

於 2005 年 3 月 23 日會議上討論

立法會內務委員會
西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會

西九龍文娛藝術區及公營部門與私營機構合作

目的

本文件回應議員就西九龍文娛藝術區發展計劃和公營部門與私營機構合作提出的問題，有關問題臚列在小組委員會秘書於 2005 年 3 月 16 日致政府信件的附錄中。本文件引述了題為「西九龍文娛藝術區及公營部門與私營機構合作」、編號 WKCD-103 的文件(在 2005 年 3 月 12 日隨立法會文件編號 CB (1) 1090/04-05 發出)，供議員參閱。

政府在香港文化藝術發展的角色和對公眾的問責 [第(m)項]

2. 我們的文化政策，是要創造一個有利藝術自由表達和創作的環境，從而鼓勵更多社會人士參與文化藝術活動。

3. 政府扮演着一個催化劑的角色，透過財政撥款、教育、宣傳及場地，來推動及鼓勵文化藝術發展。康樂及文化事務署(康文署)、香港藝術發展局(藝發局)和香港演藝學院(演藝學院)是負責促進文化藝術發展的行政機構。透過政府撥款，這些機構努力使社會上的文化藝術生活更多姿多采。

4. 康文署、藝發局和演藝學院的開支均受立法會監管。每年康文署的開支均在其管制人員報告中列出。至於藝發局和演藝學院的年報暨財政報告均會呈交立法會省覽。

文化藝術設施的財務安排 [第(n)項]

5. 根據其他國家的經驗，發展和營運個別文化藝術設施

可能入不敷支。因此，政府決定以綜合模式發展文娛藝術區，在發展計劃中加入商業元素。文件編號 WKCD-103 附件的第 43 段提及，我們預期私營機構會以其商業知識和經驗，按財政自給這項原則，發展和營運整個文娛藝術區。這模式符合我們希望促進私營機構與文化藝術界在推廣藝術方面的伙伴關係的政策目標，以及與文化委員會的建議一致。政府相信私營機構與文化藝術界可互補不足，並認為按發展建議邀請書所提出的財政自給原則發展文娛藝術區是適當的安排。文件編號 WKCD-103 附件的第 82 段提及，發展建議邀請書進入下一階段時，我們會考慮採取一些措施，包括：評估興建文娛藝術區的成本以及其營運 30 年的開支後，考慮要求建議者撥款成立獨立運作的基金，加強對營運文化藝術設施的承擔；又或進一步要求建議者與政府分享利潤，讓政府有資金可支持文藝發展或作其他社會用途；此外，我們可以要求建議者以一筆過的地價款項繳付政府庫房，撥作公帑。有關詳情將隨著我們按發展建議邀請書的推展而塑造文娛藝術區時，在稍後階段敲定。

成本效益分析 [第(d)、(e)及(f)項]

6. 文件編號 WKCD-103 的第 4 及 5 段提及，政府希望透過發展文娛藝術區，促進政府與私營機構建立長遠伙伴關係，借助私人機構的財力及商業知識和專長，興建世界級文娛藝術設施和提供高質素文娛藝術節目。

7. 政府的文化政策目標是創造一個有利藝術自由表達和創作的環境，從而鼓勵更多社會人士參與文化藝術活動。政府擔當著催化劑兼促進者的角色，藉撥款資助和提供場地以推動並鼓勵文化藝術的發展。正如前文化委員會 2003 年發表的《政策建議報告》指出，文娛藝術區發展計劃是一個千載難逢的機會，其落成將標誌香港文化的進一步發展。文化委員會認為，文娛藝術區的規劃發展，必須貫徹「以人為本」、「建立伙伴關係」和「民間主導」的原則。因此，政府認為鼓勵文化藝術界與商界建立伙伴關係，以期促進民間參與文娛藝術區內文化設施的策劃和營運，是適當的做法。

8. 過去，政府在藝術發展方面一直是以供應者的身分擔當舉足輕重的角色。事實上，讓私營機構參與營運和管理文娛藝術區內文化設施的做法，與文化界明確提出希望香港的文化藝術長遠發展方向能夠更多元化的意見一致。

9. 此外，由政府委約進行的「有關在香港提供區域／地區文化及表演設施的顧問研究」（2002）和「香港公營博物館及香港電影資料館的管治模式顧問研究」（2003）所得結果也顯示，在很多其他城市，政府與私營機構合作發展及營運文化設施是很普遍的。如果此等設施交由政府以外的機構營運，有關節目編排、市場推廣、人事管理和其他方面的決定皆可更靈活和有效率，而增加收入的能力也會較高。

10. 政府一方面會繼續按現有水平提供撥款和支援，以支持藝術發展；另一方面又藉私營機構和文化藝術界建立新的伙伴關係，引入新的營運方式和額外資源，使本港的藝術界發展更見蓬勃。

11. 促進私營機構與文化藝術界的伙伴關係會帶來無形的效益，不能以傳統成本效益分析衡量。儘管如此，正如文件編號 WKCD-103 附件的第 8 段指出，政府不斷致力提高成本效益。我們在發出發展建議邀請書前，已考慮各項研究，亦已根據發展文娛藝術區的政策目標制定發展建議邀請書內的要求及評審準則。

