

(立法會秘書處撮譯本，只供參考用)

西九龍文娛藝術區

引言

香港測量師學會(下稱“本學會”)曾於2003年11月14日向立法會的相關事務委員會提交意見書，表示支持有關讓私營機構參與西九龍文娛藝術區發展計劃(下稱“發展計劃”)的採購工作的構思。然而，本學會認為政府並無足夠理據以單一發展模式批出發展合約。

政府其後應立法會要求，把回應發展建議邀請書的期限延長3個月，以便進一步諮詢公眾。本學會雖然歡迎此正面回應，但對於政府不擬改變其有關單一發展模式的立場則仍感憂慮。

本學會曾提出意見，認為發展計劃可以並應該分拆為多個較細小的工程項目進行，而不會損害整項發展的完整性。但政府辯稱，就商業效益作出沒有把握的假設，並根據該等假設擬訂總綱發展藍圖，並非可取的做法。正如本學會在2003年11月14日的意見書中指出，發展計劃能否取得成功，須視乎在費用承擔、風險及管理責任三方面能否取得適當的平衡。為此，本學會是次將集中就發展建議邀請書的評審準則和程序提出意見。須予注意的是，相關問題／限制主要源自現時沒有供衡工量值之用的準則、政府未能控制發展計劃的總綱佈局、不認識土地管理規劃，以致發展計劃須以單一發展模式批出。

發展規格

按發展建議邀請書所述，倡議人即使不按照政府的底線提交建議書，亦**不屬於**違反規格。政府訂立的底線載列於發展建議邀請書第4.2.4段，當中預期發展計劃的總建築樓面面積為726 285平方米，而地積比率則為1.81。就倡議人提交的發展計劃而言，其發展密度和設施分佈均可與Foster設計的建議有別，但相關倡議人須以業務計劃提供支持理據，並須保留Foster設計的天篷及流動感。

此外，發展建議邀請書第5.1.1及5.1.2段亦列明，倡議人每年須向政府提交財政模式及財政評估，並按設施類別提供發展計劃的預算收入，而該等收入須再予分項，例如文化藝術設施的門票收入、商業及住宅物業發展的管理費收入，以及自動行人系統的廣告收入等等。政府預期發展計劃以自負盈虧的模式經營。倡議人須提交財政建議，以示每年預計以專營權費模式支付予政府的款項、利潤分攤安排或土地補價等。此外，倡議人亦須指明其作出的多項假設，其中包括就通脹／通縮、借貸利息、折舊等所作出的假設。

負擔能力／衡工量值

政府堅持發展計劃必須達致世界級的高質素水平，本學會對此亦表支持，但擔心政府至今尚未就其建議的採構模式備妥業務個案或詳盡的成本效益分析。政府曾向市民保證，當局會以非常透明的方式挑選及管理發展計劃倡議人。本學會認為，政府必須備妥完善的業務個案及詳盡的成本效益分析，才可達致其要求的透明度。

考績指標浮動不定

政府不參與制訂總綱發展藍圖的直接後果，就是發展計劃倡議人可隨本身意願提交建議。本學會對政府在評估發展建議方面希望做到開放公平的用心並無疑問，但由於政府本身的要求不明確，因此，無論其用心如何良苦，亦無法顯示其做法是公正公平。舉例而言，就發展密度低但財政回報為“零”，以及發展密度高但每年有數以百萬元財政回報的發展計劃，政府如何作出比較？政府公布的計分制度完全沒有提及質量與成本所佔的相對比重。此情況足以證明政府根本未有備妥業務個案。

為向納稅人有所交代，政府必須保留對發展計劃總綱發展藍圖的控制權。但另一方面，本學會亦同意政府必須保留若干彈性。以鼓勵創意。西九龍文娛藝術區能否取得成功，須視乎此兩項存在若干矛盾的基本原則能否取得適當平衡。本學會認為，政府可透過多階段招標程序，按照在不同階段接獲的投標逐步修改其總綱發展藍圖和發展規格，並不斷重複該程序，直至得出一套其滿意的底線和發展規格為止。該套底線和發展規格將成為挑選中標標書所依據的準則。此外，政府亦可根據以往接獲的意見書擬備初步入選的投標者名單，然後按政府訂定的明確底線，在最後一輪競逐中選出最合適的倡議人。

多階段投標程序讓政府得以將各個投標者的發展意念互相比較，並在受控制及有競爭的環境中逐步修訂總綱發展藍圖，而涉及的投標者人數則較易管理，不致削弱政府的談判地位。按此安排，政府可：(a)自行決定是否及如何將發展計劃分拆為多個較細小的項目，藉以加強競爭及減低整體風險；(b)用較明確的條文擬寫發展計劃合約，避免因基本條文安排鬆散以致有意義含糊及法律爭拗出現；(c)令中小型企業較易參與該發展計劃。

