

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2003/07-08號文件

檔 號：CB1/BC/5/07

《西九文化區管理局條例草案》 委員會報告

目的

本文件旨在匯報《西九文化區管理局條例草案》委員會的商議工作。

背景

2. 在2006年2月21日宣布終止按照發展建議邀請書(下稱"建議邀請書")的程序推展西九文化區發展計劃後，政府當局成立了西九龍文娛藝術區核心文化藝術設施諮詢委員會(下稱"諮詢委員會")及其轄下3個小組，以便重新審視和在適當情況下再確定建議邀請書所界定的西九文化區核心文化藝術設施及其他文化藝術設施的需要，以及發展和營運該等設施的財務要求。政府當局於2007年6月30日向行政長官提交諮詢委員會的建議報告書，並於2007年9月12日公布該份報告書，隨即展開為期3個月的公眾參與活動。

3. 經考慮公眾參與活動的結果，政府當局建議採納諮詢委員會就以下方面提出的建議：西九文化區內提供的文化藝術設施、發展西九文化區的融資方式，以及就設立西九龍文娛藝術區管理局(下稱"西九管理局")制定法例。本條例草案在2008年2月20日提交立法會審議。

條例草案

4. 條例草案建議成立西九管理局作為專責法定機構，其主要職能是由規劃階段起負責落實西九文化區發展計劃直至營運階段，以及確保整項發展計劃在財務上的可持續性。西九管理局在執行其職能時，必須顧及一項或多於一項與推廣藝術及文化有關的指明目的，並且獲賦予所需的權力執行其職能。西九管理局的管治及執行機構將會是一個不多於20名成員的董事局，當中包括公職人員成員和非公職人員成員。條例草案亦對關乎西九文化區用地的規劃事宜、與西九管理局有關的財務事宜，以及保障公眾利益的措施，作出規定。

法案委員會

5. 在2008年2月22日的會議上，內務委員會同意成立法案委員會研究條例草案。周梁淑怡議員及張學明議員分別獲選為法案委員會的正副主席。法案委員會共有27名委員。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

6. 法案委員會先後舉行了15次會議，其中包括在兩次會議上聽取有關各方的意見。法案委員會共接獲39個團體及9名個別人士的意見。該等團體／個別人士的名單載於**附錄II**。法案委員會已在研究條例草案的過程中，考慮有關各方所提出的意見。

法案委員會的商議工作

《西九文化區管理局條例》的生效日期 —— 條例草案第1條

7. 條例草案第1(2)條規定，《西九文化區管理局條例》(如獲得通過)將自民政事務局局長指定的日期起實施。政府當局其後證實有意盡早設立西九管理局，以推展西九文化區發展計劃，因此，政府當局會動議委員會審議階段修正案(下稱"修正案")，把條例草案第1(2)條刪除，使該條例可在條例草案獲立法會通過後，並在刊登憲報之日立即生效。

西九管理局的設立 —— 條例草案第3條

8. 條例草案第3條將西九管理局成立為法團，永久延續並備有法團印章。部分委員關注到，公眾或會希望在通過條例草案之後更改西九文化區的名稱。據政府當局所述，改變西九管理局的名稱須透過修訂法例的方式進行，但改變西九文化區的名稱則無此需要。雖然有意見認為在條例草案獲通過後如要改變西九文化區的名稱，做法不大適當，但委員普遍認為，在條例草案中將有關的法定機構名命為西九管理局，是可以接受的。

西九管理局的職能 —— 條例草案第4條

9. 條例草案第4(1)條載列了西九管理局的職能。第4(2)條規定，管理局在執行它的職能時，須顧及該條所列的一項或多於一項的目的。部分委員認為，鑒於公眾對西九文化區發展計劃期望甚殷，條例草案第4條現時的條文不足以反映公眾的期望，以及西九文化區的獨有角色。有委員建議，當局應擬訂並在條例草案訂明西九管理局的使命綱領和客觀的表現指標，從而提供客觀準則，讓公眾和立法會定期監察管理局的工作。

10. 據政府當局所述，在條例草案第4(1)條所列有關西九管理局的職能，旨在從技術和功能上指出西九管理局為達致其目標而須做到的事情。第4(2)條載列了西九管理局在執行其職能時所須顧及的目的。

這些目的旨在從不同層面表達和闡述西九文化區發展計劃的宏觀願景和目標——為香港的未來和文化藝術的長遠發展所作的重要策略性投資。

11. 條文所載的各項目的，均可用作衡量日後西九管理局的表現的概括準則或指標。為達致該等功能或目的而舉辦的節目或活動，其實際種類、數目和質素應交由西九管理局於其成立後決定。政府當局認為不適宜在賦權法例訂立任何量化的表現指標，以衡量西九管理局的工作，因為衡量工作應以宏觀全面的方式，並因應西九文化區發展計劃的不同階段，以不同的指標持續進行。這做法與其他類似的本地法定機構的法例一致。

12. 然而，考慮到委員和團體代表的意見及評論，政府當局同意改善條例草案第4條的表達方式，務求更清楚帶出西九管理局在執行其職能時實現不同目標的角色。政府當局會就條例草案第4(2)條動議修正案，規定西九管理局須以有助於達到其目標的方式執行其職能，而不是純粹顧及一項或多於一項的目的。經修訂的條例草案第4(2)條所訂的一系列目標，是經參考原來的第4(2)條內的各項目的制訂，但以更為積極的方式表達。此外，經考慮團體代表的建議後，當局增訂以下的目標——

- (a) 維護及鼓勵藝術表達自由及創作自由；及
- (b) 提升及推展在各類藝術及文化方面的卓越表現、創新、創造力及多樣化。

13. 委員認為，西九管理局應透過參照條例草案所訂的目標，評估其在年內的表現。因應委員的這項意見，政府當局同意修訂條例草案第31條，訂明西九管理局須在向財政司司長提交的周年報告內，參照條例草案第4條所載的目標。

