

立法會內務委員會
西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會

土地用途及規劃

目的

本文件向議員簡介西九龍文娛藝術區的土地用途及規劃事宜。

背景

2. 在1996年，前香港旅遊協會向訪問香港的旅客進行廣泛的調查統計。在數以百萬計受訪的旅客中，約130萬名旅客表示對文化藝術、娛樂及大型活動感興趣，而且認為香港應加強向旅客推廣文娛活動。該協會於1998年向立法會匯報，提出香港應增設一個新的文化演藝場地。同年，行政長官在施政報告中提出，要把香港發展成為亞洲文化藝術中心，而其中一項重點計劃，便是興建西九龍文娛藝術區。

過往的研究

3. 在土地用途規劃方面，當局早在九十年代起已進行多項研究。在早期研究¹中，現時準備興建西九龍文娛藝術區的40公頃用地被劃作區域公園、商業與住宅發展，以及作休憩用地和「政府、機構或社區」用途。

4. 香港旅遊協會在1996年完成上文第2段所述的研究調查後，委託何弢建築設計有限公司進行「香港興建大型新文娛場所的可行性研究」。該項研究報告在1999年2月公布。報告認

¹ 這些研究包括規劃署在1991年進行的「都會計劃選取策略」、前拓展署在1992年進行的「西九龍填海區規劃與市區設計研究」、規劃署在1993年進行的「西九龍發展綱領研究」、規劃署在1996年進行的「西九龍填海計劃一地盤的詳細設計規範檢討」，以及前拓展署在1997年進行的「西九龍填海區綜合交通分析檢討及環境影響評估」。

為香港需要一個新的國際演藝場館，而位於西九龍的一幅地皮，即目前西九龍文娛藝術發展區用地的其中一部分，是興建場館的合適地點。

5. 在考慮過該份報告後，政府同意預留該幅西九龍地皮發展演藝場館。不過，政府認為從規劃角度，在該幅地皮上單發展演藝場館並不恰當。場館附近應配合其他藝術、文化及娛樂設施，以營造匯聚效應。因此，政府決定檢討該幅土地的用途，以發展世界級的綜合文娛藝術區。政府在1999年11月把這項決定匯報規劃地政及工程事務委員會。這項決定其後亦得到兩項研究支持，包括規劃署在1999年進行的「文化設施：需求及制訂規劃標準與準則顧問報告」及民政事務局與康樂及文化事務署在2002年進行的「有關在香港提供區域／地區文化及表演設施顧問研究報告」。

概念規劃比賽

6. 經諮詢後，包括向規劃地政及工程事務委員會與城市規劃委員會(城規會)進行簡介，政府在2001年舉辦概念規劃比賽，為發展西九龍文娛藝術區徵求概念方案。比賽由Foster and Partners隊伍提交的概念設計勝出。政府在參考概念規劃比賽的結果，以及得獎作品的規劃理念後，認為應以綜合模式發展西九龍文娛藝術區，混合藝術、文化和商住元素。我們採用這個發展模式，是希望私人機構能為興建文娛藝術區融資，按財政自給的原則發展和營運核心文娛藝術設施30年。我們亦認為應由具備商業知識和經驗的私人機構負責制定規劃總綱，盡快推進文娛藝術區的發展，以滿足社會對文藝設施的殷切需求，並創造就業機會。因此，政府決定邀請私人機構根據冠軍作品(即Foster設計)的設計概念提交規劃總綱，並就西九龍文娛藝術區發展提交規劃、設計、財務、建設、運作、保養和管理方面的建議。

7. 西九龍文娛藝術區的發展組合，源於Foster設計內的各項主要發展元素(文化藝術、商業／辦公室、酒店／住宅、零

售／餐廳／娛樂，以及政府、機構或社區／公用設施等用途)。在決定核心文藝設施的類型和規模時，政府已顧及本港現有的類似設施及其使用情況、「文化委員會政策建議報告」，以及上述顧問報告的結果和建議，以確保西九龍文娛藝術區的設施能與現有的文藝設施相輔相成。發展建議邀請書內訂出的整體地積比率為1.81倍，與Foster設計大致吻合。除文娛藝術設施外，西九龍文娛藝術區內提供的休憩用地、政府、機構或社區設施，以及商業和住宅發展，均與當時適用，但現已被取代的分區計劃大綱圖上有關用地的核准發展水平大致相同。

發展建議邀請書

8. 政府在2003年9月發出發展建議邀請書，邀請私人機構提供發展建議，原因是西九龍文娛藝術區發展計劃督導委員會在參考概念規劃比賽的得獎作品後，認為整個文娛藝術區發展應以民間為主導，由私人機構負責發展和營運。政府同意應鼓勵和能適當地回應私人機構發揮的創意，因此發展建議邀請書已為建議者提供最大的彈性。顧及到計劃的規模及複雜性，發展建議邀請書亦預留空間讓政府與有興趣參與發展和營運文娛藝術區的機構就其建議進行磋商，為市民爭取最能滿足公眾訴求和最符合公眾利益的建議。發展建議邀請書在2003年5月獲督導委員會通過，我們隨後向行政會議匯報，並在發出發展建議邀請書前，於2003年7月向規劃地政及工程事務委員會提交西九龍文娛藝術區發展的進度報告時，清楚交待及表明政府將邀請有興趣的發展商提交建議書。在該事務委員會會議上議員對文件中各項安排的整體反應是正面的。