12. 在準備發展建議邀請書前，政府曾進行可行性研究，內容包括財務方面和文娛藝術區發展計劃對私營機構的吸引力。由於文娛藝術區發展計劃的具體內容仍待推展計劃的過程中發展成形，有關可行性研究只屬初步研究（見文件編號 WKCD-103 附件的第 5 段）。西九龍文娛藝術區發展計劃督導委員會在 2003 年 2 月及 3 月考慮可行性研究的結果，而行政會議亦於 2003 年 6 月察悉有關結果。

13. 如發展建議邀請書預期，我們未來會適當地分配風險；維持公平、公開及具競爭性的競投過程；與建議者進行磋商，以達致最佳方案；以及持續監管私營機構提供服務的情況（見文件編號 WKCD-103 附件的第 8 段）。

公營部門比較基準 [第(a)、(b)及(c)項]

14. 根據 2003 年 8 月發出的《服務市民－善用私營機構服務：公營部門與私營機構合作的簡易指引》(簡易指引)，由於文娛藝術區是財政獨立的項目，因此無需建立公營部門比較基準。文件編號 WKCD-103 附件的第 64 及 65 段提及，我們小心地制訂文娛藝術區的發展過程，以切合文娛藝術區如此獨特和規模龐大而複雜的項目的具體情況。發展建議邀請書已給予最大彈性，讓私營機構發揮創意，並讓政府根據評審結果和公眾意見塑造切合公眾需要的文娛藝術區。文娛藝術區內包括商業設施，而商業設施通常不會由公營機構發展。基於以上因素，我們在推動發展計劃初期不可能，亦無需要建立公營部門比較基準。

15. 儘管如此，政府分別在策劃發展建議邀請書前所作的可行性研究，和在評審建議書中的成本和開支假設時，採用了一些參考資料。這些資料由不同相關部門提供。隨着文娛藝術區發展計劃進入發展建議邀請書的下一階段，我們會按需要把這些資料修訂、增補及微調。

16. 至於其他項目的公營部門比較基準，效率促進組指出，公營部門比較基準不能一次過建立，而是需要經過一個過程。初步的公營部門比較基準可在公營部門與私營機構合作項目的早期籌備工作中建立。隨計劃目標和細節，以及市場興趣演變而變得更易掌握時，政府會在準備有關基準時不斷作出檢討及微調。以規模和設施種類方面來說，文娛藝術區並非典型的公營部門與私營機構合作項目，我們難以估計為類似文娛藝術區的項目建立公營部門比較基準所需的時間。

17. 效率促進組亦指出，建立準確的公營部門比較基準需要找出並計算所有計劃年期內的開支和收入，而計算以有關項目由公務員負責及/或以傳統採購模式進行為基礎。無可避免地，我們只能估計計劃年期(可以超過 50 年或以上)內的開支和收入。公營部門比較基準將包括多個成本項目，包括設計、建造、保養、人手、由私營機構而非政府負擔的開支、

財務開支等。我們需要掌握有關建築物和設施的個別要求，才能建立可靠的公營部門比較基準。

文娛藝術區發展計劃中的保障和監管措施 [第(g)、(h)及(j)項]

18. 文件編號 WKCD-103 附件的第 64 及 65 段提及，政府力求透過發展過程將風險由私營機構及政府適當地分擔。中選者認識市場和具備有關知識，故會承擔與樓市、文娛藝術區的建造和營運有關的風險。發展建議邀請書規定政府評審建議者提出的風險管理策略，確保他們能妥為管理和減低風險。隨著文娛藝術區發展計劃推展，我們將會進一步為入圍建議者設定具體風險評審和相關要求。

19. 我們留意到簡易指引指出，透過適當的準備及草擬公營部門與私營機構合作的合約，可避免日後出現問題。我們預期，以文娛藝術區如此獨特和規模龐大而複雜的項目，我們必須在與中選建議者簽訂的臨時協議以及其後的計劃協議中，訂明具體保障和監管措施。有關協議將於文娛藝術區發展計劃稍後階段，即當政府已選出屬意建議後擬備。我們可就該建議特別度身訂造有效的制衡措施，以確保日後建議者會按協議提供令人滿意的設施和服務。文件編號 WKCD-103 附件的第 59 段提及，我們正透過文娛藝術區發展計劃現階段的安排，其中包括評審建議書及進行公眾諮詢，塑造文娛藝術區。發展建議邀請書已大概勾劃出約束中選者及政府雙方權責的法理框架，但亦容許我們隨文娛藝術區發展計劃推展，塑造及敲定各項詳細安排，包括合約條款、批地條件、商業安排、表現監察等。

文娛藝術區發展中所採取的程序 [第(i)項]

20. 我們已在文件編號 WKCD-103 的附件內詳細交待政府發展文娛藝術區所採取的程序。文件編號 WKCD-103 第 6 段指出，文娛藝術區的發展過程完全符合簡易指引內的指導原則。與簡易指引一致，政府小心制定文娛藝術區的發展過程，以切合項目的實際情況。