14. 吳靄儀議員建議，就立法規管博物館服務向政府當局提供意見／建議，應是西九管理局的一項職能或目的。在此方面，政府當局解釋，儘管西九管理局將負責興建和管理一所具博物館功能的文化機構(暫名為M+)，成立該所文化機構的本意，並非使其作為香港博物館事宜的規管或諮詢機構。政府當局認為不適宜在西九管理局的職能或目的之內，加入"就立法規管博物館服務向政府當局提供意見／建議"這一項。政府當局會在提供和發展博物館服務的文化政策之下，考慮應否以立法形式規管博物館服務。西九管理局日後會是博物館服務的提供者。如有需要，政府會在考慮此事時諮詢持份者，包括西九管理局。

委員建議的修訂

15. 考慮到政府當局就條例草案第4條提出的修訂，劉慧卿議員要求政府當局加入下述目標："確認和提升所有人參與文化生活的權利"，以反映《經濟、社會與文化權利的國際公約》所訂的相關原則。政府

當局認為，擬議的經修訂條例草案第4(2)條已完全納入及反映這項原則。

16. 民主黨的委員要求政府當局進一步修訂條例草案第4條 ——
- (a) 在條例草案第4(1)條增訂條文，規定西九管理局須就各類藝術及文化設施以及展覽中心進行公開設計比賽，以選取最適合的設計；
 - (b) 在政府當局提出的經修訂條例草案第4(2)條所列的多項目標中，在"藝術"以外加入"文化"；及
 - (c) 在政府當局提出的經修訂條例草案第4(2)(1)條加入"社會各界包括"的字眼，使該條文讀作"鼓勵社會各界包括商界及企業支持及贊助各類藝術及文化"。

17. 劉秀成議員要求政府當局進一步修訂條例草案第4(1)條，規定西九管理局須就西九文化區的規劃及其藝術文化設施的建築設計，進行公開設計比賽，確保所有設計均具高質素和體現公平有序的競爭。據劉議員所述，這項規定符合內地政府的建築工程管理辦法。

18. 政府當局其後表示，當局擬於條例草案第4(2)(1)條加入"社會"這項元素，使西九管理局的目的，包括鼓勵社會、商界及企業支持及贊助各類藝術及文化。這項進一步提出的修訂或與民主黨的委員在上文第16(c)段提出的修訂具有相同效果。政府當局亦表示，根據諮詢委員會的建議，當局應只就西九文化區內數個主要藝術及文化場地舉辦設計比賽。因此，政府當局不同意民主黨的委員和劉秀成議員提出的相關修訂。

管理局的權力 —— 條例草案第5條

19. 條例草案第5(2)(n)條賦權西九管理局"從事行政長官會同行政會議在諮詢管理局後，藉在憲報刊登的命令而准許或指派該局從事的活動"。條例草案第5(3)條訂明，第5(2)(n)條所指的命令是附屬法例。法案委員會質疑是否有需要訂定條例草案第5(2)(a)條，並要求政府當局澄清有關的政策意向。政府當局其後表示，當局會提出修正案把條例草案第5(2)(n)條和第5(3)條刪除。

董事局的設立 —— 條例草案第6條

20. 條例草案第6條規定，董事局是西九管理局的管治及執行機構，須由不多於20名成員組成，包括 ——
- (a) 可由公職人員或並非公職人員的人士出任的主席；
 - (b) 行政總裁；

- (c) 不多於15名並非公職人員的成員，包括最少5名屬行政長官認為對藝術文化活動有認識、經驗或閱歷的成員，以及最少1名屬立法會議員的成員；及
- (d) 3名屬公職人員的其他成員。

所有董事(行政總裁除外)均須由行政長官委任。

委任機制

21. 法案委員會部分委員對條例草案所訂的委任機制深表關注。他們指出，整項委任工作將會以閉門方式進行，而且由行政長官全權酌情作出決定。他們認為委任機制應具透明度及向公眾負責。在審議條例草案的較早階段，一些委員建議，部分非公職人員董事應以代表身份由所屬界別提名或經所屬界別的選舉選出而獲委任，而不應以個人身份獲得委任。此外，獲委任加入董事局的立法會議員應由立法會議員以互選方式選出。

22. 政府當局表示，在西九文化區發展計劃的不同階段，西九管理局董事局應由在不同範疇具有不同專長和知識的人士組成，使董事局有合適和均衡的組合。因此，董事局的確切組合可能會不時調整，以配合西九文化區設施在不同階段的發展和營運需要。因此，政府當局認為不宜在條例草案中，訂明董事的確切組合。

23. 關於部分董事局非公職人員成員應以代表身份獲得委任的建議，政府當局的立場是，西九管理局董事局應作為一支強而有力、專注和團結的團隊來運作，能夠按其法定目的，執行賦予西九管理局的一系列行政職能。任何提名或選舉機制均可能削弱董事局的有效運作，因為部分成員所代表的界別或組織的利益，未必符合董事局因應西九文化區發展計劃不時的發展需要而訂立的整體目標。任何以多數選票為基礎的選舉或提名制度，不一定能夠達致一個組合均衡的董事局。這亦可能引致一些不理想的效果，例如某些可對董事局作出寶貴貢獻的人士會因為其不屬於任何特定界別或組織，而未能晉身董事局。

24. 政府當局又表示，由於藝術文化界的多樣性及缺乏一個既定的專業認證機制，以篩選和選舉藝術文化界的合資格代表成員，為藝術及文化界訂明一個適合和公平的選舉或提名制度尤其困難和不切實可行。因此，政府當局並不同意訂明任何提名或選舉機制以求選出董事局的確切組合、定出董事局應包括的界別或組織，以及來自每個界別或組織的成員數目。

25. 基於以上考慮，政府當局認為，由行政長官在顧及西九文化區發展計劃於不同發展階段的不同需要後，因應有關人士的長處，包括其能力、專長、經驗、誠信和對公職的承擔，委任董事局的成員較為合適。政府當局又表示對任何組織或人士提名人選，供行政長官在委任董事局成員時考慮持開放態度。

委任董事局非公職人員成員的準則

26. 部分委員認為，撇開關於訂明一個提名或選舉機制的事宜，政府當局應在條例草案中訂明委任董事局非公職人員成員的客觀準則。此舉在某程度上可將可向公眾保證，有關委任不會純粹按行政長官的個人喜好作出。委員亦提出另一建議，就是董事局內5名或以上具有藝術文化背景的成員，其委任準則應適當地收緊，令該等董事局成員應由在藝術文化界具有良好聲望及聲譽的人士擔任。

