
資料摘要

英國與美國牽涉土地發展的 公私營機構合作個案

1. 引言

1.1 1998年10月，行政長官在《施政報告》中，宣布政府計劃在西九龍填海區興建一個設備先進的新表演場地，名為西九龍文娛藝術區。政府於2001年4月舉辦公開概念創作比賽，邀請本地及海外參賽者提交發展西九龍文娛藝術區的概念計劃，結果接獲共161份參賽作品。雖然冠軍由Foster and Partners贏得，但政府表明，比賽與該工程項目的最終發展權並無關連。

1.2 政府當局在2003年9月發出發展建議邀請書。獲採納建議的倡議者須負責為西九龍文娛藝術區進行規劃、設計、融資、建造、採購、裝修各項工作，以及把整項工程完成，並須在其後負責所有核心文化藝術設施的營運、保養和管理事宜，為期30年。待項目協議簽訂後，政府會在其認為適當的時間與獲採納建議的倡議者就該幅土地簽訂為期50年的批地契約。政府於2004年6月19日截止收取建議邀請書前共收到5份建議書。甄選結果於2004年11月10日公布。3個財團，包括香港薈萃有限公司、生利發展有限公司及活力星國際有限公司獲甄選作進一步評估。

1.3 地產發展界及相關專業人士均對應否將西九龍文娛藝術區的發展權批予單一發展商表示關注，而立法會議員亦質疑應否將該幅土地批予獲採納建議的倡議者50年。下文將概述英國與美國兩項牽涉土地發展的公私營機構合作計劃的發展情況，有助議員討論有關事宜。

2. 里茲皇家軍械庫博物館

背景

2.1 里茲皇家軍械庫博物館屬英國最早期以私人融資計劃開展的項目之一。皇家軍械庫¹(下稱"軍械庫")於1993年12月與一間私營公司皇家軍械庫國際公司²(下稱"軍械庫國際")簽訂合約，由軍械庫國際在里茲興建一所新博物館，並負責博物館的營運60年。該合約亦訂明由軍械庫及軍械庫國際共同發展博物館周圍的克里倫斯船塢³土地。

目的

2.2 設立皇家軍械庫博物館項目的目的如下：

- (a) 制訂機制，讓私營機構就公務工程項目作出財務承擔，並讓公私營機構可分享有關項目所得的收益；
- (b) 盡量將風險轉移至私營機構；
- (c) 盡量爭取私營機構的財政承擔；
- (d) 讓私營機構控制新博物館的建造及營運兩方面的事宜；
- (e) 讓軍械庫保留對該項目在博物館及文物管理兩方面的控制；
- (f) 履行軍械庫的法定職責⁴；及
- (g) 運用來自公眾參觀的收益以減少軍械庫所屬政府部門的補助撥款⁵。

¹ 軍械庫是英國歷史最悠久的國家博物館，原址位於倫敦塔內，是皇室及國家的主要兵工廠。兵工廠在倫敦塔內有多棟建築物，負責製造及存放武器、軍械及軍事裝備。

² 軍械庫國際是一個由3i、Gardner Merchant、Electra及Yorkshire Electricity組成的集團。

³ 克里倫斯船塢是里茲海傍一個屬混合用途的物業發展計劃。該地區已轉變成為英國其中一個知名地點，提供時尚的工作環境、一流的消閑娛樂設施，以及多間豪華公寓和零售店舖。

⁴ 根據《1983年國家文物法》，軍械庫必須(a)小心照料、保存及增加其收藏品；(b)確保該等收藏品可供公眾鑒賞；(c)確保該等收藏品可供研究用途；(d)就其收藏品備存紀錄，並按一般武器軍械收藏品及倫敦塔收藏品分類；及(e)普遍提高公眾對鑒賞武器和軍械的樂趣和認識。

⁵ 1992年之前，環保署一直是軍械庫的直屬部門，其職責其後由新成立的國家文物署接管。1997年，國家文物署改稱文化、媒體及運動事務署，其轄下的博物館及圖書館贊助組負責就廣泛政策事宜向政府、博物館及藝術館提供意見，並向22間博物館和藝術館提供支援和資助。

