

目錄

章節		頁數
I	引言	1 - 10
II	西九文化區的城市規劃事宜	11 - 30
III	核心文化藝術設施	31 - 59
IV	西九文化區的財務安排	60 - 89
V	推展西九文化區發展計劃的法定機構	90 - 109
VI	結論及未來路向	110 - 129
簡稱		133

附錄	頁數	
1.1	西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會職權範圍	137
1.2	西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會委員名單	138
1.3	西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會關於政府當局就推展西九龍文娛藝術區發展計劃所採取的做法的立場書	139 - 143
2.1	城市規劃委員會根據在《2004年城市規劃(修訂)條例》生效前有效的《城市規劃條例》(第131章)第7(1)條制訂的西南九龍分區計劃大綱草圖編號S/K20/20的節錄	144 - 150
2.2	顯示設有擬議高度限制的3個分區的圖則	151
3.1	西九龍文娛藝術區核心文化藝術設施諮詢委員會所建議的核心文化藝術設施與發展建議邀請書所界定的核心文化藝術設施綜合比對表	152 - 153
4.1	專家顧問向小組委員會提交之最終報告	154 - 216
5.1	立法會在2005年1月5日會議上通過的"西九龍文娛藝術區發展計劃"議案	217

就西九文化區發展計劃進行的研究

1.1 內務委員會在2005年1月21日成立的西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會(下稱"小組委員會")就西九文化區發展計劃進行的研究，目的是跟進與位於西九龍填海區南部面積達40公頃的西九文化區的發展有關的各項事宜。該等事宜包括土地用途及規劃、環境考慮因素、財務影響與安排，以及西九文化區在香港的文化藝術發展過程中所應擔當的角色。小組委員會的職權範圍及成員名單分別載於**附錄1.1**及**附錄1.2**。

1.2 小組委員會分3期進行該項研究。第I期研究指出西九文化區發展計劃的問題，並就未來路向提出建議。第I期研究報告已於2005年7月6日公布並呈交內務委員會省覽。

1.3 在2006年10月，政府當局在原有的發展建議邀請書(下稱"建議邀請書")¹下的發展框架加入新訂的發展參數及條件，並邀請入圍的倡議者就政府的修訂發展模式作出回應。與此同時，政府當局亦展開準備工作，以便成立一個新的法定機構，按建議邀請書的程序在某個階段接手發展西九文化區。小組委員會隨而修訂其第II期研究的焦點，將之集中在西九文化區的區的規劃、推行、管理及融資模式，並以外地規模相若的發展計劃作參考。小組委員會曾派代表團前往西班牙的畢爾包進行考察，並與參與被公認是最具象徵意義的市區振興計劃"阿班多爾巴拿計劃"的官員及機構會晤。第II期研究報告已於2006年1月6日公布並呈交內務委員會省覽。

¹ 政府在2003年9月發出建議邀請書，邀請倡議者根據發展方案提交初步總綱計劃及有關的配套技術、財務和營運建議，並列明願意支付的地價和附上全面的業務計劃書，詳述把西九文化區建設為世界級藝術、文化及娛樂匯萃之地的策略。中選的倡議者須負責規劃、設計、融資、建造、採購、裝修及完成西九文化區，並於其後負責營運、保養及管理各項核心文化藝術設施，為期30年。政府當局亦會在工程項目協議簽訂後，於當局認為合適的時間，與中選的倡議者簽訂為期50年的批地契約。建議邀請書框架的內容摘要載於第I期研究報告第2.8至2.10段。

第I章： 引言

1.4 在2006年2月8日，立法會於小組委員會主席梁家傑議員動議一項議案後，通過上述兩份報告。

終止建議邀請書程序

1.5 在2006年2月21日，政務司司長於小組委員會的會議上宣布，政府已決定不再依照建議邀請書程序推展西九文化區，因為各入圍倡議者並無作出任何肯定而明確的承諾，表示會按照經修訂的建議邀請書框架²推展西九文化區發展計劃。取而代之，政府將會採納下列各項基本原則——

- (a) 依照原訂目標，發展一個世界級的綜合文娛藝術區；
- (b) 善用以往有關西九文化區的工作成果；
- (c) 繼續探討以公營部門與私營機構合作(下稱"公私營合作")模式推展西九文化區，以期注入市場的創造力和活力，促進文化藝術多元化和確保文娛藝術區可長遠持續營運；
- (d) 繼續把西九龍填海區用地劃作發展文娛藝術區之用；及
- (e) 繼續依照文化委員會所倡導的"以人為本"、"建立伙伴關係"和"民間主導"等原則，發展西九文化區。

1.6 政務司司長進一步公布，政府計劃委任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")，以便

² 經修訂的建議邀請書框架的內容摘要載於第II期研究報告第1.7及1.8段。

第I章： 引言

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，以及研究發展和營運該等設施的財務要求。

1.7 在2006年4月，諮詢委員會及其轄下3個小組(即表演藝術及旅遊小組、博物館小組及財務小組)獲行政長官委任，並由政務司司長出任諮詢委員會的主席。根據政府當局的解釋，諮詢委員會及其轄下3個小組的成員包括藝術、文化、娛樂及旅遊等界別的人士，他們主要為相關範疇的專業人士或從業者，並被認為是最適合協助當局重新審視西九文化區的核心文化藝術設施。按照原訂的時間表，諮詢委員會在6個月後向政府提交其研究結果。

1.8 鑒於政府計劃就西九文化區發展計劃制訂新的未來路向，小組委員會決定繼續研究及監察與西九文化區有關的事宜的發展。在2006年4月至諮詢委員會於2007年9月發表建議報告書期間，小組委員會曾與政府當局舉行多次會議，討論諮詢委員會及其轄下3個小組在不同階段的工作進展，以及聽取關注團體和個別人士對相關事宜的意見，尤其是聽取他們就表演藝術及旅遊小組及博物館小組分別於2006年9月及2006年11月公布的建議所提出的意見。

小組委員會於2007年3月發表的立場書

1.9 在2007年年初，經考慮團體代表所提出的意見及關注，並察悉諮詢委員會將會擬備向行政長官提交的建議後，小組委員會綜合了其就政府自終止建議邀請書程序以來下列各方面的工作所提出的意見 ——

- (a) 公眾在西九文化區發展計劃的規劃及推行方面的參與；

第I章： 引言

- (b) 採用一套綜合而整體協調的方案策劃該項發展計劃；
- (c) 整項發展計劃的城市規劃工作；及
- (d) 成立監督機構，負責策劃該項發展計劃。

1.10 小組委員會在2007年3月9日向內務委員會提交工作進度報告，以及關於政府當局就推展該項發展計劃所採取的做法的立場書。立場書的副本載於**附錄1.3**。小組委員會在立場書內表明，小組委員會歡迎政府決定終止建議邀請書程序，並委任諮詢委員會以期能加快推展西九文化區發展計劃。小組委員會贊同政府當局的目標，在西九龍填海區內該幅面積40公頃的用地上，發展藝術文娛綜合區。小組委員會亦贊同，為滿足公眾對西九文化區的期望，當局在推展該發展計劃時，不應再有任何不必要的延誤。

1.11 另一方面，小組委員會亦促請政府當局注意，整項計劃缺乏清晰的願景和實質的文化政策，而這正是為西九文化區提供穩固的政策基礎所必需的。小組委員會亦觀察到，政府當局迄今並沒有制訂任何計劃以設立所需的機制，有效地協調相關的政策局和部門，為該項發展計劃進行整合而全面的規劃。因此，小組委員會促請政府盡快成立監督機構，策劃西九文化區發展計劃的未來路向。

1.12 關於公眾參與方面，小組委員會察悉，表演藝術及旅遊小組和博物館小組曾舉行公開諮詢會及聚焦小組會議，以蒐集各界對其職責範疇內事宜的意見。然而，有關博物館小組就設立文化機構**M+**(下稱"**M+**")所提出的建議方面，小組委員會察悉，團體代表(包括本地博物館業界的專業人士及博物館小組部分成員)曾對此建議表達強烈的意見，並認為這可能是因為在建議提出後並無作出進一步諮詢所致。小組委員會亦指

第I章： 引言

出，財務小組並無進行任何公眾諮詢，因此促請政府當局制訂合適的措施，在就核心文化藝術設施作最後定案之前，徵詢及考慮公眾的意見。

1.13 小組委員會亦關注到，只能透過城市規劃加以反映和保障的社會需要，或會為諮詢委員會及其轄下各小組所忽略，因為有關的研究範疇是以核心文化藝術設施為焦點。小組委員會建議，政府當局應採取行動，就西九文化區用地基本的發展參數(尤其是關於提供休憩用地，以及商業與住宅發展項目的數量和密度等方面的發展參數)，徵詢公眾的意見，而有關核心文化藝術設施的進一步規劃，則應在已獲公眾同意的發展參數的範疇內制訂。

1.14 在向內務委員會作出匯報後，小組委員會主席曾致函政務司司長，並要求諮詢委員會在完成其研究之前，詳加考慮立場書所載列的意見，該等意見代表小組委員會所取得的共識。政務司司長在其回覆中肯定，政府當局將會慎重而詳細地考慮小組委員會的建議，亦即在政府尚未就諮詢委員會所提出的建議作最後取態前，採取合適的措施以徵詢及聽取公眾的意見。在接獲諮詢委員會的建議後，政府亦會審慎考慮制訂成立獨立法定機構以推展西九文化區發展計劃的最佳方案，包括考慮小組委員會就成立一個臨時管理局所提出的建議。

政府當局發表諮詢委員會的建議報告書及展開公眾參與活動

1.15 政府當局在2007年9月12日公布諮詢委員會的建議報告書，並就其在報告書內所載建議展開為期3個月的公眾參與活動。諮詢委員會所提出的建議涵蓋下列範疇 ——

第I章： 引言

- (a) 提供共15個表演藝術場地，包括在第一期發展計劃提供的12個場地，以及在第二期發展計劃提供的另外3個場地；
- (b) 設立一個新類型文化機構，名為M+，並分兩期發展，第一期佔70%，第二期佔30%；
- (c) 採用於2005年10月所公布的經修訂建議邀請書框架下的發展參數，以及採納規劃署所建議的更嚴格的建築物高度限制；
- (d) 核心文化藝術設施和其他相關設施的資本成本由立法會所批核的一筆過撥款支付，並把西九文化區內的零售／飲食／娛樂設施撥歸西九文化區的法定機構，藉以補貼核心文化藝術設施及其他相關設施的營運赤字問題；
- (e) 建議一套發展組合，當中包括佔總樓面面積36%的核心文化藝術設施，而這些設施會與佔總樓面面積15%的辦公室、16%的零售／飲食／娛樂設施、8%的酒店，以及最多20%的住宅適當地融合；及
- (f) 在切實可行的情況下盡快成立西九文化區管理局(下稱"西九管理局")。

1.16 小組委員會曾與政府當局舉行連串會議，討論各項建議是否可取及其影響，以及政府當局會如何聽取市民在公眾參與活動期間所表達的意見。關於香港需要發展文化軟件以體現西九文化區的願景與目的³一事，小組委員會察悉公眾的關注及團體代表就此提出的意見。由於該等事宜需要連同全港整

³ 政府當局提供的回應資料載於WKCD-446號文件。

第I章： 引言

體文化發展這項涵蓋範圍更為廣泛的課題一併研究，小組委員會與民政事務委員會於2007年年底商定，民政事務委員會應負責研究該等事宜及其他相關的事宜，並邀請小組委員會的委員參與相關的討論。其後，有關的討論曾於2007年12月14日、2008年2月15日及2008年5月9日進行。鑒於上述的安排，本報告不會詳細討論與文化政策及文化軟件發展有關的事宜。

1.17 在2007年10月至2008年6月期間，小組委員會聚焦研究兩個主要範疇：西九管理局的設立，以及支持西九文化區內核心文化藝術設施的發展與營運的融資安排。

1.18 小組委員會分別在2007年10月及2008年1月進行兩輪諮詢，就諮詢委員會所提出的各項建議及政府當局就成立西九管理局所建議的法例的主要範疇，聽取關注團體及個別人士的意見。