27. 經考慮委員的意見，政府當局同意動議修正案，修訂條例草案第6(3)條，訂明下列事宜(修改之處以粗體顯示)——

- (a) 董事局須委任**不少於8名**及不多於15名非公職人員成員(行政總裁及立法會議員除外)；
- (b) 該5名或以上具有藝術文化背景的董事局成員，應屬行政長官認為是對藝術文化活動有**深厚知識、豐富經驗或廣泛閱歷，或在藝術文化方面具有良好聲望的人士**；及
- (c) 其他非公職人員成員(具有藝術文化背景的成員及立法會議員除外)，須為擁有獲行政長官認為因具備**管理、工程、規劃、建築、測量、園境、會計、財務、教育、法律或社區服務方面的經驗，或因具備專業經驗或其他經驗**，而屬適宜委任的成員。

梁家傑議員建議的修正案

28. 梁家傑議員表明有意動議修正案，訂明——

- (a) 在董事局不多於15名非公職人員成員(行政總裁及立法會議員除外)當中，不少於8人須由行政長官根據附表新的第5部訂明的程序和原則遴選；及
- (b) 擔任董事局成員的立法會議員須在議員之間互選產生。

民主黨的委員建議的修正案

29. 民主黨的委員表明有意動議修正案，訂明——

- (a) 應在立法會議員之間互選兩名議員委任其加入西九管理局董事局；
- (b) 在行政長官於委任具備藝術文化背景的董事局成員時須考慮的因素中，加入"於藝術文化界內有良好聲望"一語；
- (c) 在其他非公職人員董事局成員應來自的各種專業／具備的各種經驗當中，加入"資訊科技"；及

- (d) 加入一項條文，訂明在西九管理局成立後3年，最少須有兩名獲委任的董事局成員由西九文化區的持份者互選產生。選舉方式須在憲報公告刊登的附屬法例中訂明。

陳婉嫻議員建議的修正案

30. 陳婉嫻議員要求政府當局進一步修訂條例草案第6條，訂明最少7名(而不是在政府當局的現行建議下所訂的5名)董事局非公職人員成員須具有藝術文化背景，而該等成員應屬行政長官認為是 ——

- (a) 在藝術文化方面具有在香港、內地和國際良好聲望；或
- (b) 對藝術文化活動有深厚知識、豐富經驗或廣泛閱歷，並須具備與藝術文化有關的各種特定經驗和知識。

陳議員建議所須具備的各種知識和經驗包括：(a)藝術／文化行政、教育及規劃；(b)藝術／文化創作、詮釋及評論；以及(c)藝術／文化贊助。

西九管理局董事局的任期 —— 附表第1條

31. 條例草案附表第1條訂明，董事局任何非公職人員成員(行政總裁除外)須由行政長官委任，任期不得超過3年。部分委員認為，為免永久委任若干人士為董事局成員，政府當局應訂立一項條文，訂明該等董事局成員不可連續擔任董事局成員超過6年。在此方面，法案委員會察悉，根據《建造業議會條例》(第587章)第10條的規定，該項任期規限適用於建造業議會的成員。

32. 政府當局解釋，雖然在西九文化區發展計劃的不同發展和營運階段，需要具有不同背景和專長的人士參與董事局的工作，但政府當局亦需要顧及必須確保董事局運作的連續性和一致性。政府當局同意，根據政府當局現時委任諮詢及法定機構非官方成員的行政指引，西九管理局董事局的非公職人員成員不應在董事局的同一崗位上連續服務超過6年。政府當局會盡量在切實可行的範圍內恪守這項規則，但認為無須在法例中訂明這項安排。

行政總裁的委任及免任 —— 條例草案第7條及附表第10條

33. 條例草案第7條訂明，西九管理局可在獲得行政長官的事先批准下，委任一人出任管理局的行政總裁，行政總裁屬管理局的僱員。附表第10條訂明，管理局可在獲得行政長官的事先批准下，將行政總裁免任。

34. 部分委員認為委任過程應公平公開，並要求政府當局修改條例草案第7條以達致此目的。政府當局在回應時表示，當局預期西九管理局將透過進行公開招聘工作聘請行政總裁，這是類似的本地法定機構的慣常做法。由於招聘行政總裁是西九管理局的責任，而在過程中會涉及一些敏感事宜，例如個別候選人的能力和經驗，政府當局認為

由西九管理局在顧及運作方面和實際的考慮因素後，決定招聘行政總裁的實質安排和程序會較為合適。

35. 關於委任和免任行政總裁應否需要獲得行政長官事先批准的問題，法案委員會察悉，適用於一些類似的公共法定機構的相關法例條文訂明了相若安排。政府當局認為，有關安排會保障公眾利益，而且不會影響西九管理局的獨立性。政府當局亦證實，委任條款及酬金會由西九管理局決定，行政長官不會干預委任過程。部分委員認為，西九管理局應有權決定西九管理局僱員(包括行政總裁)的委任及免任。石禮謙議員認為，行政總裁的委任及免任須獲得行政長官事先批准是恰當的，因為這項安排可在西九管理局於運作上出現不當情況時提供保障。

梁家傑議員建議的修正案

36. 梁家傑議員表明有意就條例草案第7條動議修正案，訂明委任行政總裁須按照條例草案附表新的第5部所訂的一套原則和程序進行。根據他所建議的修正案，委任行政總裁無須獲得行政長官事先批准。

審計委員會 —— 條例草案第8條

審計委員會的組成

37. 條例草案第8條就審計委員會的設立及相關事宜作出規定。條例草案第8(3)條訂明，審計委員會的成員人數由董事局決定，但不得少於3人。條例草案第8(4)條進一步訂明，審計委員會的每名成員均須由董事局委任，但行政總裁及管理局的任何其他僱員不得出任審計委員會成員。條例草案第8(5)條訂明，西九管理局董事局須委任一名董事(主席除外)出任審計委員會主席。

