

# 立法會

## Legislative Council

WKCD-456號文件

檔號： CB1/HS/2/04

### 在2007年11月29日會議上就關於成立法定機構 以推展西九文化區發展計劃的擬議法例的 主要範疇進行的討論摘要

#### I. 宗旨及目標、權力及職能

委員提出的問題	政府當局的回應
<p>WKCD-451號文件第5段所述西九管理局的宗旨及目標非常概括，似乎包含政府在文化事務方面的所有責任。把該等宗旨及目標收窄為西九管理局實際會處理的事情，會否更加恰當？ (吳靄儀議員)</p>	<p>西九文化區是政府文化政策的一部分。當局不會只委託西九管理局管理屬於其職權範圍的設施；西九管理局有更高層次的任務。WKCD-451號文件第5段旨在就此作詳細說明。</p> <p>政府當局已參考就香港藝術中心訂立的法例，該法例的目標和宗旨須透過營運有關設施達致。</p>
<p>上述文件中談及"宗旨及目標"和"權力及職能"的段落重複提及"區"的概念，令人覺得西九管理局會像一個區政府。與此同時，文中亦經常提及"屬於西九管理局職權範圍的設施"。當局的當務之急是必須非常清楚地界定西九管理局的權力，特別是其權力是建基於區的層面上，抑或是設施的層面上，因為這對於西九管理局的法律責任，以及就西九管理局撥出的款項可用於何處有重要影響。 (吳靄儀議員)</p>	<p>整個西九文化區發展計劃所佔的40公頃範圍已在有關的分區計劃大綱草圖顯示。西九管理局只會負責發展及營運有關法例所訂在西九文化區內歸屬於西九管理局的文化藝術設施及部分其他設施，例如公共休憩用地及穿梭列車系統等。現時的構思是在日後訂立的法例的附表中，訂明屬於西九管理局職權範圍的設施。</p> <p>西九管理局就該等設施所擁有的權力和所需承擔的法律責任，會在相關的批地文件中訂明。</p> <p>有"區"的概念主要是因為發展區內會匯聚文化藝術設施及其他輔助設施。西九管理局的權力及職能應</p>

委員提出的問題	政府當局的回應
	<p>建基於設施的層面上。</p> <p>當局會就可如何在有關法例中確切地界定"區"、"職權範圍"及"設施"的概念，徵詢律政司的意見，以確保西九管理局的權力和職能清楚明確。</p>
<p>西九管理局會否有權決定屬於其職權範圍的設施的管理模式(例如推行藝術問責制)，以及會在何處和如何招聘管理該等設施的人員? (主席及吳靄儀議員)</p>	<p>諮詢委員會已建議以新管治模式管理和營運西九文化區各項核心文化藝術設施，並獨立於政府架構之外和享有機構自主權。政府當局會力求在擬議法例中，反映西九管理局在管治文化藝術設施方面享有的自主權。</p> <p>關於藝術問責制的構思，諮詢委員會已提出一項相關建議，在表演藝術場地方面，非政府的場地管理機構必須籌辦及推出節目，並與表演藝術團體(尤其是駐場藝團)緊密合作，力求確立各個場地的藝術特色。西九管理局的擬議權力和職能應可迎合這種運作模式。</p>

委員表達的意見	政府當局的回應
<p>WKCD-451號文件所載西九管理局的宗旨及目標非常概括和籠統。西九管理局似乎是一個權力很大的機構。政府當局不應倉促制定有關法例。 (梁國雄議員)</p>	
<p>西九管理局像一個小政府。這個法定機構的權力和職能所涵蓋的範圍，包括文化和商業方面，在香港可說是頗為新穎的。小組委員會就相類機構的經驗進行研究，可能會有幫助。 (石禮謙議員)</p>	

## II. 西九管理局董事會的組成

委員提出的問題	政府當局的回應
公職人員是以個人身份抑或政府代表的身份擔任董事會成員?這點會否在有關法例中訂明? (涂謹申議員)	政府當局的現行構思是公職人員成員應擔當代表政府監察西九管理局的工作的角色。