1.19 在2008年1月31日，政府當局公布公眾參與活動的主要結果。政府當局表示，鑒於公眾強烈支持諮詢委員會的建議，並支持早日落實西九文化區發展計劃，政府當局將會着手推行下列措施——

- (a) 立法成立西九管理局；
- (b) 在民政事務局成立專責的西九規劃辦事處；
- (c) 如獲立法會批准，政府當局會向西九管理局提供216億元的一筆過撥款(2008年的淨現值)，主要用以支付發展西九管理局轄下設施在項目期內的資本開支，以及西九管理局在發展期所需的費用；

- (d) 在整幅西九文化區用地的發展圖則獲行政長官會同行政會議通過後，一次過或分多次批租所需的土地，以便西九管理局執行其法定職能；
- (e) 在北角油街皇家香港遊艇會舊址設立臨時M+；及
- (f) 在西九文化區發展計劃全面開展前，把西九文化區用地的臨時用途指定為主要用作進行與文化藝術有關的項目及活動。

1.20 政府當局於2008年2月20日向立法會提交《西九文化區管理局條例草案》。立法會成立法案委員會負責審議該條例草案，而小組委員會曾向法案委員會送交本報告的第V章擬稿，當中概述小組委員會在條例草案的草擬階段及其刊登憲報後的首個月內，就條例草案的主要範疇進行商議的結果。

1.21 與此同時，小組委員會亦邀請政府當局向委員解釋其建議向西九管理局提供216億元一筆過撥款的計算細節。在研究政府當局委聘以協助諮詢委員會工作的財務顧問所作的財務分析期間，小組委員會認為有需要自行委聘專家顧問，就西九文化區發展計劃的財務事宜進行顧問研究。有關的顧問研究於2008年5月底之前完成，並曾在小組委員會的一次內部會議上討論。在5月底至6月初，於當局向工務小組委員會和財務委員會提交有關向西九管理局批出一筆過撥款的撥款建議之前，小組委員會曾與政府當局舉行連串會議，討論該項撥款建議。為協助工務小組委員會考慮應否支持政府當局所提交的撥款建議，在舉行有關的工務小組委員會會議之前，小組委員會發出了本報告關於西九文化區財務安排的章節擬稿。

1.22 在2008年4月，小組委員會亦察悉，城市規劃委員會(下稱"城規會")已同意規劃署所提出的建議，修訂西南九龍分區計劃大綱草圖(下稱"分區計劃大綱草圖")，以納入若干主要

第I章： 引言

發展參數。城規會亦同意，有關的修訂會於2008年4月18日公開展示，以便公眾提出意見。在2008年4月底至5月初期間，小組委員會曾舉行兩次會議，與政府當局討論西九文化區用地的城市規劃工作的最新情況及未來計劃。

1.23 在2008年5月及6月期間，小組委員會再舉行了4次會議，就第III期研究報告進行商議工作。小組委員會就第III期研究報告合共舉行了30次會議。

第III期研究報告的內容

1.24 小組委員會的討論內容載述於本報告的隨後各章，當中涵蓋西九文化區發展計劃下列各個範疇——

- (a) 西九文化區的城市規劃工作，以及把《城市規劃條例》(第131章)下的城市規劃程序應用於西九文化區；
- (b) 核心文化藝術設施的建議內容、各個發展階段，以及其他的推行事宜；
- (c) 就成立西九文化區的法定機構所制定的法例；及
- (d) 西九文化區發展計劃的融資事宜。

1.25 這份第III期研究報告總結小組委員會的研究工作，而小組委員會將會在向內務委員會提交研究報告後解散，或在內務委員會所決定的一個較後日期解散，但在任何情況下亦不會遲於2008年7月19日，即本屆立法會任期完結之日。倘《西九文化區管理局條例草案》於2008年年中獲得通過，政府當局計劃於同年稍後成立西九管理局。西九管理局將會負責以財務委

第I章： 引言

員會所批准的撥款，進行西九文化區發展計劃的規劃及推展工作。小組委員會期望，這份報告不但能在《西九文化區管理局條例草案》委員會(下稱"法案委員會")、工務小組委員會及財務委員會進行商議時提供協助，亦能作為有用的參考資料，供日後的西九管理局在規劃及推行發展計劃時參照，以及供立法會日後在監察西九管理局的工作時使用。

第II章：西九文化區的城市規劃事宜

背景

2.1 現時劃作西九文化區發展計劃用地的土地，東面以廣東道為界，北面以柯士甸道西和西區海底隧道入口為界，西、南兩面則向維多利亞港伸延。該幅填海用地的南面部分，原是機場核心計劃轄下10個工程項目之一，主要擬用作興建一條由西九龍公路、機場鐵路和西區海底隧道連接路組成的運輸走廊。除劃作道路基本設施的用地之外，該幅用地原先亦劃作區域公園(13.79公頃)、商業和住宅發展用地(分別為5.02公頃和0.77公頃)、其他休憩用地(7.94公頃)，以及政府、機構和社區用地(1.45公頃)等用途¹。

2.2 政府當局當初按照建議邀請書程序推展西九文化區發展計劃時，有關西九文化區的設計概念、發展組合、發展參數等事宜均載列於發展簡介內，而該發展簡介為建議邀請書文件的一部分。當局曾以Foster設計為藍本，制訂一個"基線計劃"。根據該基線計劃，西九文化區內各項發展的整體地積比率為1.81，其中約29%的整體總樓面面積用作發展核心文化藝術設施、67.8%作商業／住宅／零售／娛樂／其他文化藝術等用途，以及2.8%用作發展政府、機構和社區設施。此外，亦會設有不少於20公頃的休憩用地，以及面積達3公頃的廣場。西九文化區內的發展項目的建築物高度會依隨Foster設計內的天篷的高度，最高的為主水平基準上約130米(位於西九文化區西端)，最低為主水平基準上約50米(西九文化區的中部和東部附近)。在西九文化區東端接近廣東道的地方則容許有若干彈性，以便興建樓宇進行商業、辦公室和酒店發展，作為西九文化區的入口門廊。

2.3 上述發展組合與參數從未納入相關的分區計劃大綱圖(亦即西南九龍分區計劃大綱草圖)。然而，為反映有關地區的

¹ 財務委員會參考文件"西九龍填海計劃——檢討土地用途和刪除建議的道路和基建工程"(FCRI(1999-2000)18號文件)第二段

第II章：西九文化區的城市規劃事宜

規劃原意，以及為按照建議邀請書框架進行的規劃工作提供彈性，城規會作出若干修訂，把西九文化區用地改劃為"其他指定用途"，註明為作"藝術、文化、商業及娛樂用途"。政府當局向規劃地政及工程事務委員會宣布有意就發展西九文化區的用地發出建議邀請書後不久，有關的修訂建議於2003年7月11日展示，以便公眾提出意見。當局共接獲11項反對意見，其中10項為反對西九文化區發展計劃不同的規劃及發展事宜。城規會在進行聆訊後，決定不就該分區計劃大綱圖提出建議的修訂，藉以回應有關的反對意見。然而，城規會同意修訂分區計劃大綱圖的說明書，以反映城規會希望採用"兩階段模式"進行西九文化區規劃工作的意向。第一階段旨在反映當局的規劃原意，亦即透過在有關的分區計劃大綱圖內劃定"其他用途"地帶，把該幅用地撥作藝術、文化、商業及娛樂等用途的發展；而第二階段則是進一步修訂分區計劃大綱圖，以納入中選計劃方案的發展參數。經修訂的分區計劃大綱圖將會如常按圖則制訂程序予以展示，以及聆訊反對個案。在2004年3月26日，城規會作出多項展示，其中之一是展示修訂分區計劃大綱圖經修訂的說明書，以便納入"兩階段模式"。西九文化區用地在該段建議邀請書程序期間所進行的城市規劃程序，曾在小組委員會第I期研究報告²內詳加討論。當時，小組委員會主要關注的問題是城規會有否透過用途改劃放棄對西九文化區用地的規劃控制權，以及並無先例可援的"兩階段模式"可能無法如慣常的城市規劃程序一樣，為公眾利益提供同等程度的保障。

2.4 根據政府當局在2005年10月公布的建議邀請書修訂發展模式，地積比率的上限定為1.81、住宅發展總樓面面積佔發展用地總樓面面積的比例上限為20%，而核心文化藝術設施的淨作業樓面面積最少為185 000平方米³。政府當局表示，城規會曾獲諮詢，並接納了第二階段修訂圖則程序的安排，藉以

² 第I期研究報告第2.19至2.23段

³ 房屋及規劃地政局與民政事務局於2005年10月7日發出的立法會參考資料摘要"西九龍文娛藝術區發展計劃未來路向"

第II章：西九文化區的城市規劃事宜

在選出屬意的建議方案前，把發展參數納入相關的分區計劃大綱圖內。

2.5 在2006年1月發表的第II期研究報告內，小組委員會表明意見，認為城規會是執行《城市規劃條例》的法定機構。城規會積極監察和檢討西九文化區的圖則制訂，以至其他專業組織積極參與有關的諮詢工作，是該發展計劃可按公眾利益和期望推行的先決條件。小組委員會雖然對建議邀請書修訂發展模式框架有深切的憂慮，但仍歡迎把第二階段修訂圖則程序提前進行的安排，因為這有助市民大眾在法定的規劃程序中盡早參與，並讓各倡議者有確實依據修訂其建議書⁴。

2006年2月以後的事態發展

2.6 在2006年2月21日，政府當局作出公布，表示已經決定終止建議邀請書程序。此後，城規會並沒有就該幅用地的土地用途地帶作出修訂，但曾分別於2006年7月及2008年1月更新有關的分區計劃大綱圖的說明書，以反映西九文化區發展計劃當時的情況。

諮詢委員會的建議

2.7 由行政長官委任的諮詢委員會在研究其轄下3個小組所提交的建議報告後，於2007年6月提出建議，西九文化區發展計劃的推展應以政府當局在2005年10月發表的建議邀請書修訂發展方案所載列的發展參數，以及規劃署所建議的更嚴格的樓宇高度限制為依據，詳情如下——

- (a) 把整幅西九文化區用地的整體最高地積比率訂於1.81的水平，總樓面面積約為726 000平方米；

⁴ 第II期研究報告第3.58段

第II章：西九文化區的城市規劃事宜

(b) 限制住宅發展計劃的面積不得超過西九文化區的總樓面面積的20%；及

(c) 樓宇高度限制幅度為主水平基準以上50至100米⁵。

2.8 把西九文化區所提供的樓面面積分配予不同土地用途的問題(亦即西九文化區內的發展組合)，與西九文化區發展計劃的融資方式互相關連。因此，諮詢委員會在就發展計劃的融資方式提出其建議時，亦就西九文化區的發展組合提出下列建議 ——

發展組合	總樓面面積	佔整體總樓面面積百分比
M+ ⁶	61 950平方米	8%
展覽中心	12 500平方米	2%
演藝場地	188 895平方米	26%
小計	263 345平方米	36%
其他文化藝術設施	15 000平方米	2%
共用設施	20 000平方米	3%
小計	35 000平方米	5%
花園住宅及分層住宅	145 257平方米	20%
酒店	56 000平方米	8%
辦公室 ⁷	107 683平方米	15%
零售／飲食／娛樂設施	119 000平方米	16%
小計	427 940平方米	59%
總計	726 285平方米	100%

⁵ 該等限制較建議邀請書內的樓宇高度限制更為嚴格，建議邀請書規定樓宇高度最高達天篷之下主水平基準之上130米，而位於天篷範圍以外的地方，其高度則有更靈活的彈性。

⁶ M+在西九文化區內的佔地

⁷ 為給予彈性，其中28 000平方米的總樓面面積可視乎當時的市場需求撥作辦公室或酒店發展用途。

第II章：西九文化區的城市規劃事宜

2.9 關於公共休憩用地方面，諮詢委員會根據財務顧問的分析，預期西九文化區的地面會有大約15公頃的公共休憩用地／綠化地帶和3公頃的廣場。此外，另有5公頃的公共休憩用地將設於平台及天台花園，換言之，西九文化區的總公共休憩用地面積達23公頃⁸。