甄選公私營機構合作的合夥人

2.3 雖然軍械庫嘗試向私營機構推銷該項目，但只有兩名潛在的競投者對該項目表示有興趣。其中一名更在完成一些可行性研究後退出。因此，軍械庫只收到一份建議書，而軍械庫國際亦被選為公私營機構合作的伙伴。其後，軍械庫與軍械庫國際成立了一間合營企業。

《1993年協議》

2.4 根據軍械庫與軍械庫國際簽訂的《1993年協議》，前者負責維修及保存其收藏品，而後者則負責發展該項目及經營有關物業。軍械庫亦為博物館提供博物館職系人員，並向土地擁有人⁶英國水道⁷繳付契約租金。雖然軍械庫國際可保留來自公眾參觀博物館的所有收入，但如訪客人數超過130萬，軍械庫便會與軍械庫國際分享所賺得的利潤。

2.5 軍械庫國際負責按照軍械庫所提供的設計興建博物館，以及經營該館60年。軍械庫國際雖然並不收取任何管理費用，但會保留來自入場、零售、飲食供應及停車場服務的所有收入。軍械庫國際將會支付經營開支，但推廣及宣傳費用則由軍械庫支付。軍械庫國際亦會向軍械庫償還每年向英國水道繳交的租金。

2.6 《1993年協議》規定，合營企業負責審批租用面積的發展計劃。兩名合夥人亦會分享來自發展周圍的克里倫斯船塢土地的利潤。⁸

⁶ 軍械庫就博物館用地及接鄰的周圍地方，向英國水道取得一項999年年期的原租約，而軍械庫國際則向軍械庫取得一項60年年期的分租約。

⁷ 英國水道為一間公營公司，管理英格蘭、蘇格蘭及威爾斯超過3 220公里的運河及河流。該公司利用收入來保育及改善水道。

⁸ 根據軍械庫、軍械庫國際及英國水道董事局之間的發展協議，土地永久業權擁有人，即軍械庫及軍械庫國際均可分享來自發展軍械庫所租用的面積的任何利潤。另外，軍械庫國際亦有權分享軍械庫並無租用的面積所帶來的進一步發展收益。

財務安排

2.7 興建新博物館的成本約為4,250萬英鎊。軍械庫、里茲市議會及里茲發展公司分別出資2,000萬、350萬及500萬英鎊，而軍械庫國際則投資餘下的1,400萬英鎊。⁹

問題

訪客人數少導致財政損失

2.8 雖然博物館按時完工，亦在預算之內，並贏得多項全國及國際獎項，但訪客人數及所帶來的收入卻遠較預期為少。在1999年，所招致的虧損估計為1,000萬英鎊。訪客人數少的原因之一，是博物館的入場費高昂。

因延遲發展克里倫斯船塢而缺乏附帶貿易

2.9 訪客人數不足的原因，亦可能是因延遲發展克里倫斯船塢而缺乏附帶貿易。有關各方——英國水道、軍械庫及軍械庫國際——均無為有關土地揀選發展商。直至1997年7月，一個私人發展商伯克利集團以1,340萬英鎊取得該幅土地未發展面積的租借業權，年期為150年。然而，上述三方卻無法就分享來自伯克利集團的收益達成一致意見。

2.10 延遲發展該幅土地的其他原因，包括軍械庫與伯克利集團就軍械庫要求額外的展覽及諸存空間進行磋商，¹⁰以及為取得有關發展的規劃批准所需的冗長程序。因此，興建住宅樓宇的首期工程，要到2002年才能展開。整個項目定於2006年之前完成。

⁹ National Audit Office. (2001). *The Re-negotiation of the PFI-type deal for the Royal Armouries Museum in Leeds*. London, The Stationery Office.

