

財務委員會參考文件

就西九文化區計劃的財務狀況及安排提供最新資料

目的

在立法會監察西九文化區計劃推行情況聯合小組委員會(下稱「聯合小組委員會」)於 2014 年 5 月 28 日舉行的會議上，政府和西九文化區管理局(下稱「管理局」)向聯合小組委員會就西九文化區(下稱「西九」)計劃的財務狀況及安排提供最新資料。相關的會議討論文件已向聯合小組委員會發出。本文件旨在提供前述文件所載資料，供委員參考。

背景

向管理局提供一筆過撥款

2. 立法會財務委員會(下稱「財委會」)於 2008 年 7 月(請參閱 PWSC(2008-09)31 號文件)向管理局批出 216 億元(以 2008 年淨現值計算)一筆過撥款，以落實西九計劃。估計成本¹的主要分項數字載列如下－

- (a) 設計及建造各項設施(157 億元)；
- (b) M+購置藏品費用和相關費用(17 億元)；
- (c) 各項設施的大型維修及翻新工程(29 億元)；以及
- (d) 西九的規劃及項目管理(13 億元)。

¹ 上述的西九計劃資本成本數字，是西九龍文娛藝術區核心文化藝術設施諮詢委員會的財務顧問根據一系列假設而估算出來的，並成為 2008 年向財委會申請撥款的基礎。財委會當時得悉不同類別及設施的實際資本成本須由管理局在進行詳細規劃和財務預算後再行計算。

3. 當局亦已於 2008 年告知委員政府將負責提供其他共用和政府設施，以及進行相關的工程，例如修建道路、排水系統、消防局、公眾碼頭等，以支援整個西九(包括住宅、商業及酒店發展項目，其土地收益將歸政府所有)。政府將根據發展計劃²另行就這些工程申請撥款。
4. 在一筆過撥款獲得通過後，管理局於 2009 至 2011 年期間進行 3 個階段的公眾參與活動，以擬備西九的發展圖則。經全面分析公眾的意見後，管理局於 2011 年 3 月選取由 Foster + Partners 設計的「城市中的公園」概念圖則為主體方案，以擬備發展圖則。經過法定的規劃程序後，發展圖則獲行政長官會同行政會議於 2013 年 1 月核准，成為西九發展的基礎。由 Foster + Partners 概念圖則提出並載列於發展圖則的新增元素(如綜合地庫及環保措施)，並未於 2008 年擬備立法會核准的 216 億元撥款申請時預見。
5. 自 2008 年通過撥款以來，建築成本大幅上升。根據建築署就公共建築工程編製的投標價格指數，建築成本在過去數年持續上升(由 2006 年第三季³至 2013 年第四季期間升幅達 112%)。鑑於政府基建及公共房屋計劃相繼展開，未來數年升勢預計將會持續。
6. 另一方面，環球投資市場大幅波動，投資回報率顯著下降。就參考而言，外匯基金在 1994 至 2007 年的 14 年期間的複合年度名義投資回報率為 7%，至 2008 至 2013 年的 6 年期間下降至約 2%。即使管理局成功將年度投資回報率由 2008-09 年度的約 1% 增至近年約 4%，實際投資回報率仍遠低於諮詢委員會方案所假設的 6.1%。

² 工務工程項目 7753CL 號在 2013 年 1 月獲得財委會批出撥款，核准工程預算為 4 億 7,800 萬元，用作進行政府基建工程的設計及工地勘測工作，以支援西九第一期發展。工程計劃範圍包括以下各項的設計及工地勘測工作：地下及地面行車路、1 條行車天橋、4 項行人連接系統、地下雨水及污水收集系統、地下食水及海水供應系統、船隻停泊／上落設施，以及其他附屬工程。工程項目在 2013 年第四季展開，並會在 2014 年年初至 2017 年年底分階段完成。此外，毗鄰 M+一帶的建議前期工程的設計及工地勘測工作，包括地基、機場快綫隧道保護工程，以及為支援上蓋發展的必要備置工程，其費用估計為 2,730 萬元，有關費用由整體撥款項目支付。設計及工地勘測工作在 2014 年 3 月底開始，以配合建議的前期工程於 2014 年 8 月展開，並暫定由 2015 年年底起分階段完成。

