

立法會 *Legislative Council*

立法會 LS47/03-04 號文件

規劃地政及工程事務委員會與 民政事務委員會文件

政府已經為發展西九龍文娛藝術區發出建議邀請書，邀請私營機構就西九龍文娛藝術區的規劃、設計、融資及建造提交計劃書。遞交計劃書的截止日期現已延期至 2004 年 6 月 19 日。規劃地政及工程事務委員會其中一名委員質疑政府有否繞過就公共工程的開支尋求撥款審批的正常程序，以及政府是否已違反其一貫的會計慣例。法律事務部接獲要求，就該等問題進行研究。

建議邀請書

2. 政府在建議邀請書(下稱“邀請書”)的主文件內邀請私營機構就西九龍文娛藝術區的規劃、設計、融資、建造、採購、裝修各項工作，以及把整項工程完成，並其後的營運、保養和管理等事宜提交計劃書(第 1.1.4 段)¹。邀請書亦表明，政府有意與獲採納的倡議者簽訂為期 50 年的批地契約。在批地契約生效期內，獲採納的倡議者須在營運期(指定為期 30 年)負責所有核心文化藝術設施(訂明於邀請書內)的營運、保養和管理事宜(第 1.1.6 段)。在營運期屆滿或提早終結時，該等核心文化藝術設施將須免費移交政府。此外，獲採納的倡議者亦須重建若干政府、機構及社區設施或公用事業設施，並按照不同設施的情況，將之移交政府或有關的公用事業機構(第 1.2.3 段)。

3. 邀請書亦表明，政府期望該工程項目是以自負盈虧的基礎運作，並且不會就該工程項目提供任何稅務優惠或豁免(第 5.12 段)。獲採納的倡議者須遵守及符合所有法定及法律要求，並自費取得與該項發展有關的批准及許可證。除另有規定外，該項發展須受《建築物條例》(第 123 章)所規限。

4. 獲採納的倡議者將會與政府商訂有關的地價(第 8.3.3 段)，並會每年向政府繳交相等於應課差餉租值 3% 的租金(第 8.3.4 段)。

¹ 本文件此部分載於括號內的段數均為建議邀請書主文件的相關段數。

相關的法定條文

5. 根據《基本法》第七條，香港特別行政區境內的土地和自然資源屬於國家所有，由香港特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人或團體使用或開發，其收入全歸香港特別行政區政府支配。

6. 《基本法》第六十四條規定，香港特別行政區政府必須遵守法律，對香港特別行政區立法會負責；執行立法會通過並已生效的法律；定期向立法會作施政報告；答覆立法會議員的質詢；徵稅和公共開支須經立法會批准。

7. 根據《基本法》第七十三條，批准稅收和公共開支屬立法會行使的其中一項職權。

《公共財政條例》(第 2 章)

8. 《公共財政條例》(下稱“該條例”)就香港的公共財政的控制和管理制定條文。其中第 3 條規定，所有為政府而籌集或收受的款項均為政府一般收入的一部分。第 4 條則規定，除非按照或根據本條例或任何其他成文法則的規定，否則不得將任何開支記在政府一般收入上。

9. 該條例的第 II 部(即第 5 至 9 條)訂明就公共收入與開支尋求立法會批准的途徑。第 5 條向財政司司長施加一項責任，使其須在每一財政年度內，安排擬備下一財政年度的政府收支預算，並將之提交立法會省覽。第 6 條規定，財政年度的各開支預算總目須包括在撥款條例草案中，而條例草案須與該預算一同提交立法會。撥款條例一經制定，該財政年度的開支預算即當作為已獲核准。根據第 8 條，財政司司長可向立法會財務委員會提出若干建議，對經核准的開支預算作出修改。有關的修改建議通常涉及超於已核准金額的開支或並沒有作出核准的開支。

工務計劃及“政府公共工程計劃”的定義

10. 有關基本工程儲備基金的財政資料載於“截至 2004 年 3 月 31 日為止的財政年度預算”的“卷二——基金帳目”之內。部分屬於基本工程儲備基金的總目載列於“工務計劃”之下。該基金是由立法會根據該條例第 29(1)條藉決議成立。根據有關決議，可撥予該基金的款項包括賣地所得的地價收入，以及獲立法會所批核從政府收入中分配的撥款。該基金的款項只可以用於有關決議指定的用途，其中一項為“作為政府公共工程計劃的用途”。