38. 法案委員會曾研究審計委員會的組成應否及應如何受更多條件規限，以加強其履行內部財務監察角色的獨立性和效能。對於部分委員就審計委員會納入西九管理局董事局成員所提出的關注，政府當局解釋，這項規定令審計委員會可納入熟悉西九管理局運作的董事局成員，協助委員會的運作。這項安排大體上與其他類似的本地法定機構(例如機場管理局和市區重建局)的做法一致。

39. 為回應部分委員建議審計委員會的成員，不得包括作出或執行與西九管理局的開支有關的決定的人士，政府當局最初建議訂明審計委員會的成員不可包括在西九管理局轄下成立的其他委員會的成員。鑒於其他公共法定機構並無採用這項安排，部分委員認為，由於西九管理局董事局的非執行成員並沒有任何私人利害關係，他們同時出任不同委員會的成員應不會引起角色衝突的問題。禁止他們同時出任不同委員會的成員可能亦會引起一個問題，就是沒有足夠數目的熟悉西九管理局運作的董事局成員，可供委任加入不同的委員會。經商議後，法案委員會認為，西九管理局的審計委員會將擔當一個類似上市公司的審計委員會的角色，因而可參考上市公司的相關規則行事。

40. 在此方面，政府當局表示，香港聯合交易所有限公司證券上市規則(下稱"上市規則")並無排除董事局成員獲委任為審計委員會成員。上市規則的相關條文訂明審核委員會(audit committee)應只由非執行董事出任成員。該項相關條文亦訂明多項事宜，包括審核委員會最少須由3名成員組成、審核委員會的多數成員須為上市發行人的獨立非執行董事，以及審核委員會須由一名獨立非執行董事出任主席。

41. 考慮到委員的關注事項及意見，政府當局會動議修正案，訂明根據《西九文化區管理局條例》設立的任何其他委員會的主席不合資格獲委任為審計委員會成員。此規定的目的是在需要確保審計委員會的獨立性，以及有足夠數目的熟悉西九管理局運作的董事局成員可加入西九管理局各個委員會兩者之間，取得合理的平衡。政府當局亦建議，為求與上市公司的做法一致，審計委員會最少1名成員須具備適當的專業資格，或適當的會計或相關的財務管理專長。政府當局會動議修正案，以達致此目的。擬議修正案亦會明確訂明審計委員會的成員，可包括本身是董事局成員或非董事局成員的人士。

審計委員會的職能

42. 條例草案第8(2)(a)條訂明，審計委員會的職能包括考慮關乎管理局財政事務的事宜，以及在該委員會認為屬必需或適宜的情況下進行審計(不論是一般審計或就特定事宜進行審計)。第8(2)(b)條進一步訂明，審計委員會可考慮由董事局轉介或指派予該委員會考慮的任何其他事宜(不論是財務事宜或其他事宜)。條例草案第8(6)條訂明，董事局可撤回轉介或指派予審計委員會的任何事宜，以及可撤銷向審計委員會作出的任何委任。

43. 法案委員會請當局解釋有否需要訂立條例草案第8(6)條，以及西九管理局董事局在甚麼情況下可行使這項條文所賦予的權力。政府當局解釋，條例草案第8(6)(a)條旨在使董事局能在情況有需要時，撤回其轉介或指派予審計委員會的事宜，例如在有關事宜已無須繼續跟進，又或是已經因應事態發展而變得不合時宜的時候。然而，要列出會援引這項條文的各種情況，會有實際困難。政府當局又指出，條例草案第8(2)(a)條會確保審計委員會有權主動考慮關乎管理局財政事務的事宜，並在該委員會認為屬必須或適宜的情況下進行審計。

44. 關於西九管理局董事局根據條例草案第8(6)(b)條撤銷向審計委員會作出的任何委任的權力，政府當局解釋，這項條文旨在使董事局能夠在情況有需要時，更改審計委員會成員的委任，例如對委員會成員的任期作出交錯安排。然而，要列出會援引這項條文的各種情況，會有實際困難。

民主黨的委員建議的修正案

45. 民主黨的委員表明有意就條例草案第8條動議修正案，規定審計委員會須於2015年就西九管理局的財政事宜進行全面審計，以及向西九管理局提交檢討報告，而西九管理局須安排將有關報告提交立法

會會議席上省覽。該等委員解釋，由於西九管理局會獲得大量公共資源，包括一筆過撥款，故審計委員會適宜在2015年(亦即西九文化區發展計劃第一期預計完成之時)，進行全面審計。

投資委員會 —— 條例草案第8A及20(1)條

46. 法案委員會關注到，西九管理局董事局轄下會否設有一個專責委員會，監察西九管理局一筆過撥款的投資管理。視乎是否獲得財務委員會批准，該筆一筆過撥款會在西九管理局成立後給予西九管理局。鑒於委員的關注，政府當局會動議修正案，規定西九管理局須成立投資委員會，就西九管理局在投資方面的事宜向其提供意見，以及監察和監督該等投資的管理事宜。

47. 政府當局最初建議，除了就管理局在第20條下的職能(亦即投資管理局可供使用的資金)，向管理局提供意見外，投資委員會亦可考慮由董事局轉介或指派予該委員會考慮的任何其他事宜(不論是關於投資或其他方面)。為回應委員就投資委員會的職能過於廣泛所提出的關注，政府當局同意收窄投資委員會的職能，使投資委員會的其他職能限於考慮由董事局轉介或指派予該委員會考慮的任何其他與投資或財務有關的事宜(而非"任何是否關於投資或其他事宜的其他事宜")。

48. 政府當局會動議一項相應修正案，修正條例草案第20(1)條，訂明西九管理局在投資可供投資的資金時，須顧及投資委員會的意見。

薪酬委員會 —— 條例草案第8B及10條

49. 條例草案第10條就西九管理局的僱員的委任作出規定，而管理局可釐定其僱員的僱用條款及條件，以及作出安排以提供和維持向管理局僱員或前僱員或其家屬支付退休金、酬金等的任何計劃。部分委員認為，為達致良好管治的目的，當局應在法例中訂明釐定西九管理局高級行政人員的薪酬福利條件，以及披露其薪酬福利條件的機制。