委員表達的意見	政府當局的回應
董事會的組成應在有關法例中訂明。董事會應包括最少5名來自文化藝術界的成員。 (涂謹申議員)	在發展和營運西九文化區各項設施的不同階段，董事會的非公職成員肯定會包括文化藝術界的代表。不在有關法例中訂明這項安排的其中一個主要原因，是鑒於現時政府並無為文化藝術界訂立註冊制度，故很難界定何謂文化藝術界。
不少向小組委員會提出意見的團體代表建議，西九管理局董事會應包括立法會、區議會及文化藝術界的代表。 (郭家麒議員)	
劉議員認為，董事會部分成員應由有關界別提名。在提名機制下，該等成員應向其所屬界別負責，這有助確保有關的法定機構向各界問責。  儘管有關界別之間可能難以就提名機制達成共識，但由政府甄選董事會全體成員肯定對於確保董事會向各界問責沒有幫助。  董事會的成員應包括立法會議員，而此類董事會成員應由立法會議員互選產生，一如香港各大學的管治機構的情況。 (劉慧卿議員)	為有關界別確立清楚的定義是建立一個可行的提名機制的先決條件。鑒於政府並無為文化界訂立註冊制度，採用提名機制組成董事會會引起爭拗和不滿。  政府當局擬在西九管理局的成員中加入立法會議員，但認為無須在有關法例中訂明這項安排。
當局不應預計獲委任加入董事會的相關界別專業人士和專家，會向西九管理局提供免費專業意	政府當局完全認同不應預計該等董事會成員會提供技術意見，但希望他們可提出專業見解，協助董事

委員表達的意見	政府當局的回應
<p>見。委任該等人士應是因為憑藉他們的專業知識和背景，他們對董事會需要考慮的事情有一定的敏感度。 (吳靄儀議員)</p>	<p>會作出平衡各方利益的明智決定。</p>
<p>西九管理局應如何組成是一個重點事項。若立法會議員及公眾人士廣泛支持就董事會的組成和委任機制提出的最後建議，政府當局就西九文化區提出的撥款建議可能會較易獲通過。 (主席)</p>	

### III. 融資安排

委員提出的問題	政府當局的回應
<p>根據政府當局的時間編排，若有關的條例草案在2008年年中或之前獲得通過，有關的法定機構會在該年較後時間成立。政府當局為何在2008年年中請求批出為數216億元的一筆過撥款，而不是在下屆立法會請求批出該筆撥款？ (何鍾泰議員)</p>	<p>該筆一筆過撥款涵蓋將由西九管理局發展的設施的資本成本，以及直至第一期設施落成的一段時間西九管理局的營運成本(例如員工和顧問費用)。該筆撥款必須在西九管理局成立之前批出，以便西九管理局在成立後可即時展開工作。</p>
<p>為數216億元的一筆過撥款及臨時M+的2億元撥款，會否足以應付各項相關費用，當中必須緊記一點，就是近年的投標價格一直有上升趨勢？ (何鍾泰議員)</p>	<p>政府當局現正就臨時M+擬訂詳細方案，並會盡快向小組委員會提交此項方案，以供討論。</p>
<p>在該筆216億元的一筆過撥款當中，預留了多少款項用來支持藝術家和藝術團體？(郭家麒議員)</p>	<p>雖然該筆216億元的一筆過撥款沒有涵蓋西九文化區文化藝術設施的營運成本，但每個文化場地很可能會在其支出中預留部分款額，支持有關的藝術團體。</p> <p>在西九文化區以外，政府每年在文化藝術方面的經常開支約為25億元。政府當局計劃增加資源，加強</p>

