財務委員會討論文件

2007 年 7 月 6 日

總目 **180** — 影視及娛樂事務管理處
分目 **700** — 一般非經常開支
項目 **480** 電影發展基金

請各委員批准把電影發展基金的核准承擔額增加 3 億元，並擴大其適用範疇，以資助中低成本的電影製作。

問題

我們有需要增加電影發展基金(下稱「發展基金」)的承擔額，並擴大其適用範疇，以加強對電影業的支援。

建議

2. 我們建議把發展基金的承擔額增加 3 億元，由 2,000 萬元增至 3 億 2,000 萬元，用以 —

(a) 資助中低成本的電影製作；以及

(b) 繼續資助有利電影業長遠健康發展的項目。

理由

需要加強對電影業的支援

3. 電影業是香港創意產業的旗艦，不僅對旅遊業和服務業的發展作出重大貢獻，而且有助提升香港的國際和文化形象。不過，近年本地

製作的電影數目和票房收入顯著下降。在 2006 年，只有 51 部本地製作的電影上映，票房總收入僅為 2 億 8,200 萬元。反觀九十年代初期，本地製作的電影數目高峰期為每年超過 300 部，1992 年的票房收入高達 12 億 4,000 萬元。隨着電影市場萎縮和本地製作的電影數目不斷減少，加上缺乏人才及其他相關問題，電影業正處於非常困難的時期。

4. 英國、法國和南韓等知識型經濟體系普遍視電影業為經濟增長的重要動力，既可創造就業機會和帶動商業發展，也可營造和諧的文化環境。這些國家認為，政府需要通過某種形式的支援，為電影業注入動力。舉例來說，在 1999 至 2004 年期間，南韓政府共投資了 1,300 億南韓圜(約 8 億港元)於 33 項電影基金，從而刺激創業資金和其他公司投資電影業。

5. 基於上述背景，政府認為有需要推出多項措施，加強對電影業的支援，以協助電影業進一步發展，並在全球化環境中與海外業界競爭。其中一項重要措施是增加發展基金的承擔額和擴大其適用範疇。

現有的發展基金

6. 政府最初在 1999 年 4 月成立為期 5 年、核准承擔額為 1 億元[1]的發展基金，主要資助有利香港電影業長遠發展的項目，例如資助電影從業員的特別培訓課程、本地電影海外推廣計劃等。2005 年 3 月，財務委員會批准從電影貸款保證基金(下稱「保證基金」，見下文第 26 段)中回撥 2,000 萬元，用以重新推行發展基金，以維持推廣電影業的動力。

7. 發展基金由影視及娛樂事務管理處(下稱「影視處」)轄下電影服務統籌科(下稱「統籌科」)管理，由影視及娛樂事務管理處處長(下稱「影視處處長」)擔任管制人員。當局成立了審核委員會，由工商及科技局常任秘書長(通訊及科技)擔任主席，成員來自電影業及其他專業界別。審核委員會負責評核申請、就影視處處長批准申請和撥款提出建議、訂明資助的條款和條件，並監察受資助項目的進度及成效。獲批撥款的申請人須在有關項目完成後提交報告和經審計的帳目予審核委員會審議。影視處處長不得批准金額超過 1,000 萬元的項目。影視處處長如

---

[1] 鑑於電影業人士為製作電影向貸款機構借貸時遇到困難，加上當時發展基金有 5,930 萬元的未撥用餘款，財務委員會在 2003 年批准從發展基金調撥 5,000 萬元成立電影貸款保證基金。

認為金額超過 1,000 萬元的項目值得撥款資助，會把項目提交財務委員會審批。

8. 由 1999 年 4 月至 2004 年 3 月，發展基金共接獲 155 宗申請，其中 72 宗獲批撥款，資助總額為 4,875 萬元。在 2005 年 4 月至 2007 年 2 月期間，重新推行的發展基金共接獲 21 宗申請，其中 13 宗獲批撥款，資助總額約為 1,500 萬元。截至 2007 年 3 月 31 日，現有發展基金的結餘款額約為 500 萬元。由於這些項目有助加強電影業的競爭力，我們認為發展基金日後應繼續資助同類性質的項目(見下文第 10 段(b)至(d)項)。

向發展基金注入 3 億元

9. 多年來，電影業一直面對電影製作量偏低的問題，尤以中低成本的電影製作為然。這個現象導致業內由編劇以至導演等各方面人才都嚴重缺乏。政府確有需要繼續通過發展基金，協助本地電影業持續發展。政府已在《2007-08 年度政府財政預算案》中預留 3 億元，用以成立基金，幫助解決電影製作的融資和人才缺乏問題。我們建議把這筆款項注入發展基金。