¹⁰ 軍械庫要求伯克利集團興建一個面積達40 000平方呎的擴建部分，以展覽及諸存其收藏品。此額外空間的成本預計為280萬英鎊，並以軍械庫不分享發展收益換取。軍械庫亦要求提供另一個面積達30 000平方呎的空間，作日後擴展之用。

終止合約的條文不明確

2.11 鑒於在營辦新博物館方面欠缺經驗，軍械庫與軍械庫國際決定押後討論在運作方面的各項規格要求及表現標準(例如增加收入及博物館的維修保養)，直至博物館開幕為止。然而，由於軍械庫國際出現財政困難，加上很難預測訪客人數，雙方最終未能落實有關協議。因此，並無準則可供監察軍械庫國際的表現。在此期間，軍械庫即使不滿意軍械庫國際的表現，亦不能把合約終止。

2.12 即使軍械庫國際破產而被接管，軍械庫亦不能即時終止合約而接管該博物館，因為有一項暫行禁令規定，軍械庫國際如果無力還債，軍械庫亦不得在兩年內行使接管該博物館的權力。

2.13 此外，軍械庫亦很難及時取得軍械庫國際財政實況的資料，因為根據相關協議，軍械庫不得取閱軍械庫國際的財政紀錄。

結果

2.14 軍械庫及其所屬部門研究了多個處理相關財政危機的方案。對軍械庫可行的3個方案如下：

- (a) 向所屬部門尋求更多補助撥款以支付軍械庫國際的虧損；
- (b) 在軍械庫國際破產而被接管後關閉該博物館；及
- (c) 接手營辦該博物館，並保留軍械庫國際作為空殼公司。

2.15 有關當局認為方案(a)最昂貴，而方案(b)則最化算。但如果軍械庫選擇方案(b)，則會被認為是未能履行其法定職責。此外，軍械庫可能需要額外的補助撥款，用以支付展覽其收藏品的新場地費用或還款予軍械庫國際的債權人，以便可即時接管該博物館。另一方面，關閉國營博物館所造成的政治影響亦可能相當巨大。

2.16 為了將有關影響減至最低，軍械庫國際建議採納方案(c)，由軍械庫接管該博物館的運作，而軍械庫國際則在博物館內為公眾提供其他服務。在1999年7月，軍械庫與軍械庫國際達成另一項協議，因應相關項目重組雙方的關係，並訂定完成克里倫斯船塢發展計劃的綱領。

2.17 按照經修訂的協議，軍械庫會營辦博物館，並以來自博物館的收入支付其營運開支。軍械庫每年亦會從其所屬部門獲得100萬英鎊的額外補助撥款。此外，軍械庫會將其在克里倫斯船塢發展計劃日後所佔收益轉移至軍械庫國際，用以清還軍械庫國際的債務。

2.18 按照經修訂的協議，軍械庫國際繼續負責為該博物館提供文娛和飲食服務(為期40年)及泊車服務(為期57年)。然而，經修訂的協議並無詳細載述軍械庫國際向使用該等服務人士收取費用的水平，儘管該等收費須經軍械庫按年作出批准。軍械庫國際亦會營辦一所新的展覽館(建造該展覽館屬於克里倫斯船塢重建計劃的一部分)，並可保留來自該展覽館的收入，為期57年或至其銀行債務完全清還為止(兩者以較早者為準)。軍械庫國際還清債務後，須將其收入的20%繳付予軍械庫。

2.19 經修訂的協議亦訂明軍械庫國際為該博物館提供飲食、泊車及接待服務所須符合的表現標準。如果軍械庫國際違反經修訂的協議，軍械庫可終止其提供該等服務。

3. 休斯敦退伍軍人事務部地區辦事處大樓

背景

3.1 1992年，美國的退伍軍人事務部與總務管理局簽訂，位於休斯敦的地區辦事處大樓¹¹的20年年租約即將屆滿。由於該座建築日久失修，退伍軍人事務部選擇將其地區辦事處遷往約有20畝土地的退伍軍人事務醫療中心營地。由於退伍軍人事務部將其辦事處遷往接近有其他服務的營地，該部因此可減低成本及加強對退伍軍人的服務。