2.10 諮詢委員會所作的另一項相關建議提出，為推展西九文化區發展計劃而擬議成立的法定機構(亦即西九管理局)須負責多項工作，包括整體規劃西九文化區的發展事宜、規劃和落實歸屬西九管理局的土地的使用，以達致指定目的。

2.11 政府當局在2007年9月中展開公眾參與活動，以蒐集公眾就諮詢委員會的建議(包括上述關於發展參數及發展組合的建議)，以及西九文化區發展計劃未來路向所提出的意見。公眾參與活動於2007年12月中結束。

開展西九文化區第一階段的規劃工作

2.12 根據政府當局的構想，西九文化區的城市規劃工作基本分為兩個階段。第一個階段是把主要的發展管制參數納入分區計劃大綱草圖內，並按照法定的規劃程序處理該分區計劃大綱草圖，使之成為核准分區計劃大綱圖。第二個階段是以擬備發展圖則的方式，為西九文化區作整體規劃。第二階段規劃工作須受第一階段規劃工作期間制訂的發展管制參數所限制。

2.13 據政府當局所述，公眾參與活動的結果顯示，大部分回應者支持在西九文化區提供建議的各項設施，贊同核心文化藝術設施的匯聚協同效應和融合零售／飲食／娛樂設施，並支持在西九文化區作低密度發展，以及提供寬敞的公眾休憩用

⁸ 諮詢委員會報告書第7.2.25段

第II章：西九文化區的城市規劃事宜

地。鑒於這些諮詢結果，規劃署繼而向城規會建議修訂西南九龍分區計劃大綱草圖，以納入下列發展參數——

- (a) 任何新發展，或任何現有建築物的加建、改動及／或修改，或現有建築物的重建，不得引致整個發展及／或重建計劃的最高地積比率超過1.81。
- (b) 其中住宅用途不得超過總地積比率的20%。
- (c) 此外，須提供面積不少於23公頃的公眾休憩用地（包括3公頃的廣場用地和一道闊度不少於20米的海濱長廊）。
- (d) 任何新發展，或任何現有建築物的加建、改動及／或修改，或現有建築物的重建，不得引致整個發展及／或重建計劃的最高建築物高度超過圖則所訂明的限制：在指定為支區(A)的土地範圍內，最高建築物高度不得超過主水平基準以上50米；在指定為支區(B)的土地範圍內，最高建築物高度不得超過主水平基準以上100米；而在指定為支區(C)的土地範圍內，最高建築物高度不得超過主水平基準以上70米。

2.14 經城規會同意後，修訂分區計劃大綱草圖已於2008年4月18日根據修訂前的《城市規劃條例》(第131章)⁹第7條於憲報刊登，以供公眾在3個星期內提出意見。就已刊憲的分區計

⁹ 西南九龍分區計劃大綱草圖的修訂旨在把西九文化區各塊用地改劃為"其他指定用途(註明作"藝術、文化、商業及娛樂用途)"地帶。上述修訂已於2003年7月11日根據修訂前的《城市規劃條例》刊憲。聆訊反對程序於2003年12月12日完成。自此，該分區計劃大綱草圖曾作6次修訂。由於圖則制訂程序尚未完成，加上有關圖則仍未呈交行政長官會同行政會議批准，《2004年城市規劃(修訂)條例》的條文並不適用。圖則制訂程序仍須符合修訂前的《城市規劃條例》的規定。

第II章：西九文化區的城市規劃事宜

劃大綱草圖進行修訂的時間表，以及分區計劃大綱草圖已納入上述修訂的相關摘錄載於**附錄2.1**。顯示3個支區及其建議高度限制的圖則載於**附錄2.2**。

2.15 隨着經修訂的分區計劃大綱草圖刊憲，城規會在公眾查閱期於2008年5月9日結束後，共接獲4份反對意見／意見書。大部分的反對意見／意見書均與施加建築物高度限制有關。政府當局表示，城規會將於2008年夏季，根據2004年之前的《城市規劃條例》的條文規定，對所接獲的反對意見／意見書加以考慮。經考慮有關的反對意見／意見書後，城規會可進一步修訂分區計劃大綱草圖，以回應反對意見。經修訂後的分區計劃大綱草圖，連同任何仍未撤回的反對意見，將於2008年最後一季呈交行政長官會同行政會議批准。分區計劃大綱圖經行政長官會同行政會議批准後，任何人如有意修訂分區計劃大綱圖內的發展參數，須按照《城市規劃條例》的既定程序進行。

根據《西九文化區管理局條例草案》進行的西九文化區第二階段規劃工作

2.16 政府於2008年2月20日向立法會提交《西九文化區管理局條例草案》。根據《西九文化區管理局條例草案》的規定，西九管理局須負責制訂一份發展圖則。在擬備發展圖則時，西九管理局須諮詢公眾、顧及在諮詢期間所接獲的公眾意見，以及確保遵從所有在西南九龍分區計劃大綱圖列出的發展參數。此外，西九管理局亦須諮詢民政事務局局长，並確保民政事務局局长可能施加的任何規定及條件均得到遵從。政府當局表示，西九管理局亦須進行發展圖則所需的一切技術評估，例如空氣流通評估及視覺影響評估。發展圖則將會呈交予城規會考慮。城規會可把發展圖則當作是由城規會在《城市規劃條例》下擬備的草圖。其後，《城市規劃條例》內關於圖則制訂程序的條文(包括涵蓋公眾諮詢、聆訊申述，以及就草圖取得當局的核准等方面的條文)，將據此適用。

第II章：西九文化區的城市規劃事宜

2.17 政府當局亦向小組委員會表示，發展圖則須顯示西九文化區範圍內各種擬議土地用途的面積及性質、各種設施的位置布局、發展項目的建築物高度、休憩用地的分布情況、美化環境及城市設計建議、公共交通、泊車及行人設施、政府、機構或社區設施，以及道路的路線、闊度和路面水平。此外，發展圖則亦須考慮西九文化區與毗鄰地區的關係和融合，並須載列文娛藝術設施的規格，例如M+的總樓面面積及表演場地的座位數目等。

小組委員會就西九文化區的城市規劃工作所提出的主要關注事項

團體對西九文化區的城市規劃工作的期望

2.18 在進行第III期研究期間，小組委員會曾於諮詢委員會的建議報告書發表後進行兩輪公眾諮詢。團體代表均熱烈發表其對西九文化區的城市規劃事宜的意見。他們表達了強烈的期望，表示除了提供世界級和前衛的藝術表演場地與博物館設施，以豐富香港市民的文化生活外，西九文化區亦應提供充裕的公共休憩用地及配套公用設施，以供公眾享用。西九文化區在白天和晚上，時刻都應是充滿活力的區域，而區內設施的布局設計、建築形式及設計等方面，均應有助和能夠配合創意表達和人際之間的互動。

2.19 不少團體認為，西九文化區的規劃應在環境方面可持續發展，並應公平惠及社會所有界別的人士。至於規劃內容方面，為數不少的團體強調，西九文化區的規劃工作有需要與周邊地區的規劃一併進行，以達致融合及協同效應。團體代表指出，在地理上，西九文化區用地被大型道路將其與鄰近地區分隔，而且不易以公共交通工具到達該處。西九文化區的規劃工作應特別注意該區與鄰近地區的連接，並方便所有其他地區的

第II章：西九文化區的城市規劃事宜

人前往該處；此外，總綱發展藍圖應納入在設計上富有創意和環保的通道。若干團體認為，西九文化區用地原先的規劃的目的，是為西九龍的舊區緩解休憩用地不足的問題。因此，政府當局承諾為舊區提供的休憩用地及社區設施，均應透過西九文化區的規劃得以實現。此外，亦有意見認為，鑒於西九文化區位處海旁黃金地段，該區的規劃應符合共建維港委員會所訂定的海港規劃原則。

2.20 小組委員會支持各團體的上述期望，尤其贊同西九文化區在白天和晚上，時刻都應是充滿活力的區域，而區內設施的布局設計、建築形式及設計等方面，均應有助和能夠配合創意表達和人際之間的互動。為文化區進行恰當的城市規劃，是回應有關期望的關鍵因素。小組委員會經考慮團體所表達的意見後，把商議工作的焦點集中在下列事宜——

- (a) 西九文化區的整體規劃事宜是否須符合恰當的程序及過程，以便相關的負責當局(即城規會、西九管理局，以及行政長官會同行政會議)均能於合適的階段或時機履行其法定職責；
- (b) 市民大眾將會在多大程度上，以及可如何參與西九文化區的城市規劃程序；
- (c) 西九管理局能否獲得足夠的專才及專業支援，就西九文化區的整體規劃工作履行其法定職能；
- (d) 建議的發展參數及發展組合是否已進行充分的公眾諮詢，以及尚有哪些相關的關注事項仍有待處理；及
- (e) 有關西九文化區與鄰近地區的連接事宜、不同的土地用途在設計上的融合協調，以及有需要預留

第II章：西九文化區的城市規劃事宜

空間作有機發展等方面的關注事項，在多大程度上已獲回應，而當局將會如何處理該等事宜。

與城市規劃程序有關的事宜

城規會、民政事務局局長及行政長官會同行政會議在規劃程序中擔當的角色

2.21 小組委員會察悉，在兩個階段中，城規會均須按照法定的圖則制訂程序處理相關的草圖，並須就草圖取得行政長官會同行政會議的批准，作為每個階段的最後一個步驟。這能糾正建議邀請書的城市規劃程序一個主要問題，就是城規會所擔當的角色並未清楚界定，而把西九文化區用地由不同的用途地段改劃為"其他指定用途"一事，從未呈交行政長官會同行政會議批准。

2.22 然而，小組委員會關注到，根據《西九文化區管理局條例草案》，民政事務局局長獲賦予沒有規限的權力，可施加若干規定或條件，而西九管理局在擬備發展圖則時，必須符合該等規定或條件¹⁰。在此方面，小組委員會察悉，部分團體曾向《西九文化區管理局條例草案》委員會提出上述問題，而該法案委員會將會在審議條例草案時，適當考慮這問題。

制訂概念規劃圖以便公眾能早日參與其事

2.23 小組委員會察悉，規劃署及城規會已採取行動，把若干主要發展參數納入相關的分區計劃大綱圖。有關的行動與小組委員會在其於2008年3月發表的立場書所表達的關注意見相符，就是不管西九文化區內擬提供的核心文化藝術設施為何，某些社會需要只能透過城市規劃措施加以反映和保障。事實

¹⁰ 《西九文化區管理局條例草案》第18條

第II章：西九文化區的城市規劃事宜

上，小組委員會曾進一步建議政府當局應採取行動，盡快以概念規劃圖則的形式，就主要的發展參數諮詢公眾。

2.24 就如啟德發展計劃及其他大型新發展項目用地的情況一樣，概念規劃圖的擬備工作並不構成法定規劃程序的一部分，但須在法定程序之前進行，以便公眾能在概念規劃階段參與其事。小組委員會仍然認為，為加快城市規劃程序及匯聚公眾對西九文化區的規劃工作的熱忱，規劃署應根據最新的城市設計原則，着手制訂西九文化區的概念規劃圖，以及就該等概念規劃圖徵詢公眾的意見。對於政府當局認為，該等工作應在西九管理局成立後才進行，以免過早影響後者的整體規劃工作，小組委員會不表贊同。小組委員會認為，該等概念規劃圖能協助公眾清楚瞭解在不同的發展參數及發展組合下，各項土地用途及設施之間的空間關係。小組委員會相信，該等概念規劃圖連同諮詢公眾所得的意見，可作為擬備發展圖則的基礎。

就西九管理局的整體規劃工作提供專業支援

2.25 關於第二階段的規劃工作，小組委員會承認，把為西九文化區這個規模如此龐大的發展項目進行土地用途地帶區劃及其他相關規劃的責任，交予城規會以外的法定機構，可能是史無前例的做法。小組委員會一向認為，為西九文化區成立的法定機構應負責多項職能，包括擬備西九文化區的總綱發展藍圖，以確保核心文化藝術設施能與西九文化區內的其他設施及發展項目互相配合。因此，小組委員會支持賦予西九管理局整體規劃西九文化區用地的職能。鑒於西九管理局的首要責任是擬備發展圖則，包括展開所需的技術評估工作，小組委員會認為，西九管理局必須獲得專業的規劃人員提供支援，方能有效執行其法定職能。