9. 西九龍文娛藝術區發展計劃是公營部門與私營機構合作的項目，政府會與私營機構建立長遠的合作關係，借助私營機構的財力及商業和專業知識，發展世界級的文藝設施和提供高質素的文藝活動。效率促進組在2003年8月發出的《公營部門與私營機構合作的簡易指引》(簡易指引)，就採用公營部門與私營機構合作模式進行採購提供一般指引。簡易指引強調，公營部門與私營機構合作可促使兩者建立長遠的合作關係，私營機構會成為長遠的服務供應商，而非單純的興建設施。簡易

指引指出，透過公營部門與私營機構合作，政府將可找出提供優質公共服務的最佳商業技巧、方法和範疇。

10. 簡易指引提供公營部門與私營機構合作的一般指引，但其同意並在指引內訂明公營部門與私營機構合作的具體安排應視乎個別情況而定，以切合各種情況的特定需要。現時發展西九龍文娛藝術區的過程正是基於上述基礎，發展過程亦與簡易指引內的基本原則相符。西九龍文娛藝術區具備簡易指引中列出的公營部門與私營機構合作的共通元素。政府已依循提高問責性和透明度的政策，在發展過程中諮詢立法會。

11. 政府已依循簡易指引，在發展過程中加入與建議者磋商的過程，發展建議邀請書亦已顧及與多於一個建議者磋商對政府較為有利。而為方便進行磋商，發展建議邀請書亦沒有訂下過份詳細的要求和細節。

12. 西九龍文娛藝術區發展是以財政自給為原則的。透過私人機構參與發展，政府希望私人機構能與文藝界建立伙伴關係。政府會確保最終建議具成本效益，符合公眾利益。

政府的責任

13. 發展建議邀請書並無規定政府必須接納建議者的建議。根據發展建議邀請書的條款，發展建議邀請書不構成要約，亦不構成未來可能就計劃所訂的任何合約的基礎。建議者參與發展計劃需完全承擔其風險。在任何情況下，無論政府是否進行發展計劃，政府均不需要負責建議者因參與計劃而需要承擔因此而引起的直接或間接成本、開支和損失。在發展建議邀請書下一階段時，政府亦可制訂附加要求，要求建議者根據現有及附加要求提交改善建議。不過，政府必須確保過程公平，決定亦必須是合理地和真誠地作出。若西九龍文娛藝術區需要重新規劃，政府可能需要花數年時間，根據一些沒有把握

的商業效益和市場取向假設擬訂總綱發展藍圖。這會為發展計劃增添不明朗因素。

公眾諮詢

14. 在2004年3月，因社會各界對發展計劃十分關注，政府決定就西九龍文娛藝術區發展計劃入圍建議諮詢公眾，讓市民了解入圍建議者就西九龍文娛藝術區發展作出的構思和承諾，並讓市民表達意見。公眾諮詢於2004年12月中展開，現在仍在進行。政府會持開放態度，聽取所有意見，在諮詢結束後所有決定均會以民意及香港整體和長遠的利益為依歸。

規劃管制

15. 政府採用西九龍文娛藝術區的發展模式，是希望營運機構能為興建西九龍文娛藝術區融資，並以其商業知識和經驗，按財政自給的原則發展和營運整個文娛藝術區，從而達到善用土地、確保土地資源用得其所的目標。在這原則下，我們會有以下三方面的考慮。第一，發展商不但要建設核心文娛藝術設施，而且要負責經營三十年。第二，西九龍文娛藝術區內的地積比率已有標準，發展商要偏離這標準，必須提出理據。政府會參考公眾意見，與建議者就地積比率及其它方面進行磋商。第三，城規會對發展計劃有充分的規管。

16. 屬意方案中提出的各項發展規範會列明在分區計劃大綱草圖上，讓公眾查閱和提供意見，而公眾可按既定程序提出反對。分區計劃大綱草圖需獲行政長官會同行政會議批准，政府才會與中選建議者簽訂計劃協議。其後發展規範的任何改變，均須獲城規會同意，並通過《城市規劃條例》下的修圖和處理反對意見的程序。整個過程保證了市民和城規會可有效監察發展計劃。

17. 鑑此，建議者必須應實際市場的情況，並根據財政自給的原則，提出其認為合適的發展密度。政府訂下的基線計劃，

包括地積比率，並非一成不變的。政府會研究有關商住部分的比重是否太高，並會考慮有關收益是否充分地投放於文娛藝術設施的發展和營運，確保這些設施可以持續運作。我們會仔細聽取市民在公眾諮詢期間就這方面提出的意見。

改變土地規劃的要求

18. 政府得悉城規會已收到三份申請書，要求把西九龍文娛藝術區用地規劃改為「綜合發展區(文化發展)」用途。城規會是獨立的法定組織，有權考慮有關要求。政府會尊重城規會的決定。

房屋及規劃地政局

2005年2月