委員提出的問題	政府當局的回應
	發展文化軟件及人才，並會在短期內就此事向民政事務委員會作出匯報。

委員表達的意見	政府當局的回應
<p>"如在一段時間內以分期方式支付該筆撥款，在任何時候可供投資的實際款額將會減少。"(WKCD-451號文件第21(b)段)。這並非當局不以分期形式請求批出該筆撥款的合理理由，因為實際撥款額可在付款時調整。</p> <p>由於法定機構獲政府支持，私營界別在與法定機構進行交易時，通常願意提供較優惠的條款。因此，分期批出撥款應不會令西九管理局的財政狀況過度不明朗。立法會就撥款進行妥善監察反而是一個重要考慮因素，而過往經驗顯示規定有關方面出席立法會會議，不能確保向公眾問責。 (涂謹申議員)</p>	<p>提供為數216億元的一筆過撥款表示政府對西九文化區發展計劃有長遠的承擔。</p> <p>規劃和推行西九文化區發展計劃需要確定的資金，尤其是若西九管理局依照諮詢委員會建議的時間表行事，在2014-2015年(即在6至7年內)完成所有擬議第一期設施(12個演藝場地、M+總面積的70%、展覽中心和零售／飲食／娛樂設施)的興建工程。估計發展第一期設施所需的總費用約為200億元。</p> <p>此外，在各項設施啟用之前，西九管理局需要擬訂營運安排，並與有關各方進行磋商。若分期批出及支付該筆撥款，會嚴重影響籌備工作。</p>
<p>有關撥款應一次過批出，因為這代表政府對西九文化區發展計劃有長遠的承擔，此論據不合邏輯。</p> <p>在提供足夠資金以發展西九文化區設施及確保立法會作出充分監察兩者之間作出平衡，是主要的考慮因素。由於整個西九文化區發展計劃會在2008至2031年之間分階段推行，因此或許適宜先批出首期撥款，以涵蓋2008至2014年所需的費用，然後在2012-2013年進行檢討。</p> <p>M+是一個嶄新的概念，公眾人士非常關注M+長遠而言是否可行。立法會宜分期批出就M+的撥款需求，確保立法會更妥善地進行監察。</p>	<p>該筆216億元的一筆過撥款沒有涵蓋西九管理局將會營運的設施的營運赤字。該等赤字會由零售／飲食／娛樂設施的收入支付。</p>

委員表達的意見	政府當局的回應
<p>政府當局應提供資料，開列西九管理局將會在西九文化區發展計劃第一期發展的文化藝術設施及其他設施的總資本成本，並按設施提供分項數字。</p> <p>(李永達議員)</p>	
<p>現時並無有力的理據證明需要一次過向西九管理局批出及支付216億元。他亦看不到擬議措施可如何確保西九管理局向各界問責。因此，他會反對有關撥款建議。</p> <p>建造及營運M+需要約100億元，可能會令M+成為大白象。與政府就其他社會需要作出的承擔相比，對該項設施作出如此龐大的財務承擔未免不合比例。</p> <p>(郭家麒議員)</p>	
<p>雖然立法會原則上支持西九文化區發展計劃，但立法會議員有責任密切監察公共開支。與其一次過批出撥款，政府當局應逐一或分批就文化場地提交撥款建議。</p> <p>(劉慧卿議員)</p>	<p>根據諮詢委員會的建議，西九文化區的文化藝術設施及相關設施應以群組的形式發展，並應進行全盤規劃。當局必須有確定的資金發展該等設施，而考慮到發展第一期設施的時間，一次過批出撥款是最恰當的做法。</p>
<p>由於西九文化區文化藝術設施的營運赤字會由零售／飲食／娛樂設施的收入補貼，結果可能導致在西九文化區營運的零售／飲食／娛樂設施均為受大眾歡迎的設施，但卻不配合文化場地的特色的情況。</p> <p>(梁國雄議員)</p>	<p>諮詢委員會已建議，核心文化藝術設施應與零售／飲食／娛樂設施適當地匯聚，以產生協同效應，並達致日夜均能吸引人流的效果。</p> <p>政府當局擬採取立法及行政手段，達致核心文化藝術設施與零售／飲食／娛樂設施匯聚的效果，而同時西九文化區在營運方面亦可財政自給。</p>