2.26 小組委員會曾就為西九管理局擬備發展圖則的工作提供專業支援的安排提出多項詢問，政府當局在回應時表

第II章：西九文化區的城市規劃事宜

示¹¹，西九管理局會委聘顧問協助其擬備發展圖則，包括進行相關的公眾諮詢及有關的技術評估。為啟動西九文化區的早期規劃工作，規劃署已經借調一名高級規劃師到民政事務局最近設立的西九文化區辦事處，以協助擬備顧問工作簡介及合約。如有需要，規劃署會借調更多人員到民政事務局，為發展圖則的擬備工作及其他規劃工作提供支援。政府當局並表示，在西九文化區的第二階段城市規劃工作中，規劃署將會擔當下列角色——

- (a) 與西九管理局或其顧問協力制訂發展圖則的建議方案；
- (b) 加入西九管理局董事局日後設立的相關委員會¹²，並肩負與擬備發展圖則有關的職責；及
- (c) 在發展圖則的整個圖則制訂過程中，為城規會提供支援。

2.27 經考慮城市規劃工作的性質後，小組委員會認為規劃署應具備最佳的專才人手，可協助西九管理局制訂發展圖則及監督相關顧問的工作。此外，規劃署的參與亦有助加強推行西九文化區發展計劃的體制架構的監察制衡。因此，小組委員會促請政府當局盡快制訂所需的行政安排，以確保規劃署在發展圖則的擬備工作中擔當積極的角色。

2.28 部分團體關注到西九文化區內的住宅、辦公室及酒店發展項目，如何在建築設計、建築物外觀及布局方面與文化藝術設施互相協調。小組委員會認為，如規劃署繼續在發展圖則的擬備工作中擔當積極的角色，應能有助達致此目標。規劃署

¹¹ 在小組委員會於2008年4月25日及2008年5月8日的會議上提出

¹² 《西九文化區管理局條例草案》第9條賦權西九管理局董事局為執行管理局的各項職能而設立委員會。

第II章：西九文化區的城市規劃事宜

繼而可擔當西九管理局及政府之間的橋樑，就有關在住宅、辦公室及酒店發展用地的賣地條件及土地契約內應訂明的合適條件，提供意見。

整體規劃工作的公眾參與

2.29 小組委員會認為，制訂發展圖則是城市規劃程序的最重要階段，因為發展圖則將會涵蓋不同土地用途的面積及性質詳情、不同設施的位置布局，以及西九文化區與鄰近地區的關係和融合等。因此，確保在整個過程中有真正的公眾參與(並且是制度化及有系統的參與)，從而有效地匯聚民間智慧，是至關重要的一環。在這方面，《西九文化區管理局條例草案》只訂明，西九管理局須在其認為適當的時間，藉其認為適當的方式諮詢公眾。鑒於此項條文的規定如此寬鬆，小組委員會憂慮西九管理局將會專注於考慮行政便利的因素。西九管理局或會只是沿用政府當局在2007年第四季進行的公眾參與活動所用的"公眾參與"模式，而有關的模式卻殊不理想。小組委員會促請日後成立的西九管理局審慎地考慮發展圖則制訂程序的公眾參與模式，以期讓所有的持份者能有系統地持續參與其事¹³。

2.30 為利便公眾能有效參與其事，小組委員會大力倡議廣泛採用視像輔助的介紹方式(例如透視圖畫、動畫媒體介紹，以及按比例立體模型)，讓公眾能想像不同土地用途之間的空間關係，以及不同的發展／設施的規模和可能的建築形式等。這些以視像輔助的介紹方式可協助西九管理局或其代理機構向公眾解釋所應用的城市設計概念。

¹³ 本報告第VI章就"公眾參與"有更多的討論。

第II章：西九文化區的城市規劃事宜

發展參數

2.31 經研究團體的意見及政府當局就其在分區計劃大綱圖納入發展參數的理據所作的解釋後，小組委員會並不反對按照諮詢委員會的建議，把整體地積比率上限訂於1.81、規定住宅發展不得超過整體總樓面面積的20%，以及提供不少於23公頃的公眾休憩用地。

2.32 由於在分區計劃大綱草圖於2008年4月18日刊登憲報之前，建議的建築物高度限制的詳情並沒有向公眾公布，小組委員會曾要求政府當局解釋在3個指定支區施加不同的高度限制的理據，以及建議的建築物高度限制與西九文化區毗鄰地區的地形有何關係。據政府當局所述¹⁴，當局在決定西九文化區的建築物高度限制時，已參考下列文件——

- (a) 城規會訂定的維多利亞港的願景和目標；
- (b) 共建維港委員會訂定的海港規劃原則及指引；及
- (c) 香港規劃標準與準則的城市設計指引。

此外，西九文化區的建築物高度限制是基於以下的城市設計原則而訂定的——

- (a) 保存從中山紀念公園望向飛鵝山、慈雲山及獅子山山脊線的公眾景觀，以保留山脊線以下20%山景不受建築物遮擋地帶；

¹⁴ WKCD-539號文件

第II章：西九文化區的城市規劃事宜

- (b) 保存從中區海旁的天星碼頭望向獅子山山脊線的公眾景觀，以保留山脊線以下20%山景不受建築物遮擋地帶；
- (c) 降低位於海濱的建築物的高度，避免出現不適當的高建築物而造成屏風效應，以及增加從海港眺望的視覺滲透度；
- (d) 引入建築物高度變化，以便整個西九文化區的建築物高度輪廓協調一致；及
- (e) 引入視覺調劑，以紓緩聚集在九龍站周圍大型及密集的建築群。

2.33 小組委員會委員就建議的建築物高度限制提出了不同的意見。支持訂定建築物高度限制的委員認為，透過施加建築物高度限制，將來不論西九文化區內的發展項目如何配置布局，亦可確保九龍的山脊線的公眾景觀得以保存。然而，部分其他委員則認為，在第一階段的規劃工作施加(看似隨意釐定的)建築物高度限制可能並非審慎之舉，因為有關的限制或會窒礙具創意的建築設計，以及妨礙為西九文化區用地制訂最合適的城市設計框架。

2.34 在這方面，小組委員會察悉，根據在2008年4月18日刊登憲報的分區計劃大綱草圖的註釋，如有根據《城市規劃條例》第16條提出的申請，城規會可考慮略為放寬分區計劃大綱圖所訂的地積比率及建築物高度限制。據政府當局所述，任何這方面的申請均是按個別情況考慮。城規會並無採用任何既定的準則，以決定可以接受的"略為放寬"的程度，儘管過往的案例顯示，城規會會積極考慮就分區計劃大綱圖所訂的發展管限制制作出不超過20%的變更而提出的申請。

第II章：西九文化區的城市規劃事宜

發展組合

2.35 諮詢委員會所建議的發展組合(即就不同的土地用途分配的樓面面積)是根據自給自足及量入為出的前提而訂定，亦即西九文化區的基本經費及經常性經費撥款，均應全數由該面積40公頃的西九文化區用地所產生的收益支付¹⁵。雖然小組委員會並不反對財政上自給自足的原則，但認為經濟或財政上的考慮因素不得凌駕於西九文化區的文化目標。

2.36 小組委員會察悉，各界對建議的發展組合有不同意見。一個團體認為，西九文化區內的零售／飲食／娛樂設施佔整體總樓面面積的16%，相對於文化藝術設施佔整體總樓面面積的36%，前者比例偏低，並建議增加零售／飲食／娛樂設施，以加強西九文化區在財政上的持續發展能力。然而，大部分的團體均強調有需要提供更多休憩用地，並認為西九文化區內不應有任何豪宅發展項目及大型商業發展項目。一個團體認為，應把住宅發展項目的總樓面面積重新分配予酒店、商業、辦公室及展覽場地等發展項目，藉以增加日間的人流。

2.37 小組委員會察悉，一個團體曾就西九文化區發展計劃進行分析研究，並在其向小組委員會提交的研究報告¹⁶中建議，把私人住宅規模縮減三分之一，騰出25 000平方米的總樓面面積以供設立一個"創意交流村"¹⁷，以及增加14 000平方米的休憩用地。該團體認為，根據對賣地收益所作的更實際估值，即使按照其建議縮減私人住宅的總樓面面積，有關的賣地收益仍會高於諮詢委員會所估計的金額。

¹⁵ 諮詢委員會報告書第6.2.2段

¹⁶ 公共專業聯盟提交的意見書，WKCD-464號文件

¹⁷ 該團體所構想的創意交流村是一個多樓層的設施，供規模較小的文化藝術團體及從事創意工業的公司用作辦公室及工作室

第II章：西九文化區的城市規劃事宜

2.38 西九文化區所提供的公共休憩用地的數量及質素，是團體的一項重要關注事項。根據諮詢委員會的構想，按照所建議的發展組合，西九文化區內將會有約15公頃設於地面的公共休憩用地／綠化地帶、3公頃的廣場，以及5公頃設於平台及天台花園的公共休憩用地¹⁸。小組委員會同意，確實有需要盡量在西九文化區內保留最多的休憩用地(尤其是海旁一帶的休憩用地)，以供公眾享用。因此，小組委員會要求政府當局聽取團體就如何增加公共休憩用地的數量及確保其質素所提出的意見。公共休憩用地不應過份分散，並應盡可能設於地面。要特別注意的是，把公共休憩用地納入為商業及住宅發展項目一部分，可能引致種種問題。此外，亦應確保社會不同界別人士(包括需使用輪椅的人士)均能享用公共休憩用地。該等用地應利便公共交通工具前往，並妥為連接至文化區內的文化藝術設施。休憩用地的空間布局及設計應有助於創意的表達，以及使用者之間的互動，而不應只作為通道供行人使用。小組委員會亦察悉，部分團體認為，現時公共空間的規劃及管理較着重於規管公眾的行為，而多於利便公眾享用有關的地方。他們建議，當局應認真檢討現行有關公共空間規劃及管理的政策。

舊區的連接與活化

2.39 小組委員會同意，西九文化區應採用較廣闊的規劃角度，並顧及與鄰近地區的連接，從而吸引人流及達致協同效應。政府當局至今只承認西九文化區與鄰近地區之間連接的重要性，但沒有就此提出任何具體的建議方案。當局向小組委員會表示，此事將在處理西九文化區的發展圖則時一併考慮。小組委員會強調，當局在發展西九文化區的同時，不應因而漠視其他地區對文化藝術設施的需要。此外，政府應把握西九文化區發展計劃所創造的機遇，透過配套措施活化西九龍的舊區。小組委員會認為，透過具前瞻性的規劃工作，西九文化區的發

¹⁸ 諮詢委員會報告書第7.2.25段

第II章：西九文化區的城市規劃事宜

展可為鄰近地區帶來經濟效益；而已建設的舊區則可定位為西九文化區的腹地，為西九文化區提供物流支援及其他配套服務。在這方面，阿班多爾巴拿計劃對西班牙畢爾包市的復興所發揮的作用，以及市政府銳意推行阿班多爾巴拿計劃的同時，在老化地區推廣藝術的做法，應可作為上佳的借鑒參考¹⁹。

2.40 小組委員會亦關注到，在地理上，西九文化區用地與西九龍的舊區之間，現時被大型的物業發展項目及道路所分隔。提供足夠行人及交通設施，把西九文化區用地與該等舊區連接起來，是利用西九文化區活化舊區的先決條件。另一方面，政府當局應為西九龍的已建設舊區的土地用途規劃及市區重建計劃，展開全面的檢討。

