 5 至 8 日	香港網球精英賽 2011
10	2011 年 2 月 11 至 17 日	香港許願節
11	2011 年 6 月 17 至 19 日	香港龍舟嘉年華 2011(註)
12	2011 年 9 月 25 日至 10 月 2 日	香港國際爵士音樂節 2011
13	2011 年 10 月 28 至 30 日	香港六人板球賽 2011
14	2011 年 12 月 1 至 4 日	2011 瑞銀香港高爾夫球公開賽
15	2012 年 1 月 1 日	2012 香港龍獅節
16	2012 年 1 月 23 日至 2 月 6 日	香港許願節 2012
17	2012 年 7 月 2 至 8 日	2012 香港龍舟嘉年華 (註)
18	2012 年 11 月 15 至 18 日	2012 瑞銀香港高爾夫球公開賽
19	2013 年 1 月 1 日	2013 香港龍獅節
20	2013 年 2 月 10 至 17 日和 23 日	香港許願節 2013
21	2013 年 6 月 21 至 23 日	2013 香港龍舟嘉年華 (註)
22	2013 年 7 月 29 日	曼聯亞洲之旅 2013 香港站賽事
23	2014 年 1 月 1 日	2014 香港龍獅節
24	2014 年 6 月 6 至 8 日	2014 香港龍舟嘉年華 (註)

資料來源：旅遊事務署的記錄

註：香港龍舟嘉年華是由基金資助的盛事，通常在每年端午節之後數日／星期舉行。

附錄 B
(參閱第 3.13 段例子七)

項目 A 的重演時間表

日期	詳情
2009 年 6 月 17 至 27 日	在香港上演 11 場
2009 年 7 月 30 日	主辦機構向基金提交申請
2009 年 8 月 13 至 16 日	在香港上演 6 場 (舉辦場地與盛事 G 相同)
2009 年 8 月 28 至 29 日	在內地廣東省上演 2 場
2009 年 9 月 4 至 5 日	在內地廣東省上演 2 場
2009 年 10 月 8 日	基金向主辦機構發出要約信
2010 年 2 月 5 日	簽訂基金撥款協議
2010 年 2 月 6 日	在澳門上演 1 場
2010 年 4 月 15 至 21 日 (註)	作為盛事 G 的節目，在香港上演 10 場
2010 年 4 月 23 日 和 5 月 1 日	在加拿大上演 3 場

資料來源：旅遊事務署的記錄和審計署的研究

註：撥款協議已編定項目 A 於二零一零年四月八至十四日上演，但主辦機構在沒有通知或徵求旅遊事務署批准下修改時間表。

基金的管制和監察機制

為了確保妥善監察基金撥款的運用和跟進盛事的進度，商務及經濟發展局已訂定下列管制措施：

- (a) 申請機構在提交申請書供評委會審議時，須說明盛事的預期成果、主要進度指標、目標及衡量成效的方法；
- (b) 管制人員可就撥款用途訂定特定管制條款，要求獲基金資助盛事的申請機構遵守；
- (c) 管制人員有權決定，在主辦機構完成預設的進度指標後才分期發放撥款；
- (d) 主辦機構必須妥善備存與盛事相關的記錄 (包括採購／招標和員工薪金記錄)、獨立和完整的帳目，以及採購設備記錄表，供評委會成員或政府代表在有需要時查閱及檢查。有關記錄須於盛事結束後保存七年；
- (e) 評委會成員或政府代表可參與盛事的進度檢討工作或籌備委員會的會議，並視察盛事的相關場地，亦會就實地監察和會議作出記錄；
- (f) 在盛事結束後，主辦機構須提交經審計財務報表、評核報告、宣傳報告和調查報告，並須獲評委會和管制人員信納；及
- (g) 如主辦機構籌辦盛事的表現未如理想，或盛事未能達到預期成果／目標，或有關機構違反協議訂明的任何撥款條款及條件，管制人員保留權利不向有關機構發放餘下撥款或扣減餘下撥款的應付金額。

資料來源：旅遊事務署的記錄