#### IV. 土地事宜

委員提出的問題	政府當局的回應
<p>西九文化區內的住宅、辦公室及酒店等發展項目(政府將會按照慣常的賣地機制批出該等項目的用地)與西九管理局將會發展及營運的設施之間的關係為何? (涂謹申議員及李永達議員)</p>	<p>由西九管理局擬訂並由城市規劃委員會(下稱"城規會")批核的總綱發展藍圖將會涵蓋整個西九文化區。在總綱發展藍圖作最後定稿後，西九管理局在住宅、辦公室及酒店等發展項目方面並不會擔當任何角色，因為該等項目不屬其職權範圍。然而，公眾或會認為西九文化區內各種土地用途的設計及建築形式等，最好能互相配合。政府當局歡迎關注團體就這方面的事宜提出建議。</p>
<p>西九文化區內的住宅、辦公室及酒店等發展項目與西九管理局職權範圍內的設施之間的關係屬非常敏感的事宜，並且涉及眾多利益。舉例而言，前者各項發展項目的價值取決於不同土地用途的分布以及基建設施的設計。政府如何透過建議的法例，確保商業及物業方面的利益將不會凌駕於西九文化區的文化目標。 (李永達議員及陳婉嫻議員)</p>	<p>總綱發展藍圖將會清楚區分會由政府批出的用地及將會批予西九管理局的用地。</p> <p>西九管理局職權範圍內的設施與西九文化區內的其他設施及發展項目之間的配合事宜，將會清楚訂明於相關的批地合約之內。有關的批地條件目前尚未訂立，並且須待總綱發展藍圖獲核准後方能確定。</p>
<p>現時仍未清楚總綱發展藍圖將會如何擬訂。將來會否出現兩個截然不同的小區，而政府會否把商業及住宅發展項目設於臨海用地?  城市規劃工作將會耗時甚久。當局可否現在就展開工作，並邀請相關的界別參與其事? (劉秀成議員)</p>	<p>西九文化區不會分為兩個截然不同的小區。西九管理局應採用全面的模式進行規劃。因此，部分並非西九管理局職權範圍內的住宅或商業發展項目可能會夾雜在文化藝術設施之間。待總綱發展藍圖作最後定稿後，不屬於西九管理局的職權範圍的用地將會清楚劃定。</p> <p>規劃署將於2008年年初啟動法定規劃程序。待於近期展開的公眾參與程序結束後，規劃署會向城規會提交一份申請，建議根據所接獲的意見，把西九文化區的主要發展規範納入相關的分區計劃大綱草圖內。倘城規會同意，有關的修訂將會公</p>

委員提出的問題	政府當局的回應
	<p>布，以供公眾查閱。預期將會收到為數不少的意見書。城規會經研究所接獲的反對／意見書後，可能會也可能不會修訂分區計劃大綱圖以滿足反對意見。倘須作進一步的修訂，城規會會在憲報刊登有關的進一步修訂，再次讓公眾查閱。在完成法定規劃程序後，分區計劃大綱草圖連同並無撤回的反對意見將會提交行政長官會同行政會議核准。</p> <p>在西九文化區的發展規範作最後定稿之前，就擬備總綱發展藍圖進一步進行的城市規劃工作可能並無意義。再者，若政府當局於西九管理局成立之前展開與總綱發展藍圖有關的工作，公眾可能會認為此舉會對西九管理局在擬備總綱發展藍圖時施加不必要的制肘。</p> <p>就啟德發展計劃的個案而言，城市規劃工作的整個公眾參與程序為期約達兩年。西九文化區所需的時間應該較短，因為社會對文化區的城市規劃方面的事宜已有一定程度的共識。</p>
<p>政府當局如何從較廣闊的角度處理西九文化區的規劃事宜，以便能顧及西九文化區與鄰近舊區的接達安排及該等舊區的活化需要？</p> <p>據政府當局表示，在相關的分區計劃大綱圖作最後定稿之前，政府當局不會特別就西九文化區的規劃事宜，展開類似啟德發展計劃公眾參與活動的廣泛公眾參與程序。因此，當西九管理局開始擬訂總綱發展藍圖時，可能會認為就分區計劃大綱圖所訂定的發展規範有太多限制。</p> <p>(主席)</p>	<p>在現行的公眾參與活動下，有大量的意見是就西九文化區的擬議發展規範而提出的。倘能就擬議的主要發展規範取得整體共識，政府當局會首先會尋求城規會同意把該等主要發展規範納入相關的分區計劃大綱圖內。西九管理局在擬訂總綱發展藍圖時，可進行更廣泛的公眾參與活動。屆時可提出西九文化區應否及如何從涵蓋整個西九龍填海區的較廣闊角度進行規劃一事，以供公眾討論。建議設立的籌劃辦事處將會負責協調籌劃事宜。</p>