不同的土地用途在規劃及設計上的互相協調

2.41 西九文化區內各類土地用途在規劃及設計上的互相協調，是小組委員會的另一項主要關注事項。據政府當局所述，待發展圖則作最後定稿後，西九管理局在住宅／辦公室／酒店發展項目方面將不會擔當任何角色，因為該等項目並不屬於其職責範圍，而有關的用地將會由政府按一貫的賣地程序出售。政府當局雖然認同西九文化區內各類土地用途在設計及建築形式等方面上應互相協調，但沒有透露是否有任何達致此目標的計劃措施。小組委員會認為，政府當局應盡早對此事特別研究，以及提出可能的管制措施。西九管理局及私營物業界在就文化區計劃其設施或投資時，均應獲清楚告知該等措施的詳情。

¹⁹ 有關畢爾包的經驗的討論載於第II期研究報告第3.26至3.34段。

第II章：西九文化區的城市規劃事宜

在西九文化區內預留空間作有機發展

2.42 表演藝術及旅遊小組及諮詢委員會均確認有需要預留足夠的土地，以供西九文化區作有機發展，而核心文化藝術設施附近亦應預留地方興建設施，以便在西九文化區發展和推動創意產業²⁰。另外，諮詢委員會建議應預留空間，以供作下列用途 ——

- (a) 駐場藝團；
- (b) 藝術家及藝術團體的會議室及共用設施；
- (c) 藝術教育場地；
- (d) 藝術及文化資料中心、國際會議／活動／節目等；
及
- (e) 國際藝術及文化機構駐香港辦事處²¹。

2.43 小組委員會察悉，根據諮詢委員會建議的發展組合，分配予"其他藝術文化設施"的整體總樓面面積僅為15 000平方米(即西九文化區內整體總樓面面積的2%)。按照財務顧問所作的分析²²，該15 000平方米的總樓面面積將會全數用於諮詢委員會所建議的上述5類設施。

²⁰ 諮詢委員會的建議報告書第6.6.2(d)及7.2.14段

²¹ 諮詢委員會的建議報告書第7.2.15段

²² 根據財務顧問的最後報告內關於"其他藝術文化設施"的附件F所述，該15 000平方米的總樓面面積分配如下 ——

- (a) 12 000平方米分配予駐場藝團；
- (b) 500平方米分配予藝術及文化資料中心、國際會議／活動／節目等；
- (c) 500平方米分配予國際藝術及文化機構駐香港辦事處(例如聯合國教育科學及文化組織、World Culture Open)；
- (d) 1 000平方米分配予藝術家及藝術團體的會議室及共用設施；及
- (e) 1 000平方米分配予西九管理局的辦事處。

第II章：西九文化區的城市規劃事宜

2.44 小組委員會並不清楚諮詢委員會是否表示上述設施將會足以配合西九文化區的有機發展。小組委員會認為，除上述設施外，亦應在西九文化區內預留其他空間供藝術家使用，以及滿足中小型文化藝術團體及從事創意工業的小型公司對辦公室／工作室的需求。小組委員會關注到，若沒有預留空間作上述用途，要實現表演藝術及旅遊小組和諮詢委員會就促進西九文化區的有機發展這個良好意願，實際上是不可能的。小組委員會亦關注到，日後西九管理局或政府在面對新發展的文化藝術活動對提供額外空間的強烈要求時，可能會把西九文化區的公共休憩空間改變作有關用途。就此，小組委員會認為，一個團體²³建議微調發展組合，以設立"創意交流村"的意見，值得進一步研究，因為該項設施不但能增加人流，而更重要的是可加強西九文化區的文化活力。

²³ 公共專業聯盟在其意見書提出的建議，WKCD-464號文件

背景

3.1 西九文化區發展計劃最初的構思，是在西九龍填海區興建一個設備先進的表演場館，當時的願景是以高瞻遠矚的視野，建設可持續發展的壯觀建築，藉着發展實質設施和文化內容，為香港展現一個全新的國際形象¹。其後，有關的願景演化為發展一個文化區，旨在“激發一個更活潑的文化環境，亦可引動市民更熱衷地投入文化活動”²。然而，在2003年9月公布的建議邀請書內，當局只是加入多項核心文化藝術設施作為強制性要求，但卻沒有任何資料說明為何需要提供該等核心文化藝術設施、該等核心文化藝術設施可如何協助實現文化政策的各項目標，以及當局是否已就個別設施的技術要求進行可行性研究。

3.2 在2005年10月發表的建議邀請書修訂框架並無回應該等事宜。在修訂框架下，政府只是對發展框架增訂新的發展參數及條件，包括最少185 000平方米的核心文化藝術設施淨作業樓面面積，預計有關的面積相等於214 000平方米的總樓面面積，約佔西九文化區以1.81地積比率計算的整體總樓面面積的30%。

3.3 小組委員會在第I及第II期研究報告中均強調，香港需要一個文化發展藍圖，以及可配合文化藝術長遠發展的基礎設施。政府應有系統及有組織地收集公眾對社會需要何種基礎設施所提出的意見。小組委員會在第II期研究報告中強調，重要的是政府制訂總綱發展藍圖，當中應列明各項相關事宜，包括擬於西九龍興建的設施，以及興建各項設施的時間表，而有關的時間表應可配合社會不斷轉變的需要而作出調整。因此，當政府在2006年2月21日宣布終止建議邀請書程序，並會在

¹ 前香港旅遊協會委託進行並於1999年2月發表的有關在香港興建新表演場館的可行性研究

² 2001年概念規劃比賽文件

第III章：核心文化藝術設施

2006年4月成立諮詢委員會以檢討核心文化藝術設施時，小組委員會歡迎政府當局積極主動透過諮詢委員會的3個小組(即表演藝術及旅遊小組、博物館小組及財務小組)，就西九文化區應興建哪些文化藝術設施向相關界別人士及公眾徵詢意見。

3.4 小組委員會察悉，表演藝術及旅遊小組與博物館小組在向諮詢委員會提交其建議之前，均曾進行公眾諮詢。為蒐集公眾人士及相關界別的意見，表演藝術及旅遊小組曾於2006年6月初舉行兩次公開諮詢會，並在2006年5月至7月期間舉行6次以文化、藝術、娛樂及旅遊等界別為對象的聚焦小組會議。該小組亦曾於2006年5月中至6月中期間，邀請各界提交意見書。在擬訂其建議時，表演藝術及旅遊小組³曾研究政府當局於2004年12月至2005年6月進行公眾諮詢期間所接獲的意見，以及小組成立後所收到的意見。在博物館小組方面，小組委員會亦察悉，博物館小組曾於2006年5月中至6月中期間，進行一次公眾諮詢以蒐集意見。除邀請各界提交書面意見外，博物館小組亦舉行了兩次公開諮詢會、與政府博物館及非政府博物館的館長舉行一次聚焦小組會議，以及與個別藝術家及某些組織／團體舉行3次介紹會。為加深瞭解海外主要博物館的規劃及營運情況，博物館小組曾於2006年6月及7月邀請澳洲、美國、日本和法國的博物館專家來港交流意見及分享經驗。此外，博物館小組亦在2006年7月中派訪問團前往巴黎、倫敦、紐約及三藩市等地的博物館／相關機構參觀考察⁴。

3.5 在表演藝術及旅遊小組與博物館小組分別於2006年9月及2006年11月發表其報告後，小組委員會進行了兩輪公眾諮詢。鑒於各界就博物館小組建議成立的文化機構M+(或

³ 表演藝術及旅遊小組報告的第二章概述公眾及特定界別所表達的主要意見。聚焦小組會議及諮詢會所作討論的摘要，載於表演藝術及旅遊小組報告的附件6。

⁴ 在公開諮詢會期間所接獲的意見書及意見的摘要，載於博物館小組報告的附件6。海外專家的簡報撮要及海外職務訪問的報告，分別載於博物館小組的附件8及9。

Museum Plus)所提出的反對意見，小組委員會曾於2007年3月向政府當局送交一份立場書，強調當局需要在財務小組及最終諮詢委員會擬訂其建議方案之前，就兩個小組的建議進一步諮詢公眾，因為財務小組及諮詢委員會可能會根據一些不獲公眾及相關界別人士支持的前設，擬訂有關的建議。然而，小組委員會察悉，諮詢委員會在2007年6月向行政長官提交其報告之前，並沒有進行公眾諮詢。根據諮詢委員會的報告，表演藝術及旅遊小組與博物館小組的建議轉交予財務小組作財務評估。諮詢委員會根據初步財務評估的結果，要求表演藝術及旅遊小組與博物館小組進一步就其各項建議進行商議，並向相關界別人士尋求共識。為此，博物館小組曾與關注團體及有關人士舉行8次茶聚，並為在各主要大學修讀相關學科的研究生舉行一次簡介會，解說M+背後的理念及框架。同樣地，表演藝術及旅遊小組亦在2007年6月底與關注團體舉行了3次茶聚。

3.6 諮詢委員會在提出其建議時重申政府的立場，表明文化和藝術方面的公共開支被視為一項"投資"。文化藝術的投資是一項強化社區建設與發展，以及促進社會和諧與凝聚的投資，不應亦無法以財政收益來衡量。換言之，文化藝術的投資並非完全由需求帶動，而是偏向由供應和理念主導，但必須緊守公共資源承擔的審慎理財原則⁵。

3.7 小組委員會對於聲稱文化和藝術方面的公共開支是一項投資的說法，沒有任何爭議。然而，重要的是當局在西九文化區所提供的文化藝術設施，在規模和發展步伐上均須緊扣香港的文化藝術願景。小組委員會在第II期研究報告中強調，當局並沒有具體訂明西九文化區發展計劃擬創造的文化價值和目標，以及如何創造此等價值和目標，亦沒有規定設立一個機制，以連結各方文化力量的支持和參與，並讓該等力量參與文化規劃及發展等工作。在此情況下，要確保發展計劃能達致

⁵ 諮詢委員會的報告書第3.2.2段

第III章：核心文化藝術設施

其文化方面的目標，幾乎是不可能的事⁶。鑒於小組委員會在文化藍圖方面取得的資料非常有限，小組委員會難以對諮詢委員會就西九文化區內擬建的核心文化藝術設施所提建議，作出切合實際的分析。在2007年年底，小組委員會與民政事務委員會商定，關於文化政策及文化軟件的發展的事宜，以及可能會與西九文化區發展計劃有關或無關，但需從較廣闊角度處理的文化設施的一般管理事宜，應由該事務委員會跟進，而小組委員會則會較聚焦研究在政府當局就西九文化區硬件內容作出決定的過程，而該等決定會對該發展計劃的財務要求及公帑運用均影響重大。

3.8 在本章中，小組委員會會綜述西九文化區日後擬建的文化藝術設施在類別上的轉變，以及公眾和相關界別人士對該等轉變的意見。小組委員會根據先前兩期研究期間蒐集所得的意見(載述於小組委員會第II期研究報告的公眾意見匯編)，以及小組委員會在第II期研究報告發表後進行公眾諮詢期間，就諮詢委員會及其各小組的報告所接獲的意見，對有關的轉變加以分析。為方便閱覽，在本章內分析的設施分為兩大類別：表演場地及博物館。

表演場地

3.9 表演藝術及旅遊小組在2006年9月發表的報告中提出的建議，獲得諮詢委員會接納。表演藝術及旅遊小組建議的文化藝術設施概述如下⁷ ——

⁶ 第II期研究報告第6.10段

⁷ 諮詢委員會的報告書第4.1.3段

第III章：核心文化藝術設施

第一期發展

- (a) 1間戲曲中心，包括1間設有1 200至1 400個座位的劇院、1間設有400個座位的小型劇院、1個"戲曲茶座"及其他附屬設施，例如設備完善的排練室、小型展覽廳等；
- (b) 1個設有最多2 000個座位的音樂廳，當中亦設有合唱團席位；
- (c) 1個設有600至800個座位的室樂演奏廳；
- (d) 1間設有2 100至2 200個座位的大劇院；
- (e) 兩間各有500至800個座位的中型劇院；
- (f) 4間各有150至250個座位的黑盒劇場；及
- (g) 1個設有最多15 000個座位的大型演藝場地，而座位配置靈活，可改為較小型的場地。

第二期發展

- (a) 1間設有1 800至1 900個座位的大劇院；及
- (b) 兩間各有500至800個座位的中型劇院。

3.10 在建議邀請書內列為強制性要求的核心表演場地，包括一座劇院綜合大樓(內設3間劇院，座位數目分別為最少2 000個、800個及400個)、一個可容納10 000個座位的演藝場館、一座海天劇場及最少4個廣場。諮詢委員會曾就建議邀請