³ 西九龍文娛藝術區核心文化藝術設施諮詢委員會建議(下稱「諮詢委員會方案」)的預計成本是財務顧問於 2006 年擬備。建築工程投標價格指數由 2006 年第三季的 751，上升至 2013 年第四季的 1 590。

以務實的方式推展西九計劃

7. 鑑於管理局面對上述挑戰，政府與管理局於 2013 年 6 月 28 日宣布會按照下列原則，採取務實的方式推展西九計劃 –

- (a) 嚴格控制每一設施的成本，盡可能接近原來諮詢委員會預算的水平；
- (b) 着重設施的內容而不是外形；以及
- (c) 盡快落成公園和一些文化藝術設施，供公眾享用。

附件 8. 為解決資金的問題，上述公布已表示公園及西九區內核心文化藝術設施將會分 3 批落成(請參閱附件)，並採取以下措施以推展西九計劃 –

- (a) 在得到立法會通過撥款的前提下，政府除負責公共基建工程(道路、排水、渠務等)的開支外，亦會負責綜合地庫的全部費用；以及
- (b) 管理局會積極尋求以命名權籌募的捐款及贊助。

9. 為盡量發揮西九用地的發展潛力，管理局會在政府的支持下尋求略為放寬西九用地的發展密度，增加總樓面面積作不同用途⁴。

最新發展及財務狀況

綜合地庫

10. 在政府去年承諾負擔上文第 8 段所述綜合地庫的全部費用的基礎上，政府現正計劃分階段發展綜合地庫，並希望在立法會本年度會期結束前就 M+地庫的公共基建前期工程，連同毗鄰 M+綜合地庫部分的設計向立法會提交撥款申請。綜合地庫最新發展詳情載於立法會 CB(2)1591/13-14(03)號文件。

⁴ 管理局於 2014 年 3 月 21 日向城市規劃委員會提交略為放寬總樓面面積及建築物高度限制的規劃申請。就新增總樓面面積的相關資本成本，屬管理局所需承擔的部分將於規劃申請以及額外樓面空間的建議用途均在獲得通過後釐定，因而並未納入以下分析。管理局將考慮尋求其他資金來源，以應付部分相關資本成本。

藝術廣場發展區

11. 管理局建議提前發展藝術廣場周邊地區，包括 M+、演藝劇場、其他文化藝術設施、零售／餐飲／消閒設施及辦公室／住宅項目，以建立一個小型西九，目標是約於 2020 年或之前落成。有關區域可稱為藝術廣場發展區，將形成一個具備均衡土地用途組合的專區，成為西九發展早期的「重點區域」，並為 M+毗鄰範圍增添活力。此外，藝術廣場發展區內的零售／餐飲／消閒設施可以為管理局帶來收入，以應付第一批設施的部分營運開支。擬議的藝術廣場發展區詳情載於立法會 CB(2)1591/13-14(03)號文件。

整體財務狀況

12. 在管理局審慎理財下，原來於 2008 年獲立法會通過的 216 億元撥款，在扣除管理局自 2008 年成立以來的所有開支後，於 2013-14 財政年度完結時已滾存至 237 億元。

投資回報

13. 自 2008 年起，撥款累計投資回報截至 2014 年 3 月 31 日已達 38 億元，相當於平均每年取得約 3% 的投資回報。管理局預期 2014-15 至 2018-19 年度期間的投資回報將再增加 28 億元，累計投資回報將達 66 億元。

設計及建造各項設施

14. 基於現有資料，以及在政府如獲得立法會通過撥款將承擔綜合地庫費用的前提下，管理局估計作為設計與建造西九設施⁵的資金部分(178 億元⁶，即一次過撥款中的 157 億元及攤分利息收入 21 億元)將足以應付第一批和第二批設施，以及其他相關設施(包括零售／餐飲／消閒設施和其他文化藝術設施)的設計及建造成本。