委員表達的意見	政府當局的回應
<p>政府當局應在西九文化區的整個城市規劃過程中，徹底徵詢立法會的意見。 (劉慧卿議員)</p>	<p>政府當局會在適當的時間就城市規劃事宜向相關的立法會委員會作簡報及進行諮詢。</p>
<p>政府當局先前就小組委員會提出的關於西九文化區與周邊地區融合的問題所作答覆並無實質的資料，反映政府當局對這方面的事宜並無詳加考慮。 (梁國雄議員)</p>	<p>與周邊地區聯繫以吸引人流及產生協同效應是諮詢委員會所提出的建議的一個非常重要的概念。至於如何落實此概念的問題，將會與西九文化區的總綱發展藍圖一併研究。</p>

## V. 公眾問責性

委員提出的問題	政府當局的回應
<p>"西九管理局應向政府提交三年的業務綱領及每年的業務計劃，供政府備存。"(WKCD-451號文件第17段)? 該等業務綱領及業務計劃是否須由政府批核? (涂謹申議員)</p>	<p>政府當局認為，政府不必要地干預西九管理局的運作是不可取的做法。現時並無規定香港藝術發展局及香港藝術中心必須向政府提交業務綱領以供政府批核。</p>
<p>西九管理局是否須接受審計署審核其帳目，以及若須接受審核，有關的規定會否在法例內訂明? (何鍾泰議員)</p>	<p>西九管理局須接受審計署審核其帳目，而有關的規定會在法例內訂明。此外，政府當局建議，應規定西九管理局必須成立一個審計委員會，委任一名核數師，並把年度報告及經審計的帳目報表提交政府，政府將安排把有關報告及帳目報表呈交立法會省覽。</p>
<p>西九文化區的文化場地將會有不同的設計。在評審標書時可能會非常強調設計，以及其他標準評審準則並不適用的範疇。因此，可能會有官商勾結及利益輸送的空間。建議的法例可如何處理這方面的關注? (李永達議員及吳靄儀議員)</p>	<p>西九管理局將須就採購服務、招標安排等事宜擬訂指引。不少現有的法定機構均有制訂類似的指引。政府當局會研究是否有需要在法例內訂明，西九管理局必須披露該等指引。</p>

委員表達的意見	政府當局的回應
<p>相關法例應訂明，作為一項主流程序，西九管理局的會議應公開進行，而該法定機構所有的會議文件則應公開讓公眾人士閱覽。 (劉慧卿議員)</p>	<p>西九管理局的運作將會保持透明。政府當局原則上並不反對以公開舉行會議作為西九管理局的一般會議安排，但亦注意到西九管理局有不少討論將會涉及私營團體及商業資料。法例的條文應如何訂定以處理該等情況，是一項考慮重點。</p>
<p>西九管理局的會議程序應保持透明，而有關其會議程序的資料則應公開讓公眾人士閱覽。</p> <p>應規定西九管理局必須設立某些委員會以蒐集公眾及使用者就其職權範圍內的設施的營運情況所提出的意見。 (吳靄儀議員)</p>	<p>政府當局會小心研究如何確保能以簡易的方式讓公眾閱覽關於西九管理局的運作情況的資料。</p> <p>政府當局會就有關除設立一個審計委員會之外，還須設立其他特別委員會的規定，參考其他法定機構的相關法例。</p>

## VI. 諮詢

委員提出的問題	政府當局的回應
<p>政府當局就諮詢委員會的建議曾向多少人徵詢意見?政府當局為蒐集公眾意見所使用的心願咭極為偏向政府當局的立場。 (郭家麒議員)</p> <p>政府當局應提供資料，闡明其自諮詢委員會的建議報告書公布後所進行的公眾參與工作、曾參與其事／獲得諮詢的團體或界別，以及所涉及的人數。</p>	<p>心願咭只是現行為期3個月的公眾參與活動中，向公眾人士徵詢意見的眾多渠道之一。自從該活動展開以來，政府當局曾經與相關界別舉行數十次討論會，並曾舉辦數次公眾論壇，而現時則正在進行兩個電話訪問調查。再加上諮詢委員會及其轄下各小組在進行工作期間與文化藝術界別所作討論，政府當局其實已經進行了廣泛的諮詢工作。政府當局會在適當時間向立法會匯報所完成的諮詢工作，以及期間蒐集所得的意見。</p>