11. 該條例並沒有提供有關“政府公共工程計劃”的定義。政府公共工程計劃須包括哪些公共工程，由政府當局自行決定，但必須與成立基本工程儲備基金的決議的內容一致。舉例而言，“截至 2004 年 3 月 31 日為止的財政年度預算”內屬“工務計劃”範疇的項目包括位於添馬艦舊址的展覽館及文娛用地；例如博物館、劇院、體育館及圖書館等的文化設施；以及休憩用地(例如尖沙咀海濱公園美化計劃)。這些設施與政府擬於西九龍文娛藝術區提供的設施的性質相類似。

以往就基本工程項目提供資金的模式

12. 規劃地政及工程事務委員會秘書已檢討以往就基本工程項目的提供資金的模式，有關的安排細節載於其擬備的文件(附件 I)之內。該等模式可歸納為以下 5 類：—

- (A) 全數由政府提供資金
- (B) 由政府及受資助機構聯合提供資金
- (C) 由政府及私營機構聯合提供資金
- (D) 以政府注資或貸款形式提供資金
- (E) 全數由私營機構提供資金

委員諒亦察悉，以往也有一些建造公共設施的工程項目是全數由私營機構提供資金的。

13. 政府當局在其就規劃地政及工程事務委員會與民政事務委員會於 2003 年 11 月 18 日舉行的聯席會議所提交的文件(立法會 CB(1)322/03-04(06)號文件)中表明，全數由私營機構提供資金的發展項目並非首創的發展概念，並且已在香港成功採用多時。該文件所提出的例子為香港會議展覽中心和毗連的酒店、商業及住宅設施的發展工程。(政府其後再就該發展工程提供進一步的資料，並已隨立法會 CB(1)623/03-04 號文件發出。有關資料的概要載於附件 II)。

財政司司長的意見

14. 規劃地政及工程事務委員會曾要求財政司司長就與西九龍文娛藝術區發展工程有關的事宜表達意見。除卻本文件首段所述一名規劃地政及工程事務委員會委員提出的問題之外，該事務委員會亦要求財政司司長回應概述於下的多項問題：—

- (a) 有關的融資安排及／或會計安排是否違反《公共財政條例》第 3 及 4 條的規定；

- (b) 該發展計劃是否屬於政府公共工程計劃下的工程項目；
- (c) 政府如何界定“工務計劃”的涵義；及
- (d) 就西九龍文娛藝術區發展計劃的實施安排而言，政府是否已經履行《基本法》第六十四條所訂的憲制責任；若然，政府在多大程度上已履行其憲制責任。

15. 財政司司長的覆函已隨立法會 CB(1)736/03-04 號文件文件送交委員省覽。以下為覆函內容的撮要，供委員參考：—

- (a) 有關是否符合《公共財政條例》的規定：根據當局的構思，西九龍文娛藝術區會發展成為一個融合藝術、文化、娛樂和商業設施的自負盈虧發展項目，並須視為一個整體的發展組合。這個模式不涉及將開支記在政府一般收入上的問題，所以該條例第 4 條並不適用。
- (b) 有關與工務計劃的關係：財政司司長重申，建議邀請書預計發展區內的所有工程費用，並無需要由公帑支付。因此，該項目或其任何部分，均不會被視作工務計劃下的工程項目。
- (c) 有關符合《基本法》第六十四條的規定：實施該發展計劃的安排，看來完全符合《基本法》第六十四條的規定。

分析

政府有否繞過就公共工程的開支尋求撥款審批的正常程序

16. 根據該條例第 4 條，記在政府一般收入上的開支須獲立法會批核。按照此規定，涉及記在政府一般收入上的開支的工程項目須包括在工務計劃之內，以便取得立法會的批准。政府曾在不同的場合告知委員，該項發展計劃不涉及將開支記在政府一般收入上的問題。因此無須依循公共開支的尋求撥款審批程序。根據《基本法》第六十四條的規定，政府有責任令立法會信納當局並不是為繞過審批程序而採用現時建議的發展模式。