50. 考慮到委員的意見，政府當局會動議修正案，加入新訂的條例草案第8B條，規定西九管理局必須設立薪酬委員會，就僱用條款及條件和退休金計劃等，以及由董事局轉交或指派薪酬委員會考慮，關於管理局的僱員、前僱員或其家屬的津貼、福利及薪酬的任何其他事宜，向管理局提供意見。條例草案第8B條將會訂明，行政總裁不會被委任為薪酬委員會主席。

51. 關於在法例訂明高級行政人員薪酬福利條件的釐定方法的建議，政府當局解釋，薪酬福利條件的詳情取決於多項因素，包括相關應徵者的經驗、提供具競爭力的福利條件以吸引有能之士的需要、特定職位所需的專門技能等。由於不同職位的工作要求在不同時候亦有所不同，要在法例述明各個高級行政職位的所有相關要求準則，會有實際困難。如在條例草案訂明釐定薪酬福利條件的方法，這做法亦會不必要地限制西九管理局的彈性，使其難以為特定職位提供在市場上具競爭力的薪酬福利條件。

52. 有關高級行政人員薪酬福利條件的披露問題，政府當局解釋，可作比較的法定機構的慣常做法，是在周年報告披露其高級行政人員的薪酬福利條件，儘管相關的賦權法例並無特定條文作出披露規定。政府當局相信，西九管理局亦會依循類似的法定機構所採取的做法，因此當局認為無須在法例中訂明披露薪酬福利條件的方式和程度。

西九管理局職能的轉授及再轉授 —— 條例草案第11條

53. 在研究有關為設立投資委員會和薪酬委員會而訂定的擬議新訂條文時，法案委員會認為，該兩個委員會的職能應包括西九管理局根據條例草案第11條所轉授的該等職能，而在轉授任何職能時，西九管理局須顧及該兩個委員會的相關職能。經考慮委員的意見後，政府當局將會修改條例草案第8A(2)及8B(2)條，使投資委員會和薪酬委員會可處理西九管理局可能轉授予它們的任何該等事宜。就此，政府當局亦會對條例草案第8(2)條(關於審計委員會的職能)提出修訂，以達致相同的效果。為了規管可以轉授予有關委員會的職能範圍，政府當局會對條例草案第11條提出修訂，規定西九管理局向3個委員會的任何一個轉授職能時，須顧及該委員會在法例中所指明的職能。

公眾諮詢 —— 條例草案第17條及新訂的第17A條

54. 條例草案第17條規定，西九管理局須就關於發展或營運藝術文化設施、相關設施及附屬設施的事宜，以及任何其他西九管理局認為合適的事宜，在該局認為適當的時間，藉該局認為適當的方式，諮詢公眾。

55. 部分委員認為，條例草案內關乎公眾諮詢的條文訂得過於寬鬆。實際上，西九管理局幾乎有完全自由決定何時和如何進行諮詢。他們認為，由於設立西九管理局的主要目標，是以由下而上及民間主導的方式推行西九文化區發展計劃，條例草案應為公眾參與活動訂立制度化的機制，使持份者和市民大眾可在發展和營運該項發展計劃的過程，以有系統的方式持續參與其中。梁家傑議員建議為有關目的設立一個法定諮詢會。梁議員明白該諮詢會的主要目的，是為利便進行持續和有系統的公眾參與活動，他進一步建議，雖然西九管理局有責任讓諮詢會公開參與其事，但諮詢會的建議對管理局將不具約束力。部分其他委員建議，政府當局應考慮擬訂"最佳作業方式"，讓西九管理局在進行公眾諮詢時予以依循。

56. 政府當局的初步回應是，西九文化區的發展和營運涉及廣泛的事宜。視乎需要諮詢公眾的事宜，所涉及的持份者亦會有所不同。要在法例訂明一套西九管理局須予遵從的既定公眾諮詢機制，一方面要能夠切合所有目的，一方面又能滿足所有持份者的要求，這做法既不恰當，在實際上亦有困難。西九管理局應獲賦予彈性，使其可在不同時候以最合乎情況需要的方式諮詢公眾。政府當局亦表示，依其所知，海外沒有其他可作比擬，並以地區管理為本的組織的賦權法例，載有一套訂明的公眾諮詢機制。

57. 在法案委員會商議工作的較後階段，政府當局經進一步考慮後表示，西九管理局可透過一個常設的公眾諮詢機制，履行這項法定職責。經參考諮詢委員會及其轄下3個小組的工作後，政府當局認為，在管理局轄下設立類似的諮詢機制，可提供一個有用的平台，方便收集專家、持份者及市民大眾對管理局主要工作的意見，並建立共識。因此，政府當局會動議修正案，引入新訂的條例草案第17A條，規定西九管理局必須設立諮詢會，收集公眾對與管理局職能有關的事宜的意見。由於該諮詢會旨在提供一個諮詢機制，其討論結果對管理局將不具約束力。

58. 根據條例草案第17A條，諮詢會的成員將由西九管理局委任，而管理局在委任有關成員時，須顧及設立諮詢會的目的。管理局須就該諮詢會的職能、行政、程序及事務，以及管理局認為適當的關乎該諮詢會的任何其他事宜，不時發出指引。有關的指引須予公布。諮詢會須每年最少舉行一次會議，而其會議須開放予公眾人士參加。

59. 據政府當局所述，條例草案第17A條旨在設立常設的公眾諮詢機制，以及容許管理局有足夠彈性決定諮詢公眾的最佳辦法兩者需要之間，求取合理平衡。

民主黨的委員建議的修正案

60. 民主黨的委員已表明有意就條例草案第17條動議一項修正案，加入"定期及廣泛"的用語，以規定西九管理局須就該項條文所訂明的事宜定期及廣泛諮詢公眾。

梁家傑議員建議的修正案

61. 在政府當局提出新訂的條例草案第17A條之前，梁家傑議員已建議就條例草案第17條提出修訂，規定西九管理局須設立常設的諮詢會，並須定期及公開地諮詢該諮詢會，但該諮詢會的決定對西九管理局並無約束力。

