

## 立法會參考資料摘要

### 西九龍文娛藝術區發展計劃 未來路向

#### 引言

在二零零五年十月四日的會議上，行政會議建議，行政長官指令 -

#### 附件

- (a) 察悉由獨立顧問擬備的公眾諮詢報告(第 4 至 6 段和附件)，特別是政府需要回應公眾對單一發展模式、發展密度和組合，以及西九內文化藝術設施持續營運的關注；
- (b) 當局應就針對地積比率和發展組合增設的發展規範、分拆部分住宅和商業發展項目作公開競投，以及成立信託基金，邀請入圍建議者作出回應，然後決定應否繼續推展西九發展建議邀請書的程序(第 10 至 17 段)；
- (c) 在現階段不初步挑選任何建議書作考慮(第 3 段)；
- (d) 進行(b)項前，當局應向立法會及公眾匯報未來路向(第 19 段)。我們亦應徵詢城市規劃委員會對增設發展規範的初步意見；
- (e) 倘若建議者的回應正面，以及視乎立法會、城市規劃委員會和公眾的意見 -
  - (i) 我們應在顧問的協助下，按上文(b)項所述的新增發展規範和條件制訂詳細要求，同時制訂其他新增要求，讓建議者在發展建議邀請書框架內修訂他們的建議書(第 18(c)段)；和
  - (ii) 同時，我們應着手籌備成立獨立法定機構，在發展建議邀請書的框架下推展西九發展計劃。有關草擬賦權法例的工作應優先進行，以期在二零零六年第二季諮詢公眾(第 20 至 22 段)。

## 理據

### 甄選建議書

2. 在行政會議通過後，我們在二零零四年十一月公布甄選結果。三份分別由香港薈萃有限公司、藝林國際有限公司和活力星國際有限公司提交的建議書，均符合發展建議邀請書內所有強制性要求<sup>(1)</sup>，獲甄選入圍作進一步評審<sup>(2)</sup>。

### 評審建議書

3. 我們已按照發展建議邀請書的要求，進一步評審各份入圍建議書，以期初步挑選建議書和與有關建議者進行磋商。與此同時，我們在二零零四年十二月中至二零零五年六月底進行了大規模的公眾諮詢。其間，公眾和立法會對西九發展計劃多方面表示憂慮。我們必須先行處理這些關注，才可爭取足夠的公眾和政治上的支持，進一步推展西九發展計劃。因此，評審工作應暫緩進行，亦不應在現階段初步挑選任何建議書。

---

註(1) 強制性要求包括 -

- (i) 興建下列核心文化藝術設施 -
  - (a) 一座劇院綜合大樓，內設三間劇院，分別提供至少 2 000、800 和 400 個座位；
  - (b) 一個設有至少 10 000 個座位的演藝場館；
  - (c) 一個由四間不同主題的博物館組成的博物館群，整體淨作業樓面面積至少為 75 000 平方米；
  - (d) 一個淨作業樓面面積至少為 10 000 平方米的藝展中心；
  - (e) 一個海天劇場；以及
  - (f) 至少四個廣場。
- (ii) 興建一個至少覆蓋發展區 55% 範圍的天蓬。
- (iii) 拆卸和重置尖沙咀消防局綜合大樓。

註(2) 太古地產有限公司和 LAM,Sze-tat 所提交的建議書不獲甄選入圍。

## 公眾諮詢

4. 我們委聘了香港理工大學公共政策研究所(研究所)為獨立顧問，負責進行電話訪問及分析公眾諮詢期間收到的公眾意見(包括立法會西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會發表的第 I 期研究報告)。根據研究所的分析，大多數市民支持在西九龍海旁發展文娛藝術區的構思，而且普遍認為計劃有助豐富本港的文化藝術生活、創造就業機會，以及促進旅遊業發展。不過，大多數市民都反對採用單一發展模式。公眾對天篷的意見沒有定論。對於入圍的建議書，公眾傾向支持興建較少商業和住宅樓宇、降低地積比率，以及提供更多休憩用地和綠化地帶。少於 10% 的回應者認為沒有一份建議書值得政府跟進。

5. 在推展西九發展計劃前，公眾期望設立更多監管措施，讓更多公眾參與，同時希望進一步討論我們的文化政策。此外，公眾關注文化藝術設施由發展商營運的可持續性。社會亦廣泛支持成立獨立機構，監察西九的規劃、設計、發展和營運，從而提高公眾參與和加強監察效力。研究所的報告，包括其行政摘要，載於附件。

6. 在公布研究所的報告時，我們暫時將建議者的名稱保密，以免過早披露公眾對入圍建議者排名的取態。我們承諾，當政府根據發展建議邀請書的框架進行磋商及揀選屬意建議者後，會將報告全面公開。我們的目的是避免給予其建議書在此階段最受公眾歡迎的建議者任何(實際存在或被認為存在)的優勢。