政府是否已違反其一貫的會計慣例

17. 假如該問題是與政府的會計慣例的技術性事宜有關，則政府有責任按照《基本法》第六十四條的規定，提供進一步的詳情以滿足委員的要求。然而，該問題若是與建議的發展模式的優劣或是否應選擇其他的發展模式有關，則屬政策上的決定，應由委員判斷。

政府聲稱該工程項目不屬公共工程是否合理

18. 根據記在政府一般收入上的開支應取得立法會批准的規定，須由政府一般收入撥款的工程項目將會包括在工務計劃之內，以便取得立法會的批准。是否以公帑資助該發展計劃屬行政決定，政府行事只要不超越其權力範圍及法律的規定，法庭不會干涉行政決定，因為作出行政決定的理由屬行政機關的範疇。根據《基本法》第六十四條向立法會負責的規定，立法會有法理依據要求政府作出交代，使其信納建議的融資模式是明智的政策決定。

連附件

立法會秘書處
法律事務部
2004年2月19日

就提供公共基礎建設和社區設施 進行的基本工程項目的撥款安排

(A) 全數由政府提供資金的項目

所有全數由政府提供資金的公共工程均屬政府工務計劃的一部分，並獲基本工程儲備基金撥款。

2. 有關這些項目的建議通常都會提交工務小組委員會研究，然後才提交財務委員會審批。本文件第 8 段載述部分例子。

(B) 由政府及受資助機構聯合提供資金的項目

3. 非經常資助金獲基本工程儲備基金撥款，一般理解為提供予受資助機構所負責工程計劃的資助。有關的資助金額屬政策問題，一般而言都是在相關的撥款申請中加以解釋。為大專院校及醫院興建新的大樓、擴建部分及重置現有設施等，均是非經常資助金所支付項目的其中一些例子。

4. 由 1996 至 97 立法年度開始，由非經常資助金支付的項目須經工務小組委員會審議，然後才提交財務委員會。

(C) 由政府及私營機構聯合提供資金的項目

5. 這類型的工程項目在過去並不常見，而每一項工程都是根據特定財務及其他安排進行。數碼港和香港迪士尼樂園可能是在過去 10 年內這類別工程項目中最突出的例子。

數碼港

6. 就數碼港而言，根據有關的計劃協議，數碼港的發展商盈科拓展集團負責提供及籌措資金以應付計劃所需的一切開支，政府的出資額則按發展商獲批給發展權時住宅發展部分所在土地的價值計算。發展商須將建成的數碼港部分交還政府為此計劃而成立的公司，及把住宅發展部分的單位在市場公開發售。雖然發展商有權攤分從發售住宅發展部分單位所得收入的盈餘，但數碼港部分的租金收入及任何其他收入則須撥歸政府。

7. 政府在與發展商簽署計劃協議之前，曾就數碼港發展計劃諮詢立法會相關的事務委員會。當局並沒有就數碼港發展計劃的設計及建築向工務小組委員會及財務委員會提交撥款申請。然而，工務小組委員會及財務委員會分別於 1999 年 5 月及 2000 年 5 月批准從基本工程儲備基金撥出 9 億 6,400 萬元及 2 億 3180 萬元，以興建道路、渠管、水務設施及其他必要的基礎設施，支援數碼港發展計劃。

香港迪士尼樂園

8. 根據在 1999 年 12 月簽訂的計劃協議，香港迪士尼樂園會由屬合資性質的香港主題公園公司負責興建和經營，政府持有 57% 股權，迪士尼公司則持有 43%。假如不把地價計算在內，預計第一期計劃設施開幕時的成本為 141 億元，有關的融資安排如下：