第III章：核心文化藝術設施

書所提出的設施與其在報告書內所建議的設施作一比較。有關的比較表載於**附錄3.1**。

3.11 文化藝術設施是西九文化區的主要特色。正如小組委員會第II期研究報告的公眾意見匯編指出，藝術界期望西九文化區可提供足夠的場地，較長期地上演文化藝術節目。該發展計劃亦應有助解決現時文化藝術設施及服務不足的問題，並可應付香港文化藝術的長遠發展需要。如可行的話，應為旗艦藝團提供永久的場地，以及導引和鼓勵軟件的發展，因為有關場地建成後，便可吸引本地和外地最優秀的人才，在港舉辦第一流的文化節目。各界普遍期望西九文化區應能有助在本港創造一個理想的商業環境，例如吸引最多的觀眾、提供長租期和低租金以方便節目製作、協助藝團爭取經費及作出宣傳、建造所需的運輸基礎設施、加強藝術教育等，凡此種種均可讓藝術工作者試驗以商業模式營運文化藝術節目及設施，並作出改善。在此方面，亦有意見認為，藝術是社會一個極重要的核心構成元素，因此，一個城市若能以最宏大廣闊的角度來看待文化，不但會更有競爭力，更能逐漸發展出財經及管理的新模式。因此，除了致力將西九文化區發展為遊客必到之地，並為香港文化活動注入新意外，當局亦應訂定策略，把文化發展與香港的社會及經濟發展互相結合。

劇院

3.12 小組委員會察悉，表演藝術及旅遊小組參照了公眾的期望，並以之作為指導原則，據此制訂有關文化藝術設施的建議。在劇院方面，表演藝術及旅遊小組特別強調文化藝術設施、娛樂設施及商業設施的匯聚效應，可有助於把西九文化區建設為一個國際地標和旅客"必遊之地"。"劇院區"的構思可讓餐館、咖啡室及商業藝廊與附近各個座位數量不一的劇院，緊密連在一起。

第III章：核心文化藝術設施

3.13 表演藝術及旅遊小組認為，建議邀請書中要求興建3間劇院的規定，不足以應付日後的需求，並建議興建一間設有2 100至2 200個座位的大劇院，以供上演大型戲劇製作。此表演藝術場地應能供長期上演國際音樂劇及本地製作音樂劇之用，以及上演例如音樂表演及歌劇等其他表演項目。該等製作節目通常都能找到有利可圖的新賣點，並具備潛力吸引私營機構參與興建及營運有關的表演設施。

3.14 表演藝術及旅遊小組亦建議興建兩間中型劇院，以滿足現時對座位為數500至800個的表演場地的殷切需求。該兩間多元式的中型劇院可供各式各樣的表演之用，包括舞蹈、戲劇、歌劇、“棟篤笑”及新進藝人的流行音樂會等。

3.15 提供一些設有少於250個座位的黑盒劇場，是表演藝術及旅遊小組所建議的眾多劇院其中一個新特色。據表演藝術及旅遊小組的報告所述，公眾諮詢會蒐集的意見顯示有需要興建黑盒劇場，為本地中小型藝團提供更多發展機會。這種規模的場地適合上演小型實驗劇藝節目、舞蹈、獨奏會、爵士樂演奏，以及兒童節目等。表演藝術及旅遊小組建議興建4間黑盒劇場，以便培育新進藝人及創作人才。

3.16 表演藝術及旅遊小組認為，為把西九文化區發展為文化藝術活動的區域樞紐，部分文化藝術設施應設於西九文化區最突出的位置，並應納入第一期發展計劃。該等設施包括在上文第3.12至3.14段所述的大劇院、兩間中型劇院，以及4間黑盒劇場。其後各期發展計劃的設施的興建時間表，最好應由當時的情況及市場力量決定。表演藝術及旅遊小組建議在第二期發展計劃納入另一間設有1 800至1 900個座位的大劇院，以及兩間中型劇院。表演藝術及旅遊小組建議，以第一期的大劇院的使用率來決定第二期的大劇院的興建時間。然而，重要的是總綱發展藍圖要預留所需的空間，以供發展此項設施，而當中的

第III章：核心文化藝術設施

座位數目則可於較後階段修改。此安排亦適用於兩間中型劇院。

3.17 表演藝術及旅遊小組就興建劇院的建議全部獲諮詢委員會接納，因為諮詢委員會認為，把大型與小型的表演場地組合起來，可達致提升相關藝術表演形式的藝術素質、滿足既定需求、彌補市場不足、應付觀眾人數不斷增加的需要，以及培養年青的藝術新秀等目標。

3.18 小組委員會認為，表演藝術及旅遊小組就劇院的需求及"劇院區"的構思提出的建議，是可行的安排，不但可以提升藝術表演的發展，並能打造一個吸引藝術愛好者和遊客的熱點。然而，小組委員會認為應就各個表演場地的座位數目和地點，進行詳細研究。雖然總綱發展藍圖須預留空間予第二期發展計劃的劇院，但應在第一期發展計劃的相關劇院的使用率證明確有擴展需要時，第二期發展計劃的劇院的規劃工作方可進行。與此同時，預留供第二期劇院使用的空間，可發展為公共休憩用地，或是用作短期表演及節日慶祝，以增加該處的人流。

大型演藝場地

3.19 建議邀請書內所訂的大型表演場地設有10 000個座位。表演藝術及旅遊小組建議，應將該場地擴大為最多可容納15 000個座位的大型演藝場地，而座位配置應採用靈活設計，以配合租用者的需要而減少座位數目。諮詢委員會採納這項建議。

3.20 除卻娛樂節目的主辦機構表示屬意在不少於10 000個座位的場地上演其製作節目，以賺取更多門券收入之外，小組委員會未能在表演藝術及旅遊小組或諮詢委員會的報告中找到任何理據，證明有需要把該場地的座位數目增加至15 000個。事實上，有意見對於在西九文化區興建一個有

第III章：核心文化藝術設施

10 000個座位的場地甚表保留，因為現時香港體育館已有12 500個座位，市場未必能支持另一個設有10 000個座位的場地。表演藝術及旅遊小組承認，設有大約5 000個座位的場地的需求最大，但由於音響及技術原因，無法把該大型場地轉為兩個較小型的場地，供同時舉行表演節目之用。由於大型演藝場地經特別設計，可出租予較少觀眾的節目使用，有關的收入可能會因此而相應減少。此外，大型或頂級的表演亦可能因為該場地已被需要5 000個座位的租用者全部預定，而無法在這個專用場地上演。此情況會對該表演場地在財政上的可行性，以至整個西九文化區發展計劃的財務分析，具有重大的影響。

3.21 小組委員會認為，在決定大型演藝場地的座位數目及座位轉變能力之前，應就該表演場地的市場需求情況(尤其是在面對區內鄰近城市的競爭的情況下)，作出更深入的分析。

海天劇場

3.22 在建議邀請書內規定必須提供的表演場地中，諮詢委員會唯一沒有建議興建的是海天劇場。表演藝術及旅遊小組在考慮到戶外表演的噪音問題、香港的氣候情況，以及有其他方法滿足本港對戶外表演場地的需求(包括建議闢設佔地3公頃的廣場)後，不建議在西九文化區建設海天劇場⁸。小組委員會歡迎諮詢委員會決定推翻一項在詳加考慮後發現不可行的強制性要求。然而，小組委員會對於把廣場用作戶外表演場地，表示有所保留。這點會在下文第3.23段進一步解釋。

廣場

3.23 表演藝術及旅遊小組建議在西九文化區的不同地點闢設廣場，佔地面積合共不少於3萬平方米(3公頃)。這項規定

⁸ 表演藝術及旅遊小組的報告第4.67至4.69段

第III章：核心文化藝術設施

與建議邀請書所載的一樣。根據諮詢委員會的報告書，在西九文化區不同地點關設的廣場，應屬公眾休憩用地的一部分⁹。小組委員會亦察悉，諮詢委員會的用意是善用休憩用地(包括廣場)，用作舉辦收費的戶外臨時篷幕或露天表演。鑒於公眾對環境優美，可讓一家大小輕鬆愉快地流連的休憩用地需求甚殷，小組委員會認為應訂定租用政策，確保市民大眾可免費享用廣場，不會因有需要透過出租廣場作收費表演，賺取更多收入而受到影響。

戲曲中心

3.24 諮詢委員會建議興建但在建議邀請書內沒有載列的一個大型表演場地，便是戲曲中心。據表演藝術及旅遊小組所述，公眾意見完全贊成在西九文化區興建可供所有中國戲曲表演使用的特設專用場地。因此，表演藝術及旅遊小組建議興建這項設施，以回應公眾及粵劇界認為有需要提供合適表演場地，以及推廣和發展粵劇藝術的意見。建議興建的戲曲中心包括一間設有1 200至1 400個座位的劇院、一間設有400個座位的小型劇院、一個戲曲茶座、排練室連寬敞的後台、一個小型展覽廳等。

3.25 小組委員會在先前研究階段進行公眾諮詢期間接見的團體，要求當局盡早落實西九文化區發展計劃，以便提供世界級的演藝設施，以及香港所缺乏的設施(如粵劇的表演場地)。對於政府當局承認在保存及推廣傳統藝術形式方面，特別是粵劇這種在本地孕育發展，代表香港文化的藝術形式，本港嚴重缺乏表演及培訓場地，小組委員會表示歡迎。

⁹ 諮詢委員會的報告書第4.2.21段

第III章：核心文化藝術設施

音樂廳及室樂演奏廳

3.26 音樂廳在建議邀請書也全無提及，這點招致甚多批評。諮詢委員會採納了表演藝術及旅遊小組提出的建議，興建一個音樂廳，以回應本港對位於市中心，專設用作管弦樂表演的音樂廳的殷切需求，以及興建一個設有600至800個座位的室樂演奏廳，以補現時獨奏及室樂演奏場地的不足。

興建更多表演場地及分期發展的理據

3.27 表演藝術及旅遊小組認為，西九文化區的文化藝術設施應用作推動達致卓越的國際藝術水平，配合西九文化區成為世界級文化藝術區的目標。有關設施亦應以有機方式發展，並分期建造。因此，應盡快在西九文化區發展計劃第一期提供最急需的表演場地。其後各期設施落成的確實日期，應由當時的市場力量決定¹⁰。根據表演藝術及旅遊小組提出並獲諮詢委員會採納的建議，擬議在第一期興建的表演場地總共會提供22 900至24 400個座位，擬議在第二期興建的表演場地則總共會提供2 800至3 500個座位。在建議邀請書中，所訂的座位總數為"最少18 200個"。諮詢委員會確認，表演藝術及旅遊小組建議興建的設施大幅多於建議邀請書原來建議興建的設施，而諮詢委員會解釋，香港目前面對表演場地嚴重不足的問題，該等設施正好彌補表演場地的不足。文化藝術界多年來對優質設施需求甚殷，而表演藝術及旅遊小組在早期工作進行諮詢期間，有關界別提出了更強烈的訴求，表演藝術及旅遊小組的建議正是該小組在深思熟慮後對這些訴求作出的回應¹¹。

3.28 小組委員會察悉，在表演藝術及旅遊小組和博物館小組的報告發表後不久，在2006年10月及2007年1月舉行了兩次會議。在該等會議上，大部分曾就西九文化區提供的文化藝術

¹⁰ 諮詢委員會的報告書第4.1.2段

¹¹ 諮詢委員會的報告書第4.1.4段

第III章：核心文化藝術設施

設施表達意見的團體，均表示支持表演藝術及旅遊小組的建議，而有一個團體¹²則對建議表示有所保留，因為該團體認為，表演藝術及旅遊小組(及博物館小組)最後敲定其建議前，未有就香港的整體文化情況進行深入研究及分析。