⁵ 部分核心文化藝術設施(如音樂劇院和大型表演場地／展覽中心綜合大樓)需視乎其他資金方案，故不涵蓋在這資金部分內。

⁶ 不包括與本分項相關的資本化員工成本及用地管理開支。

15. 就第一批設施的進度而言，戲曲中心的地基工程已於去年動工，而 M+ 的大綱設計亦已於本年初完成。公園(連同自由空間)及小型藝術展館的設計顧問已經選出，而有關設施的設計工作亦正如火如荼進行。演藝劇場的設計顧問合約亦已於上月批出。管理局將致力按照原來目標，分階段完成這些設施。

16. 至於第三批設施(包括音樂中心、大劇院、音樂劇院等場地)，須要配合綜合地庫的建造計劃，現時未有確切的落成時間表。鑑於成本上升，加上政府去年表示沒有計劃在第一批設施竣工前為管理局尋求額外注資，管理局及政府將根據首兩批設施的建築成本、本地藝術界的情況變化及相關持份者的意見，審慎檢討第三批設施的發展計劃。

M+購置藏品費用和相關費用

17. 以 2008 年淨現值計算，管理局所得撥款中約 17 億元預期作為 M+ 購置藏品費用和相關費用的用途；隨着 M+ 於 2012-13 年度開始購置藏品，截至 2013-14 年度完結時動用了約 2 億 7,100 萬元。M+ 將在博物館開幕前和運作期間繼續擴展館藏，未來 3 年每年購置藏品的預算約為 1 億 5,000 萬元至 2 億元。

各項設施的大型維修及翻新工程

18. 在諮詢委員會方案中，原來估計西九設施的大型維修及翻新工程需要 29 億元(以 2008 年淨現值計算)。由於西九計劃仍處於規劃及建設階段，現時尚未有任何大型維修及翻新工程開支，而預期未來 20 年亦不會有相關開支。

西九的規劃及項目管理

19. 財務顧問在估算西九計劃的資本成本時，假設有相關設施將分兩期落成，而第一期(包括逾 10 個場地)假設於 2014-15 年度或之前竣工。由於管理局在 2009 至 2011 年需進行 3 個階段的公眾參與活動，從而擬備發展圖則，並於去年宣布進一步分批發展西九設施，意味西九計劃發展時間有所延長。因此，西九的規劃及項目管理階段顯然會較立法會通過 216 億元撥款時的預計為長。

20. 3 個階段的公眾參與活動結果反映公眾及持份者支持以有機發展模式推展西九。鑑於公眾去年對管理局的財務狀況表示關注，管理局於 2013 年 6 月進一步修訂核心文化藝術設施的分階段發展安排，以更為配合上述指導原則。根據現時的發展計劃，這些設施將會分 3 批落成，讓管理局能夠更密切監察項目成本，並因應綜合地庫發展計劃、建築價格波動、通脹、投資回報等相關因素，制訂財務策略，以善用現有資源，同時建設擬議的藝術廣場發展區，在早期階段提供有足夠份量的設施，為區內創造活力。

21. 除延長了發展時間及增加了規劃和項目管理成本外，公眾參與活動及諮詢環節所得意見，以及各界(特別是文化藝術界)對西九的高度期望，均顯示管理局不應只充當營運或提供硬件場地的機構，也應該在推廣香港文化軟件發展和藝術教育方面扮演重要角色。因此，在西九設施落成啟用前，管理局已籌辦不少表演藝術及視覺文化的開幕前的節目，從而提升公眾關注、培育藝術人才及建立觀眾群，作為西九計劃地區推廣開支的一部分。有關軟件發展⁷對西九計劃成功與否至關重要，而藝術界人士也一直希望管理局能加強這方面的工作。然而，這無可避免會增加西九計劃的規劃成本。