	以億元計
政府以現金注資	32.5
迪士尼公司以現金注資	24.5
政府貸款	61*
商業貸款	23*
	<hr/>
	141

* 已包括化作本金的利息，分別為 5 億元及 2 億元左右。

9. 財務委員會在 1999 年 11 月 26 日批准開立為數 32 億 5,000 萬元的承擔額，作為注資股本，並從資本投資基金撥款 56 億 1,900 萬元，借予香港國際主題公園有限公司，以及由資本投資基金投資 40 億元附屬股份，代替香港迪士尼樂園第一期計劃在大嶼山所需土地的地價，以便該公司發展和營辦香港迪士尼樂園。

10. 在 1999 年 11 月 26 日，財務委員會亦按工務小組委員會的建議，原則上接納有關的財政影響(估計約為 135 億 6,900 萬元)，進行與香港迪士尼樂園有關的平整土地工程，以及建造相關的基礎設施和政府、機構及社區設施。其後，政府先後向工務小組委員會及財務委員會提交建議，把該等工程的不同部分提升為甲級工務計劃。

11. 就香港迪士尼樂園工程項目而言，根據該工程的工程項目總協議，政府有責任安排提供鐵路穿梭服務，來往陰澳和主題公園。為此，政府於 2002 年 7 月底與香港地下鐵路有限公司(下稱“地鐵公司”)簽訂地鐵竹篙灣鐵路線工程項目協議。為了把項目回報率提高至最低可接受的商業水平(即 11.25%)，政府已在工程項目協議內承諾於未來數年豁免收取原本以股東身分可獲地鐵有限公司發給的 7 億 9,800 萬元股息(按現值計算)。政府當局於 2002 年 7 月向研究和推行鐵路發展計劃有關的事宜小組委員會簡介工程項目協議擬稿，而委員亦曾就與豁免收取股息的建議有關的法律事宜進行商議。

(D) 以政府注資或貸款形式提供資金的項目

12. 政府在若干法定機構均持有股權，例如地鐵公司、九廣鐵路公司、香港科技園公司及機場管理局。該等機構所進行的工程項目通常都由政府及其他機構以注資或是由政府貸款予該等機構的形式資助。這類的注資或貸款均是從資本投資基金撥款，而從資本投資基金發放的款項均須由財務委員會審批。

13. 在若干個案中，政府曾向財務委員會申請批准其從貸款基金中撥款，藉以資助法定機構或公共公司為推行公共政策而進行的工程項目。舉例而言，政府曾於 1990 年 3 月貸款予前香港工業邨公司支付位於將軍澳的一座工業邨的發展費用，又於 1988 年 5 月貸款予香港生產力促進局興建一座特殊用途大樓以容納其現有及計劃中的設施。

14. 政府亦會為這類別的工程項目提供必要的公共基礎設施，例如公共運輸交匯處、外圍道路及排水設施等。由於必要的公共基礎設施是工務計劃的一部分，因此須由基本工程儲備基金撥款興建。

(E) 全數由私營機構提供資金的項目

以“建造、營運及移交”機制運作的隧道

15. 本港部分隧道是由獲“建造、營運及移交”專營權的私營機構建造。該等隧道包括海底隧道、東區海底隧道、大老山隧道、西區海底隧道，以及大欖隧道及元朗引道。海底隧道的專營期於 1999 年 8 月 31 日屆滿，香港隧道有限公司的資產(包括海底隧道)在專營期屆滿時全歸政府所有。現時以“建造、營運及移交”機制運作的隧道均各自受其於不同時間制定的相關條例所規管。

與旅遊業有關的工程項目

16. 近年有若干個與旅遊業有關的工程項目均是全數由私營機構資助，無須由政府一般收入帳目或根據《公共財政條例》成立的各項基金撥款資助。以下為其中一些例子 ——

- (a) 將前水警總部保存、修復及發展作旅遊用途的計劃；
- (b) 將中區警署、域多利監獄和前中央裁判司署保存、修復及發展作旅遊用途的計劃；及
- (c) 東涌吊車工程項目。

17. 首兩項工程項目與保存文物古迹及推廣旅遊業有關。根據相關的立法會參考資料摘要，政府當局認為，鑑於政府的財政及其他限制，極有需要以新的方式(即引入私營機構的資源)保存和使用這些具商機的文物設施。兩項工程項目均以公開招標程序採購。就涉及前水警總部(地盤面積約 1.23 公頃)的工程項目而言，其工程項目協議已於 2003 年 6 月 12 日簽訂。涉及中區警署、域多利監獄和前中央裁判司署(地盤面積約 1.45 公頃)的工程項目，則預計於 2004 年第一季招標。

