

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1576/15-16(02)號文件

檔 號：CB2/PS/3/12

監察西九文化區計劃推行情況 聯合小組委員會

立法會秘書處就2016年5月30日會議 擬備的背景資料簡介

西九文化區計劃的財務安排

目的

本文件旨在就西九文化區計劃的財務安排提供背景資料，並綜述在第五屆立法會成立的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")對此議題的主要意見及關注事項。

背景

2. 立法會財務委員會(下稱"財委會")在2008年7月4日批出216億元(2008年淨現值)一筆過撥款，以供西九文化區管理局(下稱"西九管理局")推行西九文化區計劃。上述一筆過撥款是用於涵蓋西九文化區計劃的資本成本¹，而西九文化區發展的零售、飲食及娛樂部分將會撥歸西九管理局管轄，以期藉租金收入，為西九管理局提供經常收入來源，以應付文化藝術設施及相關設施的營運成本。政府將負責提供其他共用設施和政府設施，以及進行相關的工程，例如道路、排水渠、消防局等，以支援

¹ 一筆過撥款的概括分項數字如下：(a)設計及建造各項設施(157億元或73%)；(b)各項設施的大型維修和翻新工程(29億元或13%)；(c)M+購置藏品費用及相關費用(17億元或8%)；及(d)西九文化區的規劃及項目管理(13億元或6%)。

整個西九文化區的發展(包括住宅、商業及酒店發展項目),並會根據發展計劃另行就這些工程申請撥款。²

3. 聯合小組委員會曾在2013年7月3日、2014年5月28日及2015年7月7日三次會議上,聽取政府當局及西九管理局匯報西九文化區計劃的財務狀況及推行該計劃的安排。在2013年7月,政府當局/西九管理局表示,鑒於須擴大工程項目範圍,加上建築成本顯著上升,它們會採取務實態度,透過各種方法(包括嚴格控制每一設施的成本)推行西九文化區計劃。此外,政府當局擬負擔主綜合地庫建造工程的全部開支,以作為支持整個西九文化區計劃發展的基本備置工程。政府當局/西九管理局在2014年5月進一步表示,一筆過撥款中作為設計與建造西九文化區設施的資金部分(即157億元)連同攤分利息收入(即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的設計及建造成本;而當局會在適當時候就第三批設施的資金安排及發展計劃進行檢討。³

4. 當局在2015年7月7日的會議上告知聯合小組委員會,鑒於資金差額龐大,西九管理局認為,唯一可行的方案是考慮如何提前發展西九文化區的商業發展項目以進行其他融資和資金方案。初步研究顯示,若西九管理局獲給予部分或全部商業發展項目的發展權(須繳付地價),西九管理局會有機會完成整個已規劃的建築計劃、為營運核心文化藝術設施提供經費,以及支援香港文化藝術的更廣泛發展。西九管理局董事局(下稱"西九董事局")亦正研究其他資金方案發展餘下的設施,以及推展需要資金的其他場地,例如透過公私營合作形式發展擬議大型表演場地/展覽中心和音樂劇院。

委員的意見及關注事項

5. 除於聯合小組委員會2013年7月3日、2014年5月28日及2015年7月7日三次會議外,委員在討論略為放寬西九文化區用

² 財委會批准的撥款建議包括:(a)在2013年1月批出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,以支援西九文化區計劃第一期;(b)在2015年7月批出8億4,050萬元,用作進行西九文化區公共基礎建設第一組建造工程;及(c)在2015年7月批出29億1,950萬元,用作進行西九文化區綜合地庫首階段及第二階段的設計、工地勘測及建造工程。

³ 西九管理局第一批和第二批設施當中包括公園(設有小型藝術展館)、自由空間(設有黑盒劇場和戶外舞台)、戲曲中心、M+及演藝綜合劇場。第三批設施包括音樂中心、大劇院和音樂劇院等場地。

地發展密度的建議、推展西九文化區綜合地庫及西九文化區內個別場地／設施時，亦曾對西九文化區計劃的財務狀況及安排表達關注。委員提出的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

工程成本及一筆過撥款是否足夠

6. 委員對西九文化區計劃成本嚴重超支及仍未確知超支問題的嚴重程度表示深切關注。鑒於未能確定會否推展第三批設施，部分委員擔心，隨着西九文化區計劃的成本不斷急升，政府當局是否計劃擱置發展第三批設施或削減編配予發展西九文化區的資源。然而，部分其他委員認為，鑒於西九文化區計劃大幅超支，政府當局及西九管理局應審慎檢視計劃的範圍，並盡早就推展及不推展哪些設施作出決定。