22. 截至 2013-14 年度完結前，規劃及項目管理的累計支出為 9 億元。根據現有資料，有關支出於 2018-19 年度完結前預計可能再增加 19 億元。上述總共 28 億元的開支，將由原先用作此部分的撥款(即 13 億元)和投資回報支付。

⁷ 過去兩年，管理局持續為西九計劃以至本地文化界發展文化軟件。就建立觀眾群而言，管理局舉辦多種不同類型的表演藝術及視覺文化節目，包括自由野、西九大戲棚、M+進行：充氣！、構。建 M+：博物館設計方案及建築藏品展覽、M+進行：「你。」—李傑，以及最近舉行的網上展覽 M+進行：NEONSIGNS.HK 探索霓虹等，成功吸引數以十萬計人士參與。此外，管理局透過不同人才培育活動，致力推動藝術及專業發展，例如戲曲中心講座系列、藝術行政透視系列、M+思考系列、M+導賞員義工計劃，以及 M+及表演藝術部的實習生計劃等，以促進文化交流，並為日後的本地藝術行政工作人士累積實踐經驗。

第一批設施的營運虧損

23. 正如 PWSC(2008-09)31 號文件提及，零售／餐飲／消閒設施的收入將用作應付各項設施的營運虧損及管理局的營運成本。此外，諮詢委員會方案原先推算西九由規劃階段過渡至營運階段時，將可於 2014 年取得 5 億 5,000 萬元(按付款當日價格計算)的年度零售／餐飲／消閒設施的收入。由於發展時間延長，西九計劃的建築階段時間將會較長，致使零售／餐飲／消閒設施的收入出現的時間將較原先預計的大為延遲。根據現有資料，管理局於 2018-19 年度前預計每年獲得的零售／餐飲／消閒設施的收入總額不足 1 億元。在計及上述零售／餐飲／消閒設施的收入後，第一批設施估計於 2014-15 年度首先出現約 5,000 萬元的營運虧損，而 2018-19 年度則估計約為 4 億元。管理局預期有需要動用撥款中的資金，以應付初期的營運虧損。

24. 與此同時，管理局正積極開拓籌款機會，例如透過命名權籌募捐款及贊助(較可能適用於場地的若干部分，而非整個場地)等，從而籌集資金以支付製作節目、建立觀眾群、推動藝術教育和文化交流等發展文化軟件的開支。但在過渡階段，由其他資金來源籌集的資金或不足以應付發展文化軟件的開支，或協助減少第一批設施的營運虧損，故仍有可能需要動用撥款的資金以應付場地的部分營運虧損。

成本控制及預算管制進度

成本控制措施

25. 為符合公眾及立法會期望，管理局非常重視項目的財務管理工作，並一直按照上文第 7 段所述的原則，以務實的方式發展設施。管理局透過以下措施控制成本－

- (a) 為戲曲中心進行嚴格的價值工程，務求在不會影響其功能及質素的情況下，降低建築成本；
- (b) 與 M+設計團隊展開密切磋商，將成本進一步控制於 50 億元(按付款當日價格計算，包括顧問費用)的目標預算之內；

- (c) 採納簡約而功能為先的原則設計公園，包括自由空間的黑盒劇場及戶外舞台；
- (d) 盡可能將公園及小型藝術展館⁸的成本控制在 10 億元的目標預算(包括將公園設計顧問工作重新招標)；以及
- (e) 進行審慎檢討，盡量減少未來數年營運開支及員工成本的增幅。

其他預算管制措施

26. 為了進一步管制財政預算，管理局將繼續積極落實／考慮下列節流／開源措施－

- (a) 積極為文化藝術節目開拓贊助／收入來源(例如出租西九大戲棚作商業戲劇製作、成功取得「構。建 M+」展覽的場地贊助等)，並探討多個有潛質的籌款活動(例如制定授予西九設施若干部分的命名權的籌款計劃、在網站加入籌款功能、設立具慈善性質的機構提供稅務減免措施以鼓勵捐款等)；
- (b) 加快推展第 11 段所述的藝術廣場發展區，從而盡早提高零售／餐飲／消閒設施的收入，並增添區內的活力；
- (c) 考慮其他融資／資金方案，以收窄成本與收入的時間差異；
- (d) 審慎檢討中央管理、規劃及支援服務的成本；以及
- (e) 考慮更多具成本效益的營運模式，從而優化不同文化藝術設施的功能及其收入／成本組合。