18. 就該兩項工程項目而言，獲選建議者已／將獲批給相關的用地為期 50 年，並負責保存、修復、修葺和翻新該址和有關建築物。獲選建議者亦／將須負責有關發展項目日後的管理、營運和保養。政府與獲選建議者所簽署的工程項目協議已經／將會訂明相關的條款。

19. 政府當局在就有關工程項目招標之前，曾向經濟事務委員會進行簡介。由於無須政府撥款(不計及地價方面的任何優惠)，政府並沒有就該等項目向工務小組委員會或財務委員會提交撥款申請。

東涌吊車工程項目

20. 在行政會議批准實施上述工程項目後，政府據此發出項目大綱，着手邀請有興趣的機構就吊車系統的融資、設計、建造、營運及維修事宜提交詳細建議。政府共接獲 3 份建議書，其後於 2002 年 1 月初步選出兩家建議者(包括地鐵公司)，作進一步洽談。

21. 在 2002 年 7 月，政府與地鐵公司簽訂臨時協議。該協議提供依據，讓地鐵公司在政府向該公司批出為期 30 年的專營權前，就該工程項目展開工作。有關工作包括為東涌吊車系統及其相關的發展擬訂合適的設計、進行必要的環境和技術研究，以及完成所需的法定程序。

22. 《東涌吊車條例草案》於 2003 年 2 月 12 日提交立法會。該條例草案旨在為批出專營權建立法律架構，以按照“建造-營運-移交”的模式營運一個連接大嶼山東涌及昂坪的吊車系統。該條例草案亦載列專營者在專營期內的權利和責任。該條例草案在 2003 年 5 月 28 日獲通過成為法例。

23. 有關該吊車系統的建造及營運的詳細規定，均受地鐵公司與政府於 2003 年 11 月 19 日所簽訂的工程項目協議規管。

24. 自 2001 年 2 月以來，政府當局曾數度就有關工程計劃諮詢立法會經濟事務委員會，並於 2002 年 11 月 25 日向其簡介該條例草案的內容。由於興建該吊車系統及相關的發展無須政府撥款，當局因此沒有就該等工程向工務小組委員會或財務委員會提出撥款申請。

25. 為支持在昂坪興建該吊車系統及相關的發展，財務委員會根據工務小組委員會所提建議，在 2003 年 4 月批准由基本工程儲備基金承擔 2 億 3,530 萬元，以興建各項基建設施。

香港會議展覽中心財政安排概要

該幅土地是政府以私人協約方式免地價批予香港貿易發展局(下稱“貿發局”),供興建及營辦展覽中心之用。

2. 根據有關安排,貿發局會獲免費興建一座綜合大樓,當中包括會議/展覽中心,以及由酒店、商業及住宅單位組成的輔助設施。貿發局可保留展覽中心和相關的設施,而酒店和其他商業範圍則撥歸獲選的財團。貿發局亦曾提出一個建議設計,給予對是項工程項目表示興趣的相關各方參考。

3. 最後,新世界發展有限公司(下稱“新世界發展”)獲批工程合約,該項工程全數由新世界發展出資興建。此外,新世界發展須在3年內分期向貿發局預先支付港幣7,500萬元以資助貿發局的開支,以及港幣2,500萬元的保證,而該等保證可在新世界發展於目標日期完成建造工程時交還新世界發展。新世界發展亦須負責展覽中心綜合大樓的市場推廣、裝修及營運工作,並委聘獲貿發局批准的國際知名營辦者執行。根據有關的營運協議,貿發局每年可獲會議/展覽中心銷售總額的5%收入,而有關收入將設有最低款額。新世界發展亦會在新的綜合大樓內免費為貿發局提供辦公室用地。在會議/展覽中心四周並與之連接的是兩所酒店、一座辦公室大廈及一座分層住宅大廈。綜合大樓的此等部分歸新世界發展所有。