62. 由於政府當局其後表示會增訂條例草案第17A條，訂明設立上文所述的常設公眾諮詢機制，梁議員因而就條例草案第17A條提出修訂建議供政府當局考慮，而不提出其原初的擬議修正案。有關的建議修訂旨在訂明 ——

- (a) 諮詢會的職能是提供一個平台以收集專家、持份者及公眾就管理局主要工作的意見，並建立共識；
- (b) 在委任諮詢會的成員時，西九管理局須顧及諮詢會的職能，而有關的委任須與透明及平等機會的原則相符；
- (c) 西九管理局須就有關諮詢會的職能及其他事宜的指引，向諮詢會作諮詢；及
- (d) 西九管理局須就不採納獲大部分諮詢會成員支持的建議給予理由。

63. 在法案委員會完成商議工作後，政府當局對梁議員的上述修訂建議作出回應，表示條例草案第17A條已訂明諮詢會的目標，就是收集公眾對攸關管理局職能的事宜的意見。然而，政府當局同意進一步訂明，管理局在委任諮詢會的任何成員時，須顧及設立該諮詢會的目的。為使管理局在決定該諮詢會的程序及事務時能保留足夠的靈活彈性，政府當局認為不適宜在條例草案中訂明有關該諮詢會運作的詳細安排。

擬備發展圖則 —— 條例草案第18條

64. 條例草案第18條規定，西九管理局須在擬備供城市規劃委員會(下稱"城規會")考慮的圖則時，諮詢民政事務局局长(下稱"局長")及公眾。此條文亦把城規會認為適宜公布的發展圖則，當作是根據《城市規劃條例》(第131章)而擬備的草圖，而該條例的相關條文亦據此適用於該圖則。

65. 委員對於多項事宜表示關注，包括局長可根據條例草案第18(4)條向之施加規定及條件的事宜的範圍、條例草案第18(4)及18(5)a條的現行擬寫方式，是否會讓局長施加與日後的《西九文化區管理局條例》不一致的規定或條件，以及局長在該等條文下的職能與權力可能與其他有關當局(例如城規會及負責工務工程的政府部門)的職能與權力不協調。

66. 政府當局表示，條例草案第18條有關諮詢局長的規定，政策原意旨在規定局長在有需要時，基於保障公眾利益的理由，訂立一些主要是關乎各項公共基建設施、公用設施及其他事宜的條件及規定。政府當局亦表示，政府無意在擬備發展圖則時，就諮詢公眾及諮詢局長給予不同的比重。

陳婉嫻議員建議的修正案

67. 陳婉嫻議員要求政府當局考慮修訂條例草案第18(3)(a)條，以規定西九管理局須就其在擬備發展圖則時的公眾諮詢工作，公布具體的諮詢時間表。有關的諮詢工作應分3個階段進行：(a)就概念規劃諮詢公眾、(b)舉行公聽會，以及(c)在最後敲定各項詳細規劃方案前，就該等方案進一步諮詢公眾。諮詢公眾的對象層面必須廣泛，包括民意代表、文化藝術界人士、學術界及專業界別。政府當局回應時表示，當局理解陳議員關注到公眾諮詢必須廣泛及有系統地進行，但難以在法例中確實訂明諮詢工作應如何進行(例如諮詢的階段及應諮詢的人士／界別)。然而，政府當局打算在局長於條例草案恢復二讀辯論時的發言中作出承諾，表明會要求西九管理局廣泛及有系統地進行公眾諮詢。

事務計劃及業務計劃 —— 條例草案第29及30條

68. 條例草案第29及30條規定，西九管理局須在每個財政年度終結前，將管理局的事務計劃及業務計劃送交局長備案。

69. 關於事務計劃及業務計劃應否向公眾公開的問題，政府當局回應時表示，強制規定西九管理局必須公開有關的計劃，並非合適做法，因為該等工作計劃會載有敏感的資料，而可作比較的公共法定機構並不受制於該等規定。部分委員認為，為符合"透明度"原則，西九管理局應盡可能公開載於該兩個工作計劃內的資料。部分其他委員則認為，由於事務計劃是向前滾進的3年計劃，而當中所載方案可能會不斷改變，若將之公開，可能會給管理局帶來不必要的限制。

70. 然而，政府當局同意法案委員會的意見，認為西九管理局的周年報告應涵蓋相關資料，闡明管理局如何進行或推展在上一個財政年度提交的事務計劃及業務計劃所載列的活動及項目，而政府當局會在擬議新訂的條例草案第30A條加入有關的規定。

民主黨的委員建議的修正案

71. 民主黨的委員表明，有意參照《證券及期貨條例》(第571章)第13條，就條例草案第30條動議一項修正案，規定局長在接獲西九管理局所提交的業務計劃後，須將年度業務計劃內的預算收支提交立法會省覽。

將報告等提交立法會省覽 —— 條例草案第31條及新訂的第30A條

72. 條例草案第31條規定西九管理局須每年向財政司司長提交(a)管理局的活動報告、(b)帳目報表文本，以及(c)核數師報告。政府當局建議增訂條例草案第30A條，訂明須把該3份文件納入單一文件即周年報告內。

73. 經考慮委員的意見後，政府當局同意在條例草案第30A條訂明，周年報告必須 ——

- (a) 指明在該財政年度內西九管理局設立的各委員會的工作及活動；
- (b) 指明管理局在該財政年度內的工作及活動與管理局在條例草案第4條下的職能及目標的關係；及
- (c) 管理局在該財政年度內，如何進行或推行於前一個財政年度提交的事務計劃及業務計劃中列出的活動及項目方案。

西九管理局的董事局及委員會的會議

74. 條例草案的附表第17條及條例草案第9(8)條規定，西九管理局董事局及任何根據條例草案第9條設立的委員會可規管本身的程序和與任何董事局會議或委員會會議有關的事務。