3.2 1991年，國會通過立法授權退伍軍人事務部部長與私營機構簽訂名為擴大用途租約（enhanced-use lease）的長期合約¹²。而該部的地區辦事處項目是首個成功利用擴大用途租約計劃完成的公私營機構合作項目。由於退伍軍人事務部打算利用該計劃以支付其發展設施及提供服務的費用，並重新發展相關的20畝土地，因此與1名當地發展商簽訂一項為期35年的合作發展協議。1992年，該部獲國會撥款1,700萬美元在退伍軍人事務醫療中心營地興建其地區辦事處的新大樓。

甄選公私營機構合作的合夥人

3.3 1991年9月，因應擴大用途租約法例的要求，退伍軍人事務部主辦了公聽會及向國會提交相關報告，並就其於退伍軍人事務醫療中心營地興建的辦公大樓，以及獲該部批准的商業設施，贊助一項全國比賽，共有8名發展商提交建議書。1993年1月，退伍軍人事務部揀選了1名私營地產發展商 Amelang Partners Inc（下稱“API”）設計、興建及保養維修該部的辦公大樓及發展鄰近的20畝土地。

¹¹ 退伍軍人事務部在休斯敦的地區辦事處負責為大約876 000個居住在得克薩斯州南部，墨西哥共和國，中美州及南美州的美國軍方的退役退伍軍人及其受撫養者，提供多樣的服務及福利。這些福利包括補償及退休金計劃，居所貸款保證，再培訓及輔導，以及死亡撫恤金。

¹² 擴大用途租約是退伍軍人事務部的一個資產管理計劃，由不同形式的租務安排組成（例如租賃/發展/經營，興建/發展/經營）。擴大用途租約使退伍軍人事務部可向私營機構出租其物業作非退伍軍人事務的用途，以換取等值的現金或實物。退伍軍人事務部可保留所收取的全部或部分現金或實物，以支付其他服務的費用。在未推出擴大用途租約之前，所有來自出租使用率低的資產的收益，必須上繳財政部。

擴大用途租約的條文

3.4 根據所簽訂的 35 年年期的擴大用途租約，API 會為退伍軍人事務部設計、興建及維修保養其地區辦事處大樓和 500 個停車位，而該部會在大樓建成後一年之內，以節省多於國會撥款 30% 的價錢來租賃及購買大樓，API 並且會以較低的價錢為該部提供營運及維修服務。

3.5 此外，API 會開發及維修保養退伍軍人事務部該幅 20 畝土地的餘下部分。API 會興建獲退伍軍人事務部批准的 29 000 平方尺的商業物業，當中包括與醫療有關的辦事處¹³，酒店及一些零售店舖。API 亦會向該部支付來自上述物業，估計超過 200 萬美元的租金的若干百分比。退伍軍人事務部會利用所得款項幫補支付其醫療保健及護理院計劃的費用。並會在該 35 年租約期滿後收回這些商業物業的擁有權。

結果

3.6 由於 API 經驗豐富及熟悉聯邦合約的要求，加上退伍軍人事務部獲得國會的充分撥款，地區辦公大樓和停車場設施得以在 11 個月之內完成。該項目並且贏得副總統戈爾的全國工作表現考核的 Hammer 獎¹⁴，以表揚其對改善商業慣例及向退伍軍人提供更佳服務所作的貢獻。所有商業物業已在 1998 年 9 月竣工及推出市場。

3.7 擴大用途租約方法減少了該項目的構思及實施的時間，較退伍軍人事務部自行設計及發展節省可觀成本。而退伍軍人事務部以 1,100 萬美元從 API 購入該辦公大樓，亦較國會撥款少 600 萬美元。退伍軍人事務部同時根據所簽訂的 35 年年期合約可節省額外 1,000 萬美元的營運及保養維修費用。現時，API 每年會從其商業物業所得的收入繳付 75,000 美元予退伍軍人事務部，這筆款項是 API 在履行合約時一次過付出的 75,000 美元租金以外的款項。