7. 政府當局／西九管理局解釋，西九文化區計劃的資本成本上升是由於多項因素所致，包括香港近年建築成本大幅上升、加入綜合地庫作為經核准的西九文化區發展圖則的重要部分、擴大工程項目範圍以回應公眾在發展圖則的公眾參與活動中所反映的訴求(例如在不同場地增加供教育設施使用的空間)，以及須用較長時間完成西九文化區的總體規劃和規劃許可程序。鑒於西九文化區計劃現時面對各種挑戰，以及考慮到公眾支持採用有機發展模式推展西九文化區，政府當局認為由西九管理局有效運用一筆過撥款及相關投資回報完成第一批及第二批設施，供市民盡早享用，是較務實的安排。

8. 儘管政府當局強調西九文化區用地會按計劃發展成為一個綜合文化藝術區，但委員對第三批設施沒有確實發展時間表仍一再表示關注。政府當局／西九管理局表示，會在適當時候因應各項因素(包括市民對首兩批設施的意見及香港文化藝術發展的整體狀況)檢討第三批設施的發展計劃。

9. 在聯合小組委員會2015年7月7日的會議上，當局告知委員，西九管理局一直有與政府當局合作檢討財務安排，並尋找其他資金方案，以期能夠落實第三批設施。對於部分委員認為應增加撥款予西九文化區計劃，以補充原有的一筆過撥款，政府當局／西九管理局回應時表示，西九管理局已作出承諾，在第一批設施竣工前不會尋求對一筆過撥款作進一步注資。然而，政府當局不排除長遠而言，或有需要尋求立法會批准再就西九文化區計劃撥款。

西九文化區公共基礎建設工程及綜合地庫的撥款安排

10. 鑒於政府當局會負擔綜合地庫建造工程的全部開支，部分委員詢問，為何政府當局在2008年就批出一筆過撥款而向立法會提交的撥款申請中，並無顧及西九文化區的公共基礎建設工程和綜合地庫。此舉是否意圖掩飾西九文化區計劃的超支情況。委員又對綜合地庫估算成本高昂表示關注，有關估算成本已由政府當局／西九管理局在2013年7月所提述的超過100億元增加至2015年5月所提述的約230億元。委員促請政府當局確保除物料及員工成本上升所導致的增加外，綜合地庫的估算成本在日後不會再進一步增加。

11. 政府當局解釋，地庫設計是在2010年提交作公眾諮詢的3個西九文化區概念圖則方案內才有提出，所以在2008年申請一筆過撥款時，西九文化區計劃原先制定的項目範圍並無包括地庫設計。此外，在2008年就提供一筆過撥款向立法會提交的撥款建議中，已提出西九管理局會運用一筆過撥款支付文化藝術設施的設計及建造成本，而政府將負責提供其他共用設施和政府設施，以及進行相關工程以支援整個西九文化區，並會根據發展計劃另行就這些工程向立法會申請撥款。

12. 據政府當局所述，主綜合地庫及相關公共基礎建設工程約230億元的粗略成本估算，是於2013年年中根據西九管理局的初步地庫藍圖／工地勘測結果和假設一次過於2020年完成興建整個綜合地庫項目而得出。鑒於綜合地庫對符合西九文化區須提供至少23公頃公眾休憩用地的法定規限是不可或缺的一環，但該地庫並未涵蓋於上述一筆過撥款的估算之內，並且是工程成本上升的主要成因之一，政府當局計劃承擔綜合地庫建造工程的全部開支(原計劃為政府當局與西九管理局各分擔一半成本)，以作為支持整個西九文化區計劃發展的基本備置工程。

13. 政府當局進一步解釋，根據分階段推展安排，估計在直至2016-2017年度為止的數年間，為推展綜合地庫3A、3B和2B區及相關公共基礎建設工程所申請／將需申請的撥款總額約為100億元。然而，當局現時仍未有綜合地庫其餘部分(即2A及2C區)的估算成本，該等部分將於稍後階段才推展。政府當局須待綜合地庫各階段的詳細設計及建造時間表落實後，才能就整個綜合地庫工程項目提供更新的估算。當局向委員保證，政府當局為發展酒店／辦公室／住宅用地的綜合地庫部分所承擔的費用，會適當反映在該等用地的地價之內。