## 決定未來路向的主要考慮因素

7. 我們下一步必須回應公眾對西九的主要關注事項。為此，我們有以下考慮：

### 附件

(a) 盡量善用早前的工作成果 研究所的報告顯示大部分市民支持早日落實西九。我們應盡量善用我們在發展建議邀請書程序下取得的成果(包括入圍建議書以及公眾對建議書的意見)，並繼續進行有關程序；

(b) 保留西九的概念 研究所報告指出，大部分市民支持政府跟進最少一份入圍建議書。我們應該致力保留西九作為藝術、文化、娛樂和商業綜合區的概念。具體而言，我們應該設法保留項目的標誌元素，即核心文化藝術設施和天篷。公眾(尤其是文化藝術界人士)一般都歡迎興建核心文化藝術設施。至於天篷方面，公眾諮詢結果顯

示，公眾對興建天篷的問題意見分歧，沒有定論。天篷得到一定程度的支持。在現階段沒有充分理由改變該等強制性要求；

(c) **維持現行的文化政策** 公眾諮詢的結果指出文化政策需有更多公眾討論。我們認為現時的文化政策已經為西九的發展提供了良好穩健的基礎。政府的文化藝術政策，旨在創造一個有利自由表達和藝術創作的環境，並鼓勵參與文化藝術活動。文化委員會政策建議報告是本港文化政策的藍圖，而發展西九得到該報告支持。我們預期，通過綜合規劃和管理，西九會成為本地和國際創作人才薈萃之地，提供更多資源和場地讓文化藝術界健康發展。藝術行政工作者、藝術家和藝術畢業生會有更多就業機會；藝術界和商界亦會有跨界別合作的新機會。以上各項因素相為表裏，香港的文化和創意工業將更具優勢、更為健康。文化政策的討論會繼續進行，但沒有理由要為這些討論而擱置西九發展計劃；以及

(d) **保留批地權** 一如《基本法》所規定，批地權應繼續歸屬政府。我們應確保土地資源運用協調得當。

8. 鑑於以上考慮因素以及公眾諮詢的結果，我們認為在制訂西九的發展規範和條件時，有需要採取更規範化的模式，並成立一個新的法定機構，在適當時候接替當局在發展建議邀請書的框架下推展西九發展計劃。

## 更規範化的模式

9. 在公眾諮詢期間，我們已向公眾和立法會表示，我們會考慮採取更為規範化的模式塑造西九，通過增設發展規範和條件，讓建議者在發展建議邀請書的框架下修訂建議書，以回應公眾關注。在各項備受公眾關注的事項中，我們相信，有關單一發展模式、發展密度和核心文化藝術設施可持續營運等問題，應先予以處理，然後才可繼續推展西九發展計劃。

### 單一發展模式

10. 為回應市民對單一發展模式的關注，我們會要求中選建議者把西九用地內住宅和商業發展總樓面面積不少於 50%的發展權分拆出來。其他發展商可按照公開公平而又為市場和市民所接受的方法競投分拆的部分，中選建議者不得參予競投。這項建議條件意味着參與發展該幅用地的發展商會超過一個。

11. 為求工程協調得當、設計融為一體及分工明確，我們建議，中選建議者應擔當協調整個發展計劃的角色，並負責發展所有核心文化藝術設施、天篷及西九內其他公用設施。同時，可考慮給予中選建議者最多一半的住宅和商業發展總樓面面積的發展權。

12. 我們研究過可否擴大分拆範圍，即分拆範圍不只限於住宅和商業發展，亦包括核心文化藝術設施。核心文化藝術設施如由多個建議者共同發展，我們預期在詳細規劃及建築期間會出現重大統籌問題，甚或不同設施的風格及水平會不一致。結果導致整個計劃的管理效率和成本效益可能降低，發展時間也會較長。

### 發展密度<sup>(3)</sup>

13. 公眾認為三份入圍建議書所提出的地積比率(由 2.5 至 4.33 不等)和住宅發展比例(佔總建築樓面面積由 27%至 51%不等)太高。因此，我們建議，把地積比率的上限定為 1.81；住宅總樓面面積佔西九總樓面面積的比例上限定於 20%；核心文化藝術設施的淨作業樓面面積則定為最少 185 000 平方米<sup>(4)</sup>。

14. 1.81 是在發展建議邀請書內政府基線計劃<sup>(5)</sup>所訂的地積比率，與該區概念規劃比賽的得獎設計，以及前分區計劃大綱圖就該用地所訂的核准商住總樓面面積相符。

---

註(3) 根據《城市規劃條例》中有關法定圖則修訂程序的條文，發展規範(包括最高地積比率、發展組合限制和核心文化藝術設施淨作業樓面面積的最低要求)必須得到城市規劃委員會同意和行政長官會同行政會議的最終批准。