¹³ 這些與醫療有關的辦事處包括透析中心、牙科辦事處和生物醫學的研究與發展中心。

¹⁴ Hammer 獎是給與致力改善政府辦事形式的個人或團體。

導致項目成功的因素

3.8 擴大用途租約容許退伍軍人事務部刪減及簡化政府採購過程的程序。例如，該部毋須遵守有關聯邦合約的規程。然而，按政策規定，退伍軍人事務部以擴大用途租約方式發展的項目的經營計劃，必須取得退伍軍人事務部部長的批准，作為保障。

3.9 由於擴大用途租約法令要求當局就建議的合作模式舉行聽證會，以確定其對退伍軍人服務，相關雇員，地方企業和社區所帶來的影響，因此，退伍軍人事務部就舉行聽證會事宜，在地方報紙刊登廣告，並發出書面通知對項目有興趣的人士及團體。

3.10 退伍軍人事務部亦同時在其設施管理辦事處（ Facilities Management Office ）下設立資產及企業發展辦公室（ Office of Asset and Enterprise Development ），以為該部推廣合作概念，並就執行設計及開展合作項目的日常工作，制定政策及程序。該辦公室雇用有經驗的投資組合管理、建築、土木工程及訂約的專業人士，為合作項目提供一站式的聯系。

李敏儀
2004年11月29日
電話：2869 9602

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會（下稱“行政管理委員會”）所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

參考資料

香港

1. Housing, Planning and Lands Bureau. (2004) *Progress Report on Development of the West Kowloon Cultural District*. LC Paper No. CB(1)2231/03-04(01).
2. Legislative Council Secretariat. (2003) *West Kowloon Cultural District*. Background brief submitted to the Panel on Planning, Lands and Works and the Panel on Home Affairs. LC Paper No. CB(1)161/03-04.
3. The Government of the Hong Kong Special Administrative Region. (2004) *Press Release: Statement on West Kowloon Cultural District project*. Available from: <http://www.info.gov.hk> [Accessed November 2004].

英國

1. *British Waterways*. (2004) Available from: <http://www.britishwaterways.co.uk> [Accessed October 2004].
2. Department for Culture, Media and Sport. (1999) *Efficiency and Effectiveness of Government-sponsored Museums and Galleries – Measurement and Improvement – Private Finance Initiative Excellence Study*.
3. *Department for Culture, Media and Sport*. (2004) Available from: <http://www.culture.gov.uk/default.htm> [Accessed October 2004].
4. House of Commons, Select Committee on Public Accounts. (2001a) *Fourth Report – The Renegotiation of the PFI-type Deal for the Royal Armouries Museum in Leeds*.
5. House of Commons, Select Committee on Public Accounts. (2001b) *Minutes of Evidence*.
6. *House of Commons*. (2004) Available from: <http://www.parliament.uk/index.cfm> [Accessed October 2004].
7. National Audit Office. (2001) *The Re-negotiation of the PFI-type deal for the Royal Armouries Museum in Leeds*. London, The Stationery Office.
8. *National Audit Office*. (2004) Available from: <http://www.nao.gov.uk> [Accessed October 2004].
9. National Audit Office. (2004) *Board of Trustees of the Armouries Account 2003-2004*. London, The Stationery Office.
10. *The Berkeley Group*. (2004) Available from: <http://www.berkeleygroup.com/index.cfm> [Accessed October 2004].
11. *The Royal Armouries*. (2004) Available from: <http://www.royalarmouries.org/> [Accessed October 2004].

美國

1. *Amelang Partners Inc.* (2004) Available from: http://www.amelangpartners.com/API_Home.htm [Accessed October 2004].
2. Department of Veterans Affairs. (2001) *Memorandum Report, Evaluation of the VA Enhanced-Use Lease Program (Report No. 00-02773-106)* 13 July.
3. *Department of Veterans Affairs.* (2004) Available from: <http://www1.va.gov/> [Accessed October 2004].
4. US General Accounting Office. (1999) *Public-Private Partnerships – Key Elements of Federal Building and Facility Partnerships.* Washington.
5. *US General Accounting Office.* (2004) Available from: <http://www.gao.gov/> [Accessed October 2004].