3.29 至於小組委員會在諮詢委員會報告發表後進行的兩輪諮詢，小組委員會察悉，差不多所有藝術表演團體及從事表演藝術工作的人士均表示支持西九文化區的擬建表演場地。他們亦殷切盼望當局能加快規劃和興建有關場地，以紓緩目前嚴重缺乏優質及專設表演場地的問題。除了文化藝術界別的團體外，另有一些團體亦表示，現時嚴重欠缺可供上演世界級製作節目的場地。

3.30 另一方面，有意見要求當局進行更多研究，以評估建議興建的表演場地的需求。部分團體贊同香港普遍欠缺表演場地，但所興建的新場地不應集中在西九文化區。有意見關注到，發展西九文化區會以犧牲其他地區的發展作代價，而一些團體則強調在此期間，以至在西九文化區開始運作後，有需要在各區推動文化，促進香港的文化生態健康發展。

3.31 關於分期發展的模式，一個團體¹³建議，由於對文化設施的需求很可能會隨時間改變，採用較循序漸進的方式分期發展核心文化藝術設施，不但有較大靈活性，亦可提供機會以便日後作出微調，並融入更新的設計和概念。

3.32 據政府當局所述¹⁴，表演藝術及旅遊小組建議在第一期及第二期興建的15個表演場地，合共令本港的表演場地座位總數增加約37%。如不計算該個設有15 000個座位、為舉辦流行表演節目而設的大型演藝場地在內，增幅將約為20%。對於

¹² 西九龍民間評審聯席會議在意見書載述的意見(WKCD-347號文件)

¹³ 公共專業聯盟在意見書載述的意見(WKCD-436及WKCD-464號文件)

¹⁴ 小組委員會2006年10月4日的會議

第III章：核心文化藝術設施

有意見關注到有何理據建議興建該等表演場地，以及表演藝術及旅遊小組有否確定這些場地會有足夠的需求，政府當局解釋，表演藝術及旅遊小組是經過詳細考慮公眾(尤其是藝術文化界)的意見、客觀的數據和專家的意見後，才定出該建議表演場地的清單。根據現有場地過往的使用率和預計觀眾人數增長的幅度，表演藝術及旅遊小組認為，為未來10年訂定此場地座位數目增幅十分合理。政府當局亦確認其政策，在提供整體藝術和文化設施方面，應由供應帶動和政策推動；而且，政府承諾致力加強發展本港的文化軟件，以實現西九文化區的願景和目的¹⁵。

3.33 小組委員會察悉，表演藝術及旅遊小組提交其建議時，已研究現有表演場地的使用率，以及未能成功預訂場地的情況。市民對位處市中心各大小不同的優質演藝場地需求殷切，情況確實與小組委員會展開研究以來，市民向小組委員會反映的意見相符。對於有需要興建表演藝術及旅遊小組所建議，並獲諮詢委員會採納的表演場地，小組委員會並無提出爭議的理由。然而，小組委員會希望就表演場地的規劃及落實事宜，記下數項主要提點，以供有關當局日後參考 ——

- (a) 應就所需興建的劇院可容納的座位數目，以及應否因應某些類別觀眾(例如兒童或長者)的需要提供有特色或經特別設計的設施，進行更詳盡的研究；
- (b) 第二期發展的劇院何時落實動工，應視乎第一階段發展的劇院啟用後確定對劇院有多大需求而定；

¹⁵ 政府當局提供的回應資料載於WKCD-446號文件

第III章：核心文化藝術設施

- (c) 應審慎研究可否把大型演藝場地轉為較小場地，特別是如這會引致收入減少及場地座位使用率不足的問題；
- (d) 應善用預留作第二期發展的設施之用的空間，為整個西九文化區聚匯人流；及
- (e) 應就廣場的使用制訂租用政策，使市民享用公共空間／綠化空間的權利不會受損。

博物館

3.34 小組委員會在第I期研究報告所作的其中一項批評，就是建議邀請書雖然提及各式各樣的核心設施，但從未就個別核心設施進行可行性研究。政府當局讓倡議者就如何設計、建造及營運西九文化區內的文化藝術設施，根據建議邀請書的規定提出建議方案。建議邀請書就博物館訂明4個主題，分別是**電影、現代藝術、水墨和設計**¹⁶。該4個主題的博物館組成一個博物館群，淨作業樓面面積合共最少75 000平方米。關於選擇該4個主題的理據，小組委員會只能追溯至文化委員會(下稱"文委會")轄下一個工作小組在2001年5月發表的一份文件，當中建議興建7間採用不同主題的新博物館(包括興建一間水墨博物館)。該份文件又表示，在西九龍填海區擬建的電影博物館旁興建一座世界級的港式流行音樂博物館，可大大增加前者的吸引力。小組委員會察悉，工作小組的建議提交文委會後，獲採納為文委會報告內的建議。文委會報告提出了多項建議，其中包括設立若干"旗艦"博物館(例如現代藝術博物館、水墨博物館)，而該等博物館可選址於西九文化區¹⁷。

¹⁶ 建議邀請書主體文件第36頁

¹⁷ 文委會報告第4.19段

第III章：核心文化藝術設施

3.35 小組委員會贊同康樂及文化事務署(下稱"康文署")委託進行的香港公共博物館及香港電影資料館管治模式的顧問研究¹⁸所提出的意見，認為不少關於新博物館的討論，都是在欠缺政策和規劃的情況下進行的，"因此政府必須擬定博物館發展的總體計劃。一個以優良的規劃原則為基礎的10年總體計劃(包括一項深入的財務影響分析及評估)，將能提供一個讓博物館可以開發新契機、評核新提案的架構。"小組委員會亦察悉本地博物館專業人士就西九文化區4間擬議博物館的主題選擇所反映的期望。因此，在博物館小組的報告於2006年11月公布後，儘管部分團體在2006年10月舉行的先前一輪諮詢期間已就表演藝術及旅遊小組的建議和博物館小組的初步研究結果表達意見，小組委員會仍於2007年1月就博物館小組的建議(以及表演藝術及旅遊小組的建議)，進行另一輪的諮詢工作。

3.36 博物館小組的建議概述如下¹⁹ ——

M+(或"Museum Plus")

- (a) 設立一個具博物館職能的文化機構(取名為**M+**或"**Museum Plus**")，使命是聚焦20世紀至21世紀的視覺文化。4個初步大組別為設計、活動影像、流行文化，以及視覺藝術(包括水墨藝術)。
- (b) **M+**的主要職能包括：(i)建立和保存藏品、(ii)教育和外展推廣、(iii)展覽和陳設，以及(iv)研究和出版。
- (c) 建議在**M+**提供的設施包括展覽廳和後勤設施、推廣及教育中心、圖書館暨文獻庫、放映設施、書店、

¹⁸ 於2003年6月發表的"香港公共博物館及香港電影資料館管治模式的顧問研究的行政摘要"第14頁(WKCD-99號文件)

¹⁹ 諮詢委員會的報告書第5章

第III章：核心文化藝術設施

駐場藝術家工作室、餐飲和商店等設施，以及戶外空間。

- (d) **M+**的發展將會分期進行，第一期會發展49 000平方米的淨作業樓面面積，而餘下各期則發展合共26 000平方米的淨作業樓面面積，使最終的面積達75 000平方米。

展覽中心

展覽中心的發展工作一期完成，其淨作業樓面面積為10 000平方米。展覽中心應以財政自給形式運作，由獨立機構負責監督其管理事宜，並應優先讓文化藝術、創意產業和與西九文化區有關用途的節目／活動使用。

Museum Plus (M+)

3.37 根據博物館小組所述，**M+**不只是一所博物館，而是一個新興形式的文化機構，不但涵蓋博物館的功能，亦另有一些新增的價值。**M+**致力營造一個創新平台，以超越傳統博物館一般展示模式的方法與形式，詮釋及展示**視覺文化**。

3.38 按照博物館小組的解釋，"視覺文化"不僅包括視覺藝術(例如裝置、繪畫、攝影和雕塑)，還包括建築、設計(例如時裝、平面和產品設計)、活動影像(例如電影、錄像和電視)及流行文化(例如廣告和漫畫)。**M+**採取開放、靈活多變、高瞻遠矚的態度，致力啟發、吸引和教育公眾，鼓勵公眾參與，鼓勵對話、互相切磋和伙伴合作，探索多元，以及促進創意和跨界別互動交流。博物館小組認為，為推廣這個視覺文化的新趨向，在西九文化區建立單一的文化機構，較維持建議邀請書規定建立的4間傳統博物館更為理想。

第III章：核心文化藝術設施

公眾就博物館小組的建議所提出的意見

3.39 小組委員會曾於2006年10月及2007年1月就兩個小組提出的建議進行公眾諮詢，團體代表在諮詢期間所表達的主要關注意見均集中在擬議的**M+**。該等主要關注意見包括——

- (a) **M+**建議方案涵蓋很多模糊的概念，而博物館小組並沒有就藏品發展事宜提供任何指引；
- (b) **M+**所採取的"龐比度中心"模式旨在以一個傘子式的機構涵蓋眾多組別的藏品，此方向可能相當危險，並且與一所博物館專注於一個特定主題的全球趨勢背道而馳；
- (c) 建議的數個大組別與現有博物館的主題有所重疊；
- (d) 建議的大組別過分局限於視覺文化；
- (e) "水墨"應為一個獨立的組別，而不是歸納於"視覺藝術"之下；及
- (f) 把"流行文化"納入博物館的構想令人費解。

3.40 小組委員會察悉，對擬議的**M+**提出強烈意見的團體代表包括本地博物館專業人士及博物館小組的部分成員，並認為部分原因可能是博物館小組在提出建議後未有作進一步諮詢所致。因此，小組委員會在2007年3月就政府推展該發展計劃的新模式發表的立場書中強調，團體對於**M+**的建議有所保留，並促請政府當局制訂合適的措施，進一步諮詢和考慮市民大眾的意見，然後才就核心文化藝術設施作最後定案。

諮詢委員會的建議報告書

3.41 除**M+**的規模外，博物館小組建議的文化藝術設施全部獲諮詢委員會接納。關於**M+**方面，諮詢委員會建議把其區內淨作業樓面面積減少30%，並調整經縮減面積後**M+**各階段的發展規模，即第一期佔70%，第二期佔30%。**M+**最終得出的總樓面面積為78 750平方米，其中61 950平方米位於區內，16 800平方米位於區外。經修訂後的**M+**總樓面面積，仍可媲美紐約現代藝術博物館及倫敦泰特現代藝術館等外國著名博物館。

3.42 在2007年10月，小組委員會於諮詢委員會的建議報告書發表後，邀請關注團體及個別人士再就建議的文化藝術設施表達意見。整體而言，支持**M+**建議的意見有所增加。部分團體認為，**M+**會令香港處於亞洲急速發展的當代藝術的領先位置，並會以一種激發意念的嶄新手法，展示和發展20世紀及往後的視覺文化。**M+**無論在架構上或概念上都是公開的，這會同時促進和鼓勵跨媒體藝術、即興節目、文化藝術活動及其他藝術經驗。由於**M+**的靈活性遠遠大於傳統博物館，能夠容納新的藝術形式，這有助維持**M+**在不斷轉變的當代藝術世界中的優勢。這項重要的特質會把**M+**與亞洲其他當代藝術機構和博物館區別開來。此外，亦有意見認為，所建議的4大組別能反映香港的當代文化氛圍。

3.43 然而，鑒於**M+**建議涵蓋複雜的構思和概念，即使這項建議的支持者亦提議政府應向公眾進一步解釋**M+**建議，讓市民有更清楚瞭解其概念，並從速推行發展**M+**的臨時措施。他們亦同意博物館小組的建議，認為政府應成一個由博物館專業人員及專家組成的諮詢委員會，並設立供訓練、研究、教育及培養觀眾之用的臨時**M+**。其中一個團體亦促請政府當局成立一個全權擁有**M+**所有館藏的公共信託機構，以及立法清晰訂定管治及行政管理的架構。此外，有團體對於當局棄用水墨作為其中一個博物館的主題表示失望。