未來階段的程序 [第(k)項]

21. 效率促進組認為文娛藝術區的規劃和發展過程與簡易指引一致。政府在發展計劃的未來階段會繼續適當地考慮簡易指引內的建議。

多層次投標 [第(o)項]

22. 發展建議邀請書給予彈性，容許中選建議者透過公開招標分判工程。我們對是否以及如何將有關安排訂明於與中選建議者簽訂的臨時協議和計劃協議內持開放態度。我們會參考建議評審結果及公眾意見，才作決定。

香港測量師學會提交的意見書 [第(p)項]

23. 文件編號 WKCD-103 第 6 段指出，文娛藝術區的發展過程完全符合簡易指引內的指導原則。與簡易指引一致，政府小心制定文娛藝術區的發展過程，以切合項目的實際情況。至於香港測量師學會提交的意見書，我們正就發展計劃諮詢公眾，並會持開放態度，聽取所有意見。我們感謝香港測量師學會提交意見。我們考慮下一步的工作時，會以公眾意見為依歸，當中包括學會的意見。在公眾諮詢完結前，我們不會影響公眾發表意見。

立法會秘書處擬備的資料文件[第(q)項]

24. 阿班多爾巴拿計劃與文娛藝術區發展計劃的發展模式並不相同。從發展博物館群而言，採用文娛藝術區發展模式的做法有下述好處：

- (a) 博物館群內的個別博物館建築物可以採用和諧統一的風格設計；

- (b) 不同博物館的一些核心設施和服務可以共用，例如文物復修、設計、保安和潔淨服務等，以達致經濟效益；
- (c) 更靈活地協調博物館之間的節目籌辦、資源運用和人手及技術共享等工作安排；
- (d) 共用總辦事處以減省行政費用；
- (e) 縮短博物館的建築期；
- (f) 確保各間博物館的發展得以協調，不會各自為政；以及
- (g) 在添購館藏和節目編排方面，博物館間不會出現不必要的競爭。

25. 至於文娛藝術區內興建的演藝場地，採用文娛藝術區發展模式亦有類似的優點，如設施間之互相配合、資源共享以達致經濟效益，以及互相協調的管理模式等。

26. 至於文化藝術設施的管理模式，我們必須確保有關設施能夠推動香港文化的長遠發展；吸引社會各界和廣大市民的支持；以及讓公眾有機會參與。我們認為管理架構如為透明、可持續和對政府和市民問責，定會有利文化藝術設施的有效運作。

27. 事實上，文化藝術設施的運作方式有很多可能性(例如信託、基金、非牟利公司等)。設施不同，運作方式亦可不同。我們樂意聽取公眾在這方面提出的意見和建議。

28. 我們在參考其他國家的成功例子時，必須注意不同地方的歷史、經濟和社會背景各有不同。我們旨在找出最適用、最恰當的辦法，推動香港文化藝術的長遠發展。

29. 總的來說，文娛藝術區發展模式可以加強設計及協調方面的連貫性、提高管理效率、節省費用，以及縮短發展年期。我們認為，要實現文娛藝術區發展計劃，採用文娛藝術

區發展建議邀請書所提出的發展模式是最理想的方法。

亞洲國際博覽館、香港科技園和鐵路發展 [第(I)項]

香港國際機場的亞洲國際博覽館

30. 亞洲國際博覽館是由三個實體共同注資和擁有，他們分別為政府、香港機場管理局(機管局)及一個從國際性投標中揀選出來的私營財團。按照有關各方簽訂的多份合約，中標的私營財團需要負責支付亞洲國際博覽館的部分建造費用，以及需要負責亞洲國際博覽館的設計、建造、管理和營運工作。回報方面，扣除優先給予私營財團的回報後，餘下盈餘會按各方在合資企業所佔股權的比率攤分，惟私營財團須把從這部分所分得的一半款額，按政府和機管局所佔股權的比率，分給政府和機管局。在 25 年的專營期屆滿時，政府和機管局會按其所佔股權的比率，攤分亞洲國際博覽館的復歸價值。

香港科學園

31. 科學園是協助本港產業提高技術水平的重要科技基礎建設。科學園第 1 期計劃的建築工程於 1999 年展開，屬工務計劃項目，由建築署負責建造工作。香港科技園公司於 2001 年成立，是科學園內各幢大樓和實體設施的擁有人，同時亦負責管理、保養和推銷科學園。該公司負責規劃及建造科學園第 2 期，有關費用部分由該公司的內部資源支付，部分由政府從資本投資基金撥出資金，以注資和貸款兩種方式提供資助。

鐵路發展

32. 現時，經政府研究後認為在運輸角度有需要的本港鐵路發展項目，由地鐵有限公司或九廣鐵路公司負責。鐵路公司具備相關知識和經驗來負責設計、建造、營運和維修鐵路。按個別鐵路項目的實際情況，有關項目所需資金來自鐵路公司的內部資源、商業貸款及政府注資，或在有需要時透過其他政府同意的財務安排。

公營部門比較基準

33. 以上項目並無建立公營部門比較基準。

房屋及規劃地政局
民政事務局

2005年3月21日