在各項設施的質素要求方面，現時的发展建議邀請書只就各項“硬件”作出一般描述，該等描述本身不足以說明政府的品質要求。發展建議邀請書應提供關於政府意向及相關限制等“軟件”資料，例如政府對文化發展及文化旅遊的遠見和政策、預期文娛藝術區及周圍人口的增長和分布、土地管理策略、各項設施的預計使用情況、文娛藝術區鄰近地區的都會規劃等等，因為該等因素會影響西九龍文娛藝術區內各項設施的吸引力和發展潛力。

需求風險與設施風險

按發展建議邀請書條文所載，預期發展計劃倡議人不但須承擔提供設施的風險，並須承擔與相關設施日後的需求有關的收入的風險。從風險管理角度而言，由最能管理風險的一方承擔風險是順理成章的做法。本學會認為，由發展計劃倡議人承擔提供設施的風險是合理及切實可行的，但就承擔預計及管理各項設施因日後需求／使用率改變而衍生的風險而言，則政府會較發展計劃倡議人更為恰當，因為導致該等風險出現的因素很多(包括社會、經濟及人口等因素)，但發展建議邀請書內卻沒有就該等沒法由發展計劃倡議人控制的因素提供資料。

在評估發展建議書時，了解發展計劃倡議人預測及應付風險的能力亦相當重要。如果某份建議書提出的建議相當吸引但涉及較高風險，另一份建議書則產生很少收入但風險較低，政府將如何作出評估？在現時的發展建議邀請書中，投標者完全不知道政府對風險的取態。本學會認為，由發展計劃倡議人按各項設施的實際使用率提交償款方案會更加可行，因為此舉有助減低發展計劃倡議人所承受的風險，並使發展建議書的評核工作更加公平及更具透明度。

土地管理規劃

決定將設施出租或出售、如何將出租或出售的設施分門別類、執行的時間和次序，以及如何分配各項設施的不可分割業權份數，凡此種種，均會對發展計劃的初步價值、市場推廣、運作維修、可持續發展及長遠價值造成深遠影響。然而，除略有提及關於提交業務計劃的規定，以及在出售或出租設施方面會有某些限制外，發展建議邀請書或計分計劃完全沒有提及土地管理規劃。本學會認為，周詳的土地管理規劃是一項重要工具，可供政府衡量價值、評核倡議人的建議書、以及在施工階段監察獲選倡議人的工作表現。

計分制度

政府似乎想靠一套公開的計分制度以回應其被指在行事方面可能有所偏袒及欠缺透明度的批評。但無論計分制度如何“客觀”或“科學化”，仍無法糾正建議邀請書存在的不足之處，即欠缺衡量負擔能力的基準、考績指標浮動不定，以及不公平地把風險轉嫁予發展計劃倡議人等。舉例而言，政府如何就低密度發展計劃與高密度發展計劃給予評分，以及高密度發展計劃的遞增收入應獲給予多少分數；政府如何衡量收入款額、合理程度及日後風險三者的相關比重；政府如何衡量發展計劃倡議人就設施使用率所作出的各項假設的合理程度／理據，因為相關使用率是由政府規劃和控制，公眾未必可取得有關資料。在妥善解決上述各項問題之前，無論計分制度訂得如何周詳，亦永遠達不到該客觀效果。

結論

總結而言，本學會支持由公營機構與私營機構組成強大合作伙伴，並支持“採用私營機構的思維”，確保發展計劃在設計、建造及管理各方面均具創意。本學會已於上文強調政府有需要備妥業務個案、並就發展計劃是否符合衡工量值的原則提供支持理據。政府迄今已進行多次公眾諮詢，並與立法會進行了多次商討，在挑選及管理發展計劃倡議人方面，政府顯然令人覺得當中存有偏袒成份，而這確是個備受關注的問題。除非政府在制訂總綱發展藍圖(包括土地管理規劃)方面作出若干規管，否則不能消除公眾對這方面的疑慮。

本學會建議採用多階段投標程序，讓政府可以更妥善界定其規格和風險，並可將各投標者的發展意念互相比較。本學會亦已就發展建議邀請書文件及回報安排提出改善建議。此外，本學會已找出若干問題所在，並根據本身在物業估值及建造業採購工作方面的專業知識提出意見，其間並曾參考具備豐富的公私營機構合作經驗的海外國家的相關研究和報告。

希望本學會所提意見可提供有用的參考資料，因為對本地業界而言，發展計劃亦屬於較新穎的理念。本學會部分論點可能偏向於技術性質，政府或須作進一步的討論。本學會隨時樂意向政府提供專業意見，並可就廣泛事宜(例如土地管理技巧、風險管理、財政評估、設施管理等範疇)引薦本地及國際的專家。

香港測量師學會
2004年2月