75. 法案委員會的委員普遍強烈希望，西九管理局以高度透明的方式運作。委員察悉，《城市規劃條例》(第131章)第2C條訂明，規劃委員會或任何根據該條例委出的委員會的所有會議須向公眾人士開放。《建造業議會條例》(第587章)亦有類似的條文。另一方面，委員察悉為數不少的團體代表認為，強制規定西九管理局的董事局及委員會公開舉行會議，會不利於它們有效履行其職能。為詳細研究此事，法案委員會要求政府當局闡明其在此事上的立場，並就可作比較的本地及海外法定機構(包括在解散前負責管理文化藝術場地及舉辦文化節目的兩個前市政局)的相關規定條文提供資料。

76. 政府當局解釋，與其他規管機構和諮詢組織不同，西九管理局的董事局及委員會有法定責任討論和決定很多關於發展和營運西九文化區的事宜。這不僅包括管理藝術及文化設施、舉辦藝術、文化和娛樂節目，亦包括管理如零售、餐飲和娛樂設施等商業設施。預期董事局和委員會絕大部分的會議將涉及下列敏感事宜的討論——

- (a) 設施管理合約、工程招標和其他合約安排；
- (b) 選擇節目舉辦者、藝術團體、藝人或其他計劃中介人；
- (c) 舉辦主要節目的意念和概念，例如藝術文化節；
- (d) 評估和評核個別藝人或藝術團體的表現，以及博物館的展覽節目；
- (e) 收藏策略及博物館和展覽中心的預算；
- (f) 不同場地、戶外表演場地和公眾休憩用地的節目策略；及
- (g) 製作不同節目、服務採購、場地管理等的計價和預算。

77. 上述事宜均屬商業和市場敏感的事宜，如公開披露，會令西九管理局難於有效和有效率地運作。由於處理這些事宜屬西九管理局董事局和各委員會的日常事務，其大部分會議將因而不能公開進行。政府當局因此認為，施加一項法定要求，規定西九文化區管理局須公開會議，但同時又容許部份會議在特定例外情況下閉門進行，並非合適的做法。

78. 政府當局亦強調，公開會議只是提高西九管理局工作透明度眾多方法的其中一種。管理局可採取其他提高透明度的措施，例如將其工作的資料定期上載至其專設網站、定期發放通訊、董事局的討論和決定、在董事局會議後安排傳媒發布會，報告董事局的討論和決定等。政府當局又表示，本地法定機構(城規會除外)的相關法例，通常容許董事局決定是否公開舉行會議。實際上，個別機構均有透過行政措施將會議公開。政府當局表示，以其所知，沒有任何可作比較的海外機構受法例規定須公開舉行其董事局會議。

79. 至於兩個前市政局所採用的做法及程序方面，法案委員會察悉，就前市政局／臨時市政局而言，雖然有關的法例並無指明，但全局大會及其委員會的會議均向公眾開放，唯涉及必須閉門討論的機密和敏感項目則除外。至於前區域市政局／臨時區域市政局，有關的法例訂明，全局大會和任何委員會的會議須向公眾開放，但主席或委員會主席按該局或該委員會的決定另有命令者除外。政府當局表示，儘管兩個前市政局的大多數大會均向公眾公開，但幾乎所有關於管理藝術文化場館、策劃文化節目的重要討論均在大會屬下的相關委員會會議以閉門形式進行。

民主黨的委員建議的修正案

80. 民主黨的委員表明，有意參照《建造業議會條例》(第587章)附表3第9條，就條例草案的附表第11條動議一項修正案，規定西九管理局除在若干指明情況下，須公開董事局及其屬下委員會的會議。有關的例外情況包括公開會議會導致財務事宜或投資資料過早發放；披露資料會違反任何法律、保密或其他法律義務；關乎人事事宜及審批投標合約的討論；以及涉及其他敏感資料的情況。

披露利害關係 —— 條例草案第34條

81. 鑒於西九管理局的職能及權力涵蓋範圍相當廣泛，法案委員會曾研究，有關規定西九管理局董事局及委員會的成員須披露利害關係的條文，是否足以保障公眾利益，並確保西九管理局的問責性。

82. 條例草案第34條訂明，董事局及委員會的成員須在其首次獲委任後，以及其後於每當情況有需要時，向西九管理局披露其利害關係。西九管理局可決定需要披露的利害關係的類別或種類及詳情，以及該等利害關係須以何種方式披露。

83. 考慮到委員所提出的意見及建議，政府當局同意修訂條例草案第34條，要求董事局成員或委員會委員除在首次獲委任時披露利害關係外，還須在(a)獲委任後每一公曆年開始時；(b)在察覺到有先前並無根據本款披露的利害關係時；以及(c)在先前已披露的利害關係有所改變後，披露其利害關係。

84. 條例草案第34條只規定西九管理局須在任何合理時間提供披露利害關係的登記冊，讓公眾查閱。對於委員認為該登記冊應方便公眾查閱，政府當局回應時表明，將會動議一項修正案，以修訂條例草案第34(5)條，規定西九管理局須以合適的方法，向公眾提供有關的登記冊。關於這方面，劉慧卿議員認為，有關的登記冊應上載至西九管理局的網站，以便公眾查閱。

利益衝突 —— 附表第15條

85. 附表第15條訂明，凡董事局成員在任何合約或任何其他事宜中，以任何形式有直接或間接的利害關係，而該合約或事宜將由某董

事局會議討論或考慮，(除非獲得豁免)該董事局成員須在該會議上披露其利害關係的性質，並於會議討論或考慮該項事宜時避席。此外，(除非獲得豁免)該董事局成員不得就關於該合約或事宜的任何問題投票，或是影響董事局關於該合約或事宜所作出的決定。

86. 法案委員會察悉，當局草擬此條文時曾參考可作比較的法定機構的相關條文，並加以完善。委員認為，"利益衝突"是非常敏感的問題，並要求政府當局考慮在條例草案中訂明，就董事局的程序而言，甚麼會構成直接及間接的利害關係。政府當局表示，一如其他法定機構的賦權法例，條例草案應只提供一個整體框架，而不應包括詳細的利害關係分類。鑒於政府當局的上述意見，法案委員會建議訂立賦權條文，以賦權西九管理局決定甚麼會構成直接及間接的利害關係。

87. 考慮到委員的建議，政府當局將會動議一項修正案，在附表第15條之下，增訂新條款1A，訂明西九管理局董事局可發出指引，列明董事局成員被視為直接或間接於任何合約或事宜有利害關係的各種情況，以便決定該名成員是否必須披露其利害關係。