註(4) 約等於總樓面面積 214 000 平方米，在 1.81 的地積比率下，佔西九總樓面面積約 30%。

註(5) 根據二零零三年九月發出的發展建議邀請書，政府基線計劃即政府可用來與其他價值比較的政府參考數值、起點或屬意參照點。偏離政府基線不會令建議書被取消參與發

15. 發展建議邀請書內的政府基線計劃並沒有訂明住宅部分在發展組合中所佔的比例。建議把住宅發展上限定為 20%，是爲了回應公眾的訴求，市民明顯傾向減少區內的住宅物業發展。20%的住宅發展上限不但遠比入圍建議書中的最低住宅比率爲低，所佔比例亦低於核心文化藝術設施(以總樓面面積計算約佔 30%)。此舉有助確保西九不會以住宅發展爲主，並可提供均衡的文化、娛樂、商業和住宅設施組合，在日夜不同時段爲區內增添生氣和活力。初步評估顯示，1.81 的地積比率和 20%的住宅發展比例所帶來的交通影響是能夠應付的。擬議的地積比率和發展組合亦不會爲支援基礎設施帶來重大問題。

16. 地積比率降低的話，建議者或會對文化藝術設施和服務的規模和質素作出調整。爲保持該文化藝術區的性質，我們的首要工作是爲核心文化藝術設施訂立最低淨作業樓面面積，以此作爲發展密度建議規範的主要元素。第 13 段建議的核心文化藝術設施最低淨作業樓面面積，與政府基線計劃所定者相符。

#### 核心文化藝術設施的持續營運

17. 我們粗略估計了在西九提供世界級文化藝術節目的資金預算。我們會要求中選建議者須在開始時支付 300 億元，成立獨立的信託基金。該筆款項的估計基礎，是其衍生的經常回報將足可應付核心文化藝術設施，以及其他公用設施如天篷、穿梭列車和休憩用地的估計虧損，以及爲西九而設的新機構的經常開支<sup>(6)</sup> (見下文第 20 至 22 段)，而本金則實質維持不變。換言之，信託基金可持續資助公用設施和新機構的運作。此舉應有助向公眾確保各項設施的持續營運。

---

展建議邀請書程序的資格。事實上，所有入圍建議書與政府基線計劃有不同程度的差異。

註(6) 核心文化藝術設施、天篷、穿梭列車和休憩用地每年粗略估計虧損約 5 億元，而爲西九龍文娛藝術區而新設的機構，每年經常開支粗略估計約 6,000 萬元。這些粗略估計數字是以可比較的政府設施和服務爲基礎，並稍作調整。在計算信託基金時，已預留 10%的應急撥備。信託基金的假設回報率爲每年 5%，而假設通脹率爲 2.5%。

## 下一步工作

18. 我們會依照下列步驟，在發展建議邀請書下落實建議的發展規範和條件 -

- (a) 我們會就建議的發展規範(第 13 至 16 段)徵求城市規劃委員會的初步意見；
- (b) 我們會就建議的發展規範(第 13 至 16 段)及其他條件(第 10 至 12 及 17 段)諮詢三個入圍建議者；
- (c) 如果三個入圍建議者之中，最少有兩個對上文(b)項作正面回應，我們會委聘獨立顧問(包括財務顧問和物業發展顧問)，就財務和技術可行性展開研究，將增設的發展規範和條件制訂成詳細要求。我們需要進行這些程序，以便城市規劃委員會將地積比率、發展組合和樓宇高度等相關規劃規範，納入西南九龍分區計劃大綱圖，讓公眾盡早參與法定圖則修訂程序。同時，我們應準備成立新法定機構，讓其在適當時候接替政府繼續推展發展建議邀請書定下的工作；或
- (d) 若少於兩個建議者給予正面的回應，我們應重新檢討如何發展西九才能夠滿足公眾期望，包括是否有需要成立新機構監管西九發展計劃。

19. 建議者對增設的發展規範和條件的回應，立法會、城市規劃委員會以及市民的反應，對下一步如何推展西九發展計劃將起決定性的作用。

## 為西九成立新機構

20. 成立獨立法定機構負責推展西九發展計劃，是立法會和大部分關注團體的主要訴求。研究所報告亦指出，該項訴求在諮詢期間廣受市民支持。成立新機構，亦符合前文化委員會的建議，即西九的發展應著重「以人為本」、「建立伙伴關係」和「民間主導」等原則。成立新機構，也可促進公眾參與，讓西九發展計劃更為市民所認同。