擴大發展基金的適用範疇

10. 我們建議，在注入 3 億元後，發展基金應資助有利香港電影業發展的項目和活動，包括－

(a) 有限度資助中低成本的電影製作；

(b) 加強在內地和海外推廣香港電影；

(c) 加強在電影製作和發行各方面培訓人才的措施；以及

(d) 提高本地觀眾對香港電影的興趣和欣賞能力。

資助中低成本的電影製作

11. 前電影發展委員會委聘的獨立顧問指出，電影製作(尤其是中低成本的電影製作)減少，是須予即時關注並由政府作有限度資助的主要範圍之一。為此，我們建議資助預算製作費不超過 1,200 萬元的電影製作，資助額上限為預算製作費的三成，即每部電影最多資助 360 萬元。我們預計，擬議資助可鼓勵更多商業資金投資電影製作(尤其是中低成本的電影製作)，創造更多與電影有關的活動，增加就業機會。

12. 在資助中低成本的電影製作方面，我們參考了現有保證基金的經
附件1 驗後，提出一套評核準則(見附件 1)。整體而言，發展基金只會資助中低成本、聘用一定數目本港人才的電影製作，而擬議的電影製作須達到可在電影院作商業放映的標準。此外，當局亦會就電影項目的商業效益作出若干評核(例如一半預算已經得到第三方的出資保證，以及該部電影是否適合大眾而非小眾市場的客觀評核等)、申請人是否穩健可靠(例如是否一家在香港註冊、往績良好的公司)，以及擬議預算是否合理等。當局不會審核電影製作的劇本內容。

13. 電影業是重要和獨特的產業，對本港旅遊業和服務業作出重大貢獻(見上文第 3 段)。不過，電影業正處於困難時期。我們認為政府有限度資助電影製作，是協助電影業振興及進一步發展的適當措施。擬議的資助只會集中在中低成本的電影製作，目的是協助業界製作更多電影，並為電影業人才創造更多就業機會。政府的資助額會以預算製作費的三成為上限，其餘的七成將由私人投資者出資。政府作出有限度的資助，原因是一方面有需要協助振興電影業，另一方面則需要把政府資助限制於必需的水平，在兩者之間取得平衡。我們會在兩年後檢討發展基金的成效(見下文第 22 段)。

資助其他的項目

14. 發展基金在增加承擔額後，會繼續採用現行的申請資格及審核準
附件2 則(見附件 2)，資助上文第 10 段(b)至(d)項所載與電影有關的項目。

監管機制

審核委員會

15. 影視處處長會繼續擔任發展基金的管制人員，電影發展局秘書處(詳見下文第 23 及 27 段)則負責管理發展基金。電影發展局將重組轄下的審核委員會，成員包括電影發展局部分成員和來自電影業界及其他專業界別的增選委員[2]。影視處處長會參照經重組的審核委員會的建議，決定是否批准申請和發放撥款。新審核委員會會負責評核發展基金撥款申請，而有關項目須符合上文第 10 段所述的已擴大適用範疇，並就該申請提供甄選意見。

16. 關於上文第 10 段(a)項所述的電影製作的評核，由於附件 1 所載列的評核準則包含一定的主觀成分，審核委員會會由專家顧問團協助。這些專家都是電影製作、融資等方面經驗豐富的專業人士。他們會向審核委員會提供意見，以供考慮。至於上文第 10 段(b)至(d)項所述的其他項目，審核委員會會按附件 2 所載的評核準則加以評核。電影發展局秘書處會確定申請內容是否屬實，並向審核委員會提供行政支援服務。當局會制訂清晰的指引，要求專家顧問團和審核委員會申報利益和避免可能出現的利益衝突。

發放資助款項

17. 上文第 10 段(a)項所載的資助電影製作款項，會在適當階段或按其他私人投資者出資的比例，分期發放予獲批資助的申請人。申請人簽妥承諾書後，當局才會發放首期資助款項。承諾書會訂明有關的條款及條件，也會清楚列明獲批資助的申請人、第三方出資者與政府之間的關係，各自的義務和責任，以及政府對每部電影須承擔的責任不會超越資助款額上限。最後一期資助款項只會在電影製作完成後才會發放。獲批資助的申請人須在完成製作後的一段時間內，向電影發展局秘書處提交報告和經審計的帳目，以供監察和審核。