## VII. 其他事項

委員提出的問題	政府當局的回應
<p>關於成立西九管理局的條例草案的立法時間表相當緊迫。該項條例草案可否早些提交?政府當局會否首先提交白紙條例草案? (何鍾泰議員及陳婉嫻議員)</p>	<p>政府當局現正全速進行條例草案的草擬工作，並計劃在2008年2月提交條例草案。可能的話，政府當局會努力，務求早些提交條例草案。首先提交白紙條例草案很可能會延長立法過程。然而，政府當局樂意在提交有關條例草案前，就擬議法例提供更多詳細資料，供小組委員會討論。</p>
<p>由於部分基建設施會由政府興建及管理，政府部門與西九管理局在規劃階段需要作出大量協調。該等協調工作會如何進行? (何鍾泰議員)</p>	<p>早日成立西九管理局相當重要，可讓政府基建設施的規劃工作早日進行。建議在民政事務局轄下成立的籌劃辦事處的主要職能之一，是在推行西九文化區發展計劃的初期，為政府及西九管理局提供所需的協調。</p>
<p>在西九管理局成立之前需要進行大量籌備工作。在籌劃辦事處開始運作之前，會否有一段真空期? (何鍾泰議員及吳靄儀議員)</p>	<p>當局會在2008年年中請求批准成立擬議籌劃辦事處。在籌劃辦事處開始運作之前，民政事務局會繼續負責統籌和籌備工作。</p>
<p>若有大量建造工程在6至7年內進行，可以產生不少問題，特別是協調和統籌問題。政府當局有否評估當中涉及的風險和困難? (李永達議員及石禮謙議員)</p> <p>政府當局應提供資料，說明有何制度及機制，處理將會在西九文化區發展計劃第一期興建的文化藝術設施、零售／飲食／娛樂設施及基建設施的工程計劃的協調及統籌工作。</p>	<p>西九管理局可採用不同方式，興建第一期的設施。各項設施的建造時間表，很大程度取決於總綱發展藍圖所載的設施的布局。</p>
委員表達的意見	政府當局的回應
<p>西九文化區是一個錯誤的概念。若文化藝術設施並非以社區為根基，該等設施將欠缺生命力。花錢興建大量設施以建立一個新文</p>	<p>除了高檔藝術外，西九文化區亦應提供民間及本土藝術。</p> <p>當局不會因推行西九文化區發展</p>

委員表達的意見	政府當局的回應
<p>化區，就像在沒有種子的泥土中加入大量肥料。文化藝術設施應分散設置，並應服務地方社區。在西九文化區作出的龐大投資，應用來紓緩貧窮地區文化設施不足的情況。</p> <p>香港人希望西九文化區發展計劃妥善地推行，而不是倉促地推行。他們亦期望立法會密切監察該項發展計劃。倉促地審議有關法例肯定會引起嚴重問題。審議過程中，應進行徹底的辯論及融匯批評和意見。</p> <p>(梁國雄議員)</p>	<p>計劃而忽略其他地區的文化藝術發展。如有需要，政府會在其他地區增設文化場地及提供更多藝術空間。</p>
<p>西九文化區的核心文化藝術設施有不同特色十分重要。若文化藝術場地可在不同時間進行發展，並將各段期間的特色兼收並蓄，最終建立的西九文化區會令人更感興趣。當局應提供讓文化藝術進行有機發展的空間。</p> <p>(吳靄儀議員)</p>	<p>諮詢委員會一直留意到多元化的需要，並曾考慮有關用一段較長時間發展第一期核心文化藝術設施的方案。然而，考慮到現時香港缺乏文化藝術設施及文化藝術界的意見，諮詢委員會最終屬意有關在發展計劃最初6至7年發展12個演藝場地及M+總面積的70%的方案。</p> <p>雖然西九管理局需要以全面的方式規劃核心文化藝術設施，但每項設施的規劃過程將會是獨一無二的，而西九管理局在設計每項設施時，會諮詢有關各方。若有確定的資金，西九管理局在決定落實個別設施的計劃時，會享有更大彈性。</p>
<p>籌劃辦事處或須早些展開運作，例如在開始審議關於成立法定機構的條例草案時展開運作，否則在審議條例草案期間，可能需要較長時間向有關政策局／部門收集資料。</p> <p>(吳靄儀議員)</p>	

立法會秘書處  
 議會事務部1  
 2007年12月14日