⁸ 小型藝術展館的建築設計比賽於 2013 年 9 月展開，而有關結果於 2014 年 1 月 23 日公布。優勝設計團隊是由 3 位本地建築師組成的彭耀輝建築師事務所(VPANG) + JET 建築事務所 + 張勵繡，其優勝設計獲得公眾認同，也在聯合小組委員會於 2014 年 1 月 24 日的會議上備受肯定。小型藝術展館的預計落成日期為 2015 年。

27. 隨着零售／餐飲／消閒設施於較後時間投入服務，有關租金收入將會逐漸增加，抵銷營運虧損。管理局理解審慎理財的重要性，以及需要就公帑的有效運用向公眾負責，因此將繼續密切監察及不時檢討財務狀況。

持續進行財務監察

28. 一如管理局於 2013 年 7 月向立法會承諾，管理局沒有計劃在第一批設施竣工前尋求注資，以補充原有的一筆過撥款。然而，為彰顯管理局問責、透明的原則，管理局承諾會密切監察項目的整體財務狀況，並每年向立法會及公眾匯報最新發展。這些匯報應包括各項現有預算控制措施的進度，以及西九發展計劃可能出現的改變，上述提前發展藝術廣場發展區正是一例。

西九文化區管理局
2014 年 6 月

西九主要設施的實施計劃

A. 2008 年撥款依據的諮詢委員會方案

第一期設施 (預計 2014-15 年度前 落成及啟用)	第二期設施 (表演藝術場地預計 2026 年落成及啟用； M+擴建部分預計 2031 年落成及啟用)
大劇院 1	大劇院 2
戲曲中心(表演場地)	中型劇院 3
戲曲中心(小劇場)	中型劇院 4
音樂廳	M+(第二期)
室樂演奏廳	
中型劇院 1	
中型劇院 2	
黑盒劇場 1	
黑盒劇場 2	
黑盒劇場 3	
黑盒劇場 4	
大型表演場地	
展覽中心	
M+(第一期)	
公共休憩用地	

B. 2013 年 1 月核准的發展圖則

第一期設施 (預計 2014 至 2020 年落成)	第二期設施 (預計 2020 年後落成)
小型藝術展館	M+(第二期)
西九中央公園(早期部分)	大劇院
戲曲中心(戲曲劇場、茶館及藝術教育設施)	中型劇場 II
自由空間(附設音樂盒)及戶外劇場	戲曲小型劇場
當代表演中心(設有 3 個黑盒劇場及藝術教育設施)	
M+(第一期)	
演藝劇場	
中型劇場 I	
音樂中心(設有音樂廳、演奏廳及藝術教育設施)	
大型表演場地*	
展覽中心*	
音樂劇院*	

* 需視乎其他資金方案。

C. 2013 年 6 月的務實推展方案

第一批設施 [#] (預計 2017 年 或之前落成)	第二批設施 [#] (預計約 2020 年 或之前落成)	第三批設施 [#] (預計 2020 年後 落成)	不分批次
戲曲中心 (包括茶館)	演藝劇場	音樂劇院*	大型表演場地/ 展覽中心綜合大樓*
自由空間 (包括戶外舞台 和黑盒劇場)	當代表演中心 (包括 3 個黑盒 劇場)	大劇院	
M+	中型劇場 II [@]	音樂中心 (包括音樂廳和 演奏廳)	
公園 (連小型藝術展 館)		中型劇場 I	

其他文化藝術設施(包括藝術教育設施)將會在西九各個部分提供。

@ 為了在設計效率和未來經營方面能產生協同效應，管理局會就中型劇場 II 和當代表演中心結合起來發展的可行性和適切性進行探討。

* 需視乎其他資金方案。