18. 至於上文第 10 段(b)至(d)項所載項目的資助款項，也會分期發放。獲批資助的申請人須在項目完成後，向電影發展局秘書處提交報告和經審計的帳目，以供監察和審核。

---

[2] 由於新審核委員會的其中一項職責是評核電影資助申請的商業效益，我們建議政府人員不應參與其事。

19. 審核委員會會就發展基金的使用提供意見、監察資助款項的發放，以及在上文第 10 段(a)至(d)項所載的所有電影製作、與電影有關的項目完成後，評估資助款項的效益。

就電影製作收回成本和攤分盈利

20. 發展基金如為上文第 10 段(a)項所載的電影製作提供資助，政府會要求按與其他資本投資者的出資比例，收回成本並攤分盈利。這項安排會在政府、獲批資助的申請人和第三方出資者簽訂的合約中載明。有關合約會清楚訂明政府提供的資助和有權通過擁有有關電影的所有版權的相關比例，攤分該電影的收入[3]。收回的成本和攤分的盈利會撥入政府一般收入帳目。政府可能會因為收入份額未能抵銷提供的資助而未能收回全部或部分資助額。當預見未能收回資助額，或由有關版權所獲得的收入將會很少而未能抵銷因繼續擁有版權而引致的行政成本時，最佳的選擇方案也許是把有關版權售回給製作公司等方式而放棄版權。這樣，政府將擁有放棄有關版權的酌情權。不過，政府只會在電影作商業放映一段時間後，才會根據審核委員會的意見及／或獨立專家的估值，決定是否行使有關的酌情權。

21. 就有效監察而言，獲批電影製作資助的申請人須為該部電影所有資金(包括政府資助及私人投資)開設獨立帳戶，並定期向電影發展局秘書處提交報告。秘書處會向審核委員會提交會計記錄及監察報告，以監察電影的收入。

檢討

22. 我們建議，在擬議注資 3 億元和擴大發展基金適用範疇起計的兩年後，徵詢電影業的意見，然後檢討發展基金。我們會在多方面評估發展基金在擴大適用範疇後的成效，例如能否創造更多與電影製作有關的活動、增加就業機會、培育電影人才和提升香港整體形象等。我們會邀請電影發展局參與檢討工作，並會向立法會資訊科技及廣播事務委員會匯報檢討結果。

---

[3] 一部電影的收入來自其所有版權。收入的途徑包括在電影院放映所得的票房、發行影碟、電視廣播、衍生產品和片名權利等。

對財政的影響

23. 我們建議把發展基金(擴大適用範疇以資助上文第 10 段所述的製作和項目)的承擔額由 2,000 萬元增至 3 億 2,000 萬元。由於發展基金的適用範疇將會擴大，統籌科須重組成為電影發展局秘書處，以加強支援服務，才能應付管理基金的繁重工作。為此，財務委員會會在 2007 年 7 月 6 日會議上審議開設電影發展局秘書長職位的建議。這個職位屬非公務員職位，職級相等於首長級薪級第 2 點，開設期為 2 年。人事編制小組委員會不反對這項建議。此外，電影發展局秘書處會增設 2 個公務員常額職位，即 1 名高級行政主任和 1 名一級私人秘書，以加強服務。增設人手所增加的每年員工開支約為 340 萬元。我們已在《2007-08 年度預算》中，在總目 180「影視及娛樂事務管理處」下預留足夠款項，以應付有關支出。

24. 上述建議對影視處服務的費用及收費沒有影響。

公眾諮詢

25. 我們在 2007 年 4 月 17 日諮詢立法會資訊科技及廣播事務委員會。該委員會邀請市民和電影業界人士出席會議，就這項建議和擬擴大適用範疇的發展基金發表意見。委員對建議沒有異議，但認為當局在審核中低成本電影製作的資助申請時，不應審核劇本內容。有見及此，當局已在申請資格及審核準則中，刪除有關審核劇本內容的規定。

背景

26. 多年來，政府一直推行多項支援措施，推動電影業的發展。有關措施包括：提供資助(例如發展基金和保證基金[4])、進行推廣工作(例如舉辦貿易展覽會)和促進貿易的安排(例如簽訂《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》)、為香港電影開拓海外和內地市場、保護知識產權，以及投資數碼科技的基建設施等。

---

[4] 保證基金的宗旨，是通過提供貸款保證，促成電影製作公司的電影融資。在現階段我們會保留保證基金，以便維持政府對發展本地電影融資架構的協助；而電影發展局也會獲邀就保證基金的長遠需要進行全面檢討。我們計劃在 2008-09 年度內完成檢討。在任何情況下，製作公司、監製或導演都不可為一部電影的製作同時獲得發展基金及保證基金的財政資助。