21. 大體來說，新機構的核心特點應包括 -

- (a) 它應通過立法成立；

- (b) 它的權力及功能應以盡量善用早前的工作成果和我們將對發展建議邀請書作出的修訂為基礎，而有關修訂則視乎建議者的回應和公眾反應而定。儘管如此，無論任何情況該機構最少應在整體西九發展計劃和管理上擔當重要角色，長遠來說在管理核心文化藝術設施方面亦應扮演持續的角色；
- (c) 城市規劃委員會和行政長官會同行政會議應有權在合適情況下評論及審批西九的發展藍圖；
- (d) 它在透明度及問責性方面應有足夠的制衡，亦須就主要事宜諮詢公眾；及
- (e) 它的決策架構將由行政長官委任和應該(同時讓各界知道)獨立於政府及其他既得利益以外，並由受尊重的文化藝術界、旅遊業、物業發展及管理界、財經服務界、城市規劃、建築、測量和工程界等人士組成。它的諮詢架構應在文化藝術界及各與西九發展計劃相關的專業界別內具廣泛代表性。

22. 我們需詳細研究新機構的組成，權力和功能，以期它在適當時候接替政府推展發展建議邀請書的工作。根據研究所的報告，該機構不應只著眼於文化藝術設施，而應力求把西九塑造成旅客「必到之地」。有關細節須待我們進一步聽取立法會、城市規劃委員會、入圍建議者和公眾對上述建議的發展規範和條件(第 10 至 17 段)的意見和反應，並決定發展建議邀請書何去何從後，才可定案。我們會優先進行草擬賦權法例的工作，讓公眾早日得窺草案內容，並以此作為新機構的諮詢基礎。若得到如第 18(c) 段所述的回應，我們的目標是在二零零六年第二季就成立新機構的具體立法方案諮詢立法會及公眾。

## 建議的影響

### 對經濟的影響

23. 有關中選建議者須分拆某個百分比的發展權作公開競投(第 10 至 11 段)的條件，會讓更多發展商參與發展計劃。這是對單一發展模式的重大修訂，可促進建議中住宅和商業發展項目的競爭。禁止中選建議者競投分拆部分亦可讓過程更加公平。建議的 1.81 地積比率和住宅發展總樓面面



積佔西九總樓面面積 20% 的上限，應有助防止西九發展計劃對整體物業市場造成重大影響。反之，因為發展計劃中的大部分新住宅單位很可能是面積較大的單位，有關供應將有助紓緩九龍區相對缺乏大單位的情況，滿足市民對改善生活條件的持續要求。這對物業市場的健康發展有正面影響。

## 對可持續發展的影響

24. 在西九提供核心文化藝術設施，有助促進文化藝術多元化的可持續發展原則。建議中要求中選建議者分拆住宅和商業發展項目的條件，亦與有關達致具競爭性及以市場為本的經濟的可持續發展原則一致。當然，我們必須充分處理與建設和營運西九有關的環境影響。

25. 就修訂後的發展建議邀請書框架，包括新的發展規範及要求，我們會在落實前進行可持續性發展評估。我們亦會就屬意建議書進行另一個可持續性發展評估，以確認其對可持續發展的影響，並與修訂後的發展建議邀請書框架所帶來的影響作比較。

## 對財政及公務員的影響

26. 由於要進行文件第 18 段所提及的程序，房屋及規劃地政局需開設兩個分別為首長級第四級和第二級的編外職位，負責諮詢入圍建議者、為發展西九制訂新增要求、準備新機構的賦權法例、進一步諮詢公眾及成立新機構的工作。地政總署需要開設一個首長級第一級的編外職位，負責就與落實西九發展計劃有關的土地行政事宜，包括分拆建議和制訂發展規範的工作，提供支援。該職位亦會協助監督財務顧問和物業顧問(如需委聘)的工作。

27. 視乎文件第 18 段所述程序的結果，相關政策局及部門需要在發展計劃不同階段開設兩個首長級第一級、一個首長級(律政人員)第一級及約十個非首長級的編外職位，負責有關財務分析、規劃、土地行政及文化藝術設施和服務的工作。

28. 建議符合《基本法》，包括有關人權的條文。建議對生產力沒有影響。正如上文第 18(c)段所述，就第 10 至 17 段的建議發展規範和條件而進行的技術可行性研究，視乎入圍建議者的回應，以及立法會、城市規劃委員會和公眾反應，在稍後階段才能展開。當西九發展計劃有更具體的發展要求後，我們才會就建議對環境的影響作進一步評估。

## 宣傳安排

29. 我們會為傳媒舉行簡介會及發出新聞稿。我們也會安排發言人解答建議的理據。常見問答會上載至西九發展計劃的網頁 (<http://www.hplb.gov.hk/wkcd/>)。

## 查詢

30. 有關本參考資料摘要的查詢，可與房屋及規劃地政局首席助理秘書長(規劃及地政)5 劉錦泉先生(電話：2848 2568)及民政事務局首席助理秘書長(文化)1 馮浩賢先生(電話：2594 6615)聯絡。

房屋及規劃地政局  
民政事務局  
二〇〇五年十月七日