第III章：核心文化藝術設施

3.44 小組委員會察悉，一個由本地博物館專業人員組成的團體²⁰認為，**M+**的兼收並蓄及跨界別模式並不新穎，而有些海外先例並不成功。**M+**建議所提出的概念過於模糊，因而需要理據支持及經過測試。就**M+**建議的初步大組別過分局限於視覺文化，與現有博物館的主題甚為重複。至於"流行文化"這項主題，本質上並不適合博物館採用，而應改為考慮其他主題，例如交通運輸及財經金融。該團體亦大力倡議設立一個以兒童為對象的博物館，並立法規管公共博物館的服務。該團體雖然支持有關設立臨時**M+**以測試**M+**概念的可行性的建議，但認為政府不應把現有公共博物館的資源(包括人手、館藏和財政)調撥予**M+**，因為現時公共博物館已缺乏人手及其他資源。

3.45 亦有意見對於**M+**的龐大規模及高昂營運開支，表示深切關注。部分團體促請政府當局進一步解釋**M+**將會如何有效營運、**M+**信託基金董事會與西九管理局之間的關係，以及如何能保證諮詢委員會的報告書所強調的"策展獨立、專業水平精益求精和向公眾負責"等原則。

3.46 在2008年2月，在一項為瞭解公眾對諮詢委員會的建議及西九文化區發展計劃未來路向有何意見而進行的公眾參與活動結束後，政府當局公布，將會在北角設立臨時**M+**。臨時**M+**將成為培訓專業人員的平台，並為公眾提供藝術教育，以培養市民對文化藝術的認識、瞭解和鑒賞能力。另外，臨時**M+**還會着手蒐集藏品，為日後的**M+**奠定穩固的基礎。臨時**M+**預計會在2010年年初啟用，並一直運作至2014-2015年度，屆時永久的**M+**預期會落成啟用。

²⁰ 香港博物館館長協會在意見書內提出的意見(WKCD-447號文件)

第III章：核心文化藝術設施

小組委員會對M+的意見

3.47 正如上文第3.7段所述，小組委員會就擬議的核心文化藝術設施進行的商議工作，聚焦在規劃與推行過程及財務要求的事宜。小組委員會認為，政府當局在重新規劃西九文化區時，重新審視建議邀請書所訂核心文化藝術設施的需要，是朝正確的方向邁出了第一步。此做法符合小組委員會在第I期研究報告中提出的建議，就是政府應進行研究，以確定西九文化區擬設的每項核心設施的需要及技術要求。小組委員會亦欣賞表演藝術及旅遊小組與博物館小組做了大量工作，尤其是向市民大眾及相關界別進行的諮詢工作，以及各自在報告內就其建議建基的原則和考慮因素作出的坦率解釋。

3.48 小組委員會察悉，在擬議的M+全面發展完成後，香港現有公共博物館的總面積會因此大幅增加52%。鑒於當中所涉及的資本及營運成本如此龐大，小組委員會委員關注到M+長期營運的可行性，以及M+的整體概念和建議的大組別能否回應公眾所需。本報告第IV章會討論有關財務要求的事宜，而本章則着重論述與實際營運可行性及管理理念有關的事宜。

3.49 政府當局告知小組委員會²¹，博物館小組是經過廣泛的諮詢公眾後才提出M+的建議。因此，M+的建議是由下而上的商議過程的成果。M+是一個嶄新的構思，強調積極的民間參與，並需要詳細的規劃，方能成功推行。M+其中一項主要特色，是容許不同藝術形式之間互動和交流，以及有關界別和社會人士高度參與。此建議獲海外的博物館管理人員及專家一致好評。雖然建議的4個大組別已有豐富的館藏，但並不表示該等大組別是永久的，而是可以隨時間轉變，並可在發展過程中根據博物館人員的專業經驗、當時的國際趨勢，以及遊客與專家的意見，引入新的主題。

²¹ 小組委員會2007年1月6日的會議

M+ 概念的實踐

3.50 小組委員會贊同部分團體的意見，認為整個**M+**建議仍處於構想階段。鑒於**M+**的總資本成本高達47億4,900萬元，而西九文化區的營運赤字有78%將會來自**M+**(第IV章會有進一步的解釋)，小組委員會認為應讓納稅人充分理解**M+**的附加價值，實至為重要。小組委員會委員認為，若缺乏市民大眾的支持，**M+**將無法持續發展。委員尤其關注到，總樓面面積達78 750平方米的**M+**，在最初的10年或往後若干年的運作期間，在仍未發展為一個具國際地位而能吸引優質藏品的機構之時，已變成大而無當的"大白象"。部分委員建議進一步縮減**M+**的規模；部分委員建議在現有的博物館或位於北角的臨時**M+**推行試驗計劃，然後才以巨額撥款興建永久的**M+**；另有部分委員促請政府當局對整個**M+**概念再作思考。然而，亦有一些委員支持政府當局的計劃，在西九文化區的第一期發展計劃興建**M+**的70%。他們認為，不應再拖延這項具地標意義的發展項目，因為**M+**項目不但會發展為文化教育中心，更會成為西九文化區內一個吸引訪客的焦點。為使小組委員會委員能夠瞭解**M+**如何有別於傳統博物館的運作模式，小組委員會要求政府當局向委員介紹**M+**背後的理念，並以具體例子說明**M+**的構思與概念。為此，政府當局安排在2008年6月5日的小組委員會會議上作出一次簡介。

3.51 小組委員會察悉，海外一些卓越的機構已使用**M+**將會採用的互動展覽模式，這些機構包括倫敦泰特現代藝術館、巴黎龐比度中心，以及畢爾包、拉斯維加斯及紐約的古根漢博物館。透過創新的展示方式，這些機構在引發對話和激發創意方面，顯出其有別於傳統類別博物館的特色。**M+**的目標是發展這種新的展覽模式，以便**M+**可成為教育中心和社區空間，藉以啟發、吸引和教育公眾，鼓勵公眾參與，以及推動後代探索

第III章：核心文化藝術設施

多元和促進創意。然而，委員察悉政府當局所提述的海外博物館，均有經年累積豐富藏品之利。部分委員關注到，在第一期提供43 365平方米的總樓面面積(包括16 000平方米的展覽空間)可能過於進取，因為博物館的館藏是需要時間建立的。

3.52 小組委員會理解到，**M+**的概念是一種鼓勵觀眾與展品互動和對話的新方式，藉以激發創意及推動藝術教育。建築的空間固然重要，因為可為藏品的展示提供靈活彈性，但不一定是**M+**概念成功實踐的主要因素。**M+**賴以成功的更重要因素，是有關的專業人員和管理機構的心態與智慧。在這方面，小組委員會察悉，由於**M+**的概念已在海外的主要博物館得以實踐，**M+**的附加價值因此並非全新觀念。然而，**M+**的概念似乎難以在香港現有的博物館推行，而西九文化區的**M+**便成為一項價值數十億元的試驗計劃，藉以測試這個理念是否在香港適用。部分委員認為所涉及的風險過高，並促請政府當局考慮先行在現有的博物館或臨時**M+**測試有關的概念。這些委員認為，在欠缺實際經驗的情況下，即使並非無從知悉，亦難以確知有關興建**M+**的具體要求。

3.53 關於在現有博物館實行示範或測試計劃方面，政府當局的回應是，現有的博物館設施無法與**M+**相比，有關的策展概念與方向亦有別於**M+**。假如以這些設施示範**M+**展示視覺文化的創新模式，所得的效果將會未如理想。此舉亦可能會誤導公眾，影響市民對**M+**的意見和印象。

3.54 關於是否可能進一步縮減**M+**的規模，政府當局回應時表示，現時的建議是在諮詢博物館小組和財務小組後制訂的，而該兩個小組已就此向藝術界進行廣泛的諮詢。政府當局必須進行新一輪的諮詢，方能就是否進一步縮減**M+**的規模作決定。儘管如此，政府當局明白小組委員會的關注，現已採取循序漸進的模式發展**M+**。**M+**現時的規模可與世界知名的博物館

第III章：核心文化藝術設施

媲美。進一步縮減**M+**的規模會妨礙其發展為世界級的當代文化藝術機構，使其願景難以實現。

3.55 小組委員會亦察悉，儘管在香港現有的公共博物館難以推行**M+**的概念，政府當局有信心，只要能聘請到合適的館長，**M+**必定能取得成功。小組委員會不能接受此論點，並認為把如此龐大的項目完全託付一位博物館館長，並非明智之舉。若沒有一支由具有共同願景的幹練專業及管理人員所組成的龐大團隊，在健全的機構制度下投入工作，日後的西九管理局或**M+**的管治當局將會面對很大的風險。再者，本港大部分的博物館館長均受僱於康文署，實在難以想像在康文署該支龐大的專業受訓博物館館長團隊中，竟然無一人有能力或可以受訓在現有的博物館實踐**M+**概念，而要興建一座新的基建設施，讓一位很可能是聘自海外的博物館館長把該概念付諸實踐。

藏品和展品

3.56 就設立新博物館而言，其中一項備受關注的主要事宜，是如何建立具規模及有吸引力的館藏。政府當局表示，**M+**將會先由香港開始匯集藏品，然後再到中國其他地區，以至亞洲及世界各地搜羅藏品。根據財務顧問的報告，**M+**所需的12億1,400萬元的藏品總成本，包括**M+**第一期投入運作時建立初期館藏所需的10億元，以及往後每年的館藏預算2,000萬元。

3.57 據政府當局所述，**M+**的藏品是以購買、捐贈及其他方式建立。捐贈通常是公共博物館的重要館藏來源。然而，小組委員會察悉，香港缺乏捐贈文化，原因有兩方面：其一是現時沒有稅務優惠，其二是捐贈藏品的擁有權含糊不清。在此方面，小組委員會要求政府當局提供資料，說明有關捐贈予**M+**和臨時**M+**的展品的擁有權的詳細安排，尤其是如何向私人藏

第III章：核心文化藝術設施

品的捐贈者保證，**M+**不會將擁有權轉讓予第三者。據政府當局所述²²，**M+**藏品(不論透過捐贈、購買或其他方式取得)的擁有權，應歸屬西九管理局——該管理局是法定機構，亦是《防止賄賂條例》(第201章)下的公共機構。為了確保**M+**的藏品得到妥善的保護，在設立**M+**及其管治架構時，西九管理局可透過訂立附例(須經立法會審批)處理**M+**藏品(包括經捐贈方式取得的藏品)的擁有權，並參考國際認可的博物館專業守則，制定與接受、捐贈及轉移藏品相關的規則和程序。由於西九管理局將透過合適的安排監督**M+**及臨時**M+**的管理，因此**M+**藏品的擁有權及處理應與臨時**M+**相同。

3.58 對於是否需要在西九文化區第一期發展計劃興建佔地43 365平方米的**M+**，最令人有所保留的問題是，**M+**能否在發展初期吸引到優質的藏品。博物館小組主席指出，新博物館至少要在10年後才可建立一定地位，足以吸引到優質的藏品。小組委員會曾研究可否委聘國際營運者來營辦**M+**，或與古根漢博物館等國際營運者簽訂專營權協議，使**M+**可在成立初年即可受惠於這些國際營運者的藏品和品牌。政府當局的立場是，此項安排無異於容許一間外地機構完全掌控**M+**的營運和策展工作，並會限制**M+**日後與其他世界級博物館的合作。政府當局亦強調，為使**M+**更貼近觀眾，**M+**會以"現今角度"和"香港角度"展示視覺文化。因此，古根漢博物館的藏品將不會切合這些角度。小組委員會察悉，"現今角度"指將意念或展品與現今及未來的觀眾的經驗連在一起；而"香港角度"則旨在讓觀察感受到獨特的香港社會與文化的觀點。**M+**將透過"現今角度"及"香港角度"，聚焦於20世紀及21世紀的香港視覺文化，這是在國際營運者的藏品之中無法找到的。此外，**M+**並非單靠藏品去建立其地位。**M+**每年的預算開支的三分之一(約1億元)，將用作委託藝術家創作創意藝術品之用。

²² WKCD-528號文件

發展M+的提點事項

3.59 小組委員會並非強烈反對以M+作為試驗性的博物館項目，但認為鑒於該項目涉及龐大資源，而且部分團體亦對該項目表示有所保留，政府當局應小心制訂推行策略，才能使該項