27. 政府會繼續致力支持與電影業有關的工作。2007 年 4 月，我們成立了高層次的電影發展局，成員主要來自電影業界，負責就所有與電影業發展有關的事宜(包括人才培育、在內地和海外推廣香港電影等)向工商及科技局局長(2007 年 7 月 1 日起的職稱為商務及經濟發展局局長)提供意見，以及就管理發展基金和推行其他支援措施向政府提供意見。電影發展局的職權範圍及成員名單載於附件 3。

附件3

工商及科技局
2007 年 6 月

擴大適用範疇的電影發展基金審核資助電影製作申請
擬議採用的申請資格及審核準則

我們建議，已擴大適用範疇的電影發展基金在審核資助電影製作申請時，採用下列申請資格和審核準則－

(a) 申請人須為根據《公司條例》(第 32 章)成立和註冊的電影製作公司，並且在通常情況下，在過去 10 年製作至少 2 部供本港電影院作商業放映的電影。有關公司若沒有這類往績記錄，則在通常情況下有關電影的監製或導演必須在過去 10 年曾經監製或導演至少 2 部供本港電影院作商業放映的電影；

(b) 一般而言，申請人在同一時間可接受不多於 2 部電影的資助。如果一名監製正在參與 2 部獲批資助電影的製作工作，則該監製參與的其他電影的申請將不獲考慮。不過，如果一名導演正在參與一部獲批資助電影的製作工作，則該導演所參與的其他電影的申請也將不獲考慮；

(c) 有關電影必須符合下列準則－

(i) 具備完整劇本，所製作電影擬於本港的電影院作商業放映，預算製作費不超過 1,200 萬元；

(ii) 獲確定為符合商業效益，並得到第三方出資者提供某種形式的資助，例如預算製作費的 50%；以及

(iii) 主要演員和工作人員至少一半須為香港永久居民。

現有電影發展基金
資助項目的申請資格及審批準則

現有電影發展基金在審核資助項目申請時，採用下列申請資格及審批準則－

(a) 一般而言，申請人須為從事電影業的本港註冊機構／組織或相關團體。電影服務統籌科(將重組成為電影發展局秘書處)也可申請資助。

(b) 申請資助的項目必須能為本港電影業的整體發展帶來裨益，例如提高本港電影業的競爭力。

(c) 有關項目的效益須能惠及整個電影業，而非只有利於個別私人公司或私人財團。

(d) 有關項目須以非牟利性質為主。申請項目若最終能財政自給，可獲特別考慮。

(e) 獲批款項一般只可用作非經常開支。

(f) 獲批款項不得用以開設公務員職位。

(g) 在審核申請時，必須考慮以下因素－

(i) 該項目可為本港電影業帶來的效益；

(ii) 製作該項目的需要；

(iii) 申請的機構／組織在技術和項目管理方面的能力；

(iv) 建議項目的推行時間表是否周詳及推行項目所需的時間是否合理；

(v) 建議的預算是否合理和實際可行；

(vi) 建議項目會否與其他機構的工作重疊；以及

(vii) 如項目涉及經常開支(例如薪酬及其他行政費用)，則須視乎這些開支為期多久，以及在一段時間後有關項目能否財政自給。

電影發展局

職權範圍

就下列事宜，向工商及科技局局長(2007 年 7 月 1 日起的職稱為商務及經濟發展局局長)提供意見－

1. 推廣和發展電影業的政策、策略和體制安排；

2. 運用和分配用作支援電影業的公帑；

3. 策劃、協調和推行與電影業有關的公帑資助活動項目；

4. 就申請公帑資助的項目提供甄選意見；

5. 電影業的人力和培訓需要；以及

6. 在社區推廣電影文化。

成員(任期由 2007 年 4 月 15 日至 2009 年 3 月 31 日)

主席： 蘇澤光先生, J.P.

副主席： 工商及科技局常任秘書長(通訊及科技)
(2007 年 7 月 1 日起的職稱為商務及經濟發展局常任秘書長(通訊及科技))

委員： 陳嘉上先生, M.H.
陳榮美先生
張婉婷女士
方和先生, J.P.
洪祖星先生, B.B.S.
江志強先生
黎筱娉女士
林建岳先生
吳思遠先生, B.B.S., J.P.

岑建勳先生
施南生女士
孫國林先生, M.H.
黃志強先生
黃栢鳴先生
王英偉先生, J.P.
民政事務局局長或其代表
香港貿易發展局總裁或其代表