略為放寬西九文化區用地發展密度的建議對財政的影響

14. 聯合小組委員會在2014年1月24日及3月28日兩次會議上討論西九管理局就略為放寬西九文化區用地發展密度所提出的建議時，委員要求當局提供資料，說明該項建議對西九文化區計劃的財務狀況所帶來的潛在利益。部分委員認為，出售按有關建議增加的西九文化區用地酒店／辦公室／住宅發展總樓面面積所帶來的收入，應令政府當局在有需要時可優先考慮向西九文化區計劃作額外注資。

15. 政府當局解釋，正如在2008年就批出一筆過撥款向立法會提交的撥款申請所述，出售西九文化區酒店／辦公室／住宅用地所得的收入會成為政府的一般收入，而當局會因應不同政策局／部門對撥款的需求及政府就整體撥款編定的優先次序，決定如何運用該項收入。政府當局進一步表示，出售西九文化區酒店／辦公室／住宅用地所得收入雖然不能指定用於資助西九文化區計劃，但日後該計劃如需要額外撥款，政府會考慮提供適當形式的支援以促進西九文化區的發展。

16. 至於略為放寬西九文化區用地發展密度的建議對西九文化區計劃的財務狀況有何利益，當局告知委員，西九管理局會進一步研究在擬撥予西九管理局的額外總樓面面積上興建的各项設施的性質，並審視西九文化區的整體發展計劃，以制訂合適的發展和融資方案。待掌握更多資料後，西九管理局會就該建議對西九文化區計劃的財務狀況帶來的潛在利益作較確實的評估。

財務管理

17. 鑒於公眾關注到西九文化區計劃出現超支，委員強調，政府當局／西九管理局有需要在發展西九文化區各項設施時，於不影響設施整體功能和質素的前提下嚴格控制開支。委員亦促請西九管理局嚴格控制其本身的開支，尤其是在顧問費方面。委員又促請政府當局／西九管理局提高工程項目成本估算的透明度，並定期向立法會匯報西九文化區計劃的開支及財務狀況。

18. 西九管理局向委員保證，除嚴格控制個別設施的成本外，局方會致力就其開支維持有效的內部監控。關於控制員工

成本的工作方面，西九管理局表示，根據局方2013-2014財政年度的業務計劃，西九管理局經核准的人員編制為247名，但截至2014年3月，局方按實際運作需要只聘請了186名員工(包括實習生及透過職業介紹所聘用的員工)。西九管理局亦有嚴格控制顧問費開支，2013-2014財政年度經核准供進行顧問研究的預算截至2014年5月為止只使用了三分之一。

19. 西九管理局進一步表示，當局已由2010年起制訂一套規管西九管理局開支的程序和指引。各個擬議開支項目須按其款額交予不同層級的主管人員(即行政總監、行政總裁、行政團隊及西九董事局)批核。舉例而言，任何擬議開支項目如超逾500萬元，必須提交西九董事局審批。此外，西九管理局有進行內部帳目審計，並每年把帳目報表交予外界的獨立核數師審核。經審核的帳目報表已上載至西九管理局網站供公眾查閱。遵照良好的企業管治方式，西九董事局已就披露西九管理局高層管理人員的薪酬訂立了一套內部指引，並根據有關指引在其周年報告發放該等資料⁴。為彰顯透明及會計工作的原則，西九管理局已承諾會密切監察項目的整體財務狀況，並每年向立法會匯報最新發展。

20. 部分委員認為，為加強營運西九文化區在財政上的長遠可持續性，西九管理局除着重招聘文化藝術人才外，亦應着重招聘金融界和商界的相關專業人士，以協助西九文化區發展。對於委員就西九文化區計劃一筆過撥款的投資回報提出的查詢，西九管理局回應時表示，為了就管理一筆過撥款制訂審慎投資策略，西九管理局在2008年成立後曾用大約6至12個月時間徵詢金融界投資專家的意見。在顧及包括保本等多項投資考慮因素後，西九管理局先把一筆過撥款中的100億元存放於香港金融管理局，首兩年的回報約為每年5%至6%，現時的回報約為每年3%。一筆過撥款餘下的另一半則存放於銀行，平均回報約為每年2%至3%。由2008年至2015年3月為止，一筆過撥款的累計投資回報為46億元。

其他資金來源及安排

21. 鑒於西九文化區計劃有巨大的資金差額，部分委員詢問西九管理局有否考慮其他融資方案，例如發行債券為計劃籌集資金及進一步增加西九文化區用地的地積比率。劉慧卿議員促