上訴機制

88. 部分委員要求政府當局考慮就西九管理局的決定，設立一個法定的上訴機制。政府當局解釋，西九管理局並非規管機構，而是需要履行多個不同範疇的職責的執行機構。要以法例指明及訂明西九管理局哪些決定可予以上訴，是不切實際之舉。政府當局亦表示，可作比較的法定機構(例如機場管理局及香港藝術發展局)的法例並無載有任何上訴機制。政府當局認為，與在法例中訂明上訴機制的安排相比，西九管理局根據運作經驗設立一個處理申訴的機制或程序，是更為合適的做法。

89. 法案委員會察悉，西九管理局可根據條例草案第33條訂立附例，就設立上訴機制訂定條文，而且西九管理局董事局可設立委員會以處理上訴。鑒於委員關注到應設有就西九管理局的決定提出上訴的渠道，政府當局表示，局長會在其就條例草案恢復二讀辯論的發言中作出適當承諾，表明會促請西九管理局設立上訴機制。

行政總裁不得參與某些董事局會議 —— 附表第9條

90. 附表第9(1)條訂明，凡關乎行政總裁的委任或免任條款及條件的事宜，在董事局會議上被提出以供討論或考慮，則除非三分之二出席該會議的其他董事局成員另作決定，否則行政總裁不得參與董事局就該事宜進行的商議，以及就關於該事宜的任何問題投票。

91. 法案委員質疑是否需要容許有關的例外情況。亦有意見認為，有關的例外情況或會有不良影響，讓行政總裁可影響西九管理局董事局其他成員就與行政總裁的委任條款及條件以及其免任有關的事宜所作決定。經考慮委員的意見後，政府當局會動議一項修正案，把

第9(1)條最後部分所訂的例外情況剔除。政府當局亦會相應動議一項修正案，刪除附表第9(2)條。

管理局可訂立附例 —— 條例草案第33條

92. 關於西九管理局可根據條例草案第33條訂立的附例的涵蓋範圍，政府當局表示，現時的構思是讓西九管理局訂立附例，以規管西九文化區內若干主要文化及共用設施的運作，例如博物館服務及涉及公眾安全的事宜。當局無意透過附例規管零售／飲食／娛樂設施的營運，或是文化設施的收費及營運時間。

民主黨的委員建議的修正案

93. 民主黨的委員表明有意就條例草案第33條動議一項修正案，規定西九管理局須就藏品的處理與管理，以及公共休憩用地的使用等事宜訂立附例。這些委員解釋，妥善規管西九文化區內博物館設施的藏品的處理及管理事宜，是至關重要的，並且是建立國際及本地社會在這方面的信心的關鍵。就有關公共休憩用地的使用情況訂立的附例，須顧及所有人合理地享用公眾休憩用地的權利。

政府當局將會動議的委員會審議階段修正案

94. 除上文各段所述的修正案之外，政府當局亦會就條例草案動議其他修正案，以澄清或改善有關的條文，或保持條文的一致性。

恢復條例草案二讀辯論

95. 法案委員會支持恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢意見

96. 內務委員會已於2008年6月13日獲諮詢，並表示支持法案委員會在上文第95段所提出的建議。

立法會秘書處
議會事務部1
2008年6月26日

《西九文化區管理局條例草案》委員會

委員名單

主席 周梁淑怡議員, GBS, JP

副主席 張學明議員, SBS, JP

委員 何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP
呂明華議員, SBS, JP
吳靄儀議員
涂謹申議員
陳婉嫻議員, SBS, JP
陳智思議員, GBS, JP
陳鑑林議員, SBS, JP
單仲偕議員, SBS, JP
黃宜弘議員, GBS
黃容根議員, SBS, JP
曾鈺成議員, GBS, JP
楊孝華議員, SBS, JP
劉慧卿議員, JP
蔡素玉議員, JP
霍震霆議員, GBS, JP
石禮謙議員, SBS, JP
余若薇議員, SC, JP
王國興議員, MH
李永達議員
林偉強議員, SBS, JP
林健鋒議員, SBS, JP
梁君彥議員, SBS, JP
梁家傑議員, SC
梁國雄議員
劉秀成議員, SBS, JP

(總數：27名委員)

秘書 薛鳳鳴女士

法律顧問 張炳鑫先生

日期 2008年2月29日

《西九文化區管理局條例草案》委員會

曾向法案委員會口頭陳述意見／提交意見書的
個別人士／團體名單

口頭陳述意見

1. 亞洲藝術文獻庫
2. 工程界社促會*
3. C&G藝術單位
4. 中英劇團
5. 公民起動*
6. 社區文化關注*
7. 創建香港
8. 陳達文博士
9. 香港藝術發展局*
10. 香港藝術節協會有限公司
11. 香港芭蕾舞團
12. 香港博物館館長協會*
13. 香港舞蹈團*
14. 香港管弦樂團*
15. 香港話劇團
16. 香港美術教育協會
17. 蘭桂坊控股有限公司
18. 本土行動*
19. 西貢區議會議員方國珊小姐*
20. 油尖旺區議會議員孔昭華先生*

21. 香港中文大學文化及宗教研究系何慶基先生
22. 李敬天先生
23. 環境藝術館*
24. 人民民主基金會(人民@民主戰車)*
25. Professional Property Services Ltd.*
26. 陳清僑教授
27. 張仁良教授
28. 春天舞台*
29. 香港八和會館
30. 公民黨
31. 香港作曲家及作詞家協會
32. 民主黨*
33. 香港演藝學院
34. 香港建築師學會*
35. 香港測量師學會
36. 水墨會有限公司*
37. 獅子山學會
38. 西九龍民間評審聯席會議*
39. 公共專業聯盟*
40. 進念二十面體*

意見書

41. 香港藝術行政人員協會
42. 離島區議會議員梁兆棠先生
43. 羅榮生先生

44. 藝穗會
45. 香港建造商會
46. 香港工程師學會
47. 香港律師會
48. 香港西區隧道有限公司

* 亦有提交意見書的團體／個別人士