

# 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

## 摘要

---

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)。

## 摘要

---

### 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。