⁴ 有關西九管理局就該局高層管理人員在2013-2014年度的薪酬提供的資料，請參閱立法會CB(2)1859/13-14(01)號文件。

請西九管理局成立一個專責的籌款部門／辦事處，為西九文化區計劃籌募捐款／贊助制訂具體計劃／策略和推展相關項目。部分委員提醒政府當局及西九管理局，它們應注意公眾對透過批出命名權作為西九文化區計劃其他資金來源所表達的關注。有意見認為不應就西九文化區個別場地／設施開放命名權。有委員亦詢問當局會否就開放命名權的設施數目設定上限。

22. 政府當局／西九管理局表示，雖然西九管理局可在財政司司長批准下發行債券，但考慮到西九管理局業務的性質，亦須顧及局方償還所籌集資金的能力。此外，由於任何改變西九文化區發展參數的建議都可能會引起爭議，當局認為尋求進一步增加西九文化區用地的地積比率並不切實可行。鑒於零售／餐飲／消閒設施是西九管理局的主要收入來源，用以應付文化藝術設施的營運開支，西九管理局建議加快藝術廣場周邊地區(包括M+、演藝綜合劇場、其他文化藝術設施、零售／餐飲／消閒設施及辦公室／住宅項目)的發展，使之成為小型西九文化區，藉以提早在西九文化區提供零售／餐飲／消閒設施，並帶來收入以應付第一批設施的部分營運開支。西九管理局正制訂整體策略和計劃，透過各種途徑(包括捐贈及以命名權取得贊助)籌集資金。當局不會就西九文化區個別設施／場地批出命名權，但會考慮參考國際做法，就設施／場地的某些部分(例如畫廊或教育設施)開放命名權。

23. 委員又獲告知，除捐贈及贊助外，西九董事局已指示西九管理局管理層與政府當局合作檢討財務安排，並尋找其他資金方案，以期能夠落實第三批設施。西九管理局現正研究下述構思：尋求以繳付地價取得西九文化區部分或全部酒店／辦公室／住宅用地的發展權，令西九管理局得以保留發展有關用地所帶來的利潤，用以支付西九管理局設施的部分營運開支；若然情況許可，並以其支付第三批設施的部分建造費用。西九管理局亦會積極研究其他融資方案，以及就若干適宜由商業服務提供者管理及營運的場地，邀請私營機構參與。大型表演場地已被確認為具商業價值的場地之一，發展該場地須視乎其他資金方案。應聯合小組委員會的要求，西九管理局答應在備妥西九文化區計劃的其他融資／資金方案建議後，向聯合小組委員會匯報該等建議的詳情(包括有關方案的財務可行性評估)。

最新發展

24. 政府當局及西九管理局將會在聯合小組委員會於2016年5月30日舉行的會議上，向聯合小組委員會匯報西九文化區計劃的最新財政狀況及安排。

相關文件

25. 在立法會網站的相關文件的一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部2
2016年5月25日

**西九文化區計劃的財務安排
相關文件**

委員會	會議日期	文件
工務小組委員會	2008年6月18日 (議程項目1)	會議議程 PWSC(2008-09)31 會議紀要
財務委員會	2008年7月4日 (議程項目2)	會議議程 會議紀要
監察西九文化區 計劃推行情況聯 合小組委員會	2013年2月25日 (議程第III項)	會議議程 會議紀要
立法會會議	2013年3月20日	會議過程正式紀錄 第5242至5250頁(就"西九文化區的規劃及建設費用"提出的口頭質詢)
監察西九文化區 計劃推行情況聯 合小組委員會	2013年4月8日 (議程第II項)	會議議程 會議紀要
立法會會議	2013年 6月26日至27日	會議過程正式紀錄 第 10358 至 10373 頁 (2013年6月26日) 第 10380 至 10440 頁 (2013年6月27日) (就"關注西九文化區計劃開支"提出的議案)
監察西九文化區 計劃推行情況聯 合小組委員會	2013年7月3日 (議程第II項)	會議議程 會議紀要
	2014年1月24日 (議程第II項)	會議議程 會議紀要

監察西九文化區 計劃推行情況聯 合小組委員會	2014年3月28日 (議程第II項)	會議議程 會議紀要
	2014年5月28日 (議程第I項)	會議議程 會議紀要 政府當局／西九管理局 對委員在會議席上所提 關注事項作出的回應
	2014年11月24日 (議程第II項)	會議議程 會議紀要
	2015年1月12日 (議程第III項)	會議議程 會議紀要
	2015年5月19日 (議程第III項)	會議議程 會議紀要
	2015年7月7日 (議程第I項)	會議議程 會議紀要
財務委員會	2015年7月10日 (第二節及第三節) (議程項目1)	會議議程 會議紀要(第二節) 會議紀要(第三節)

立法會秘書處
議會事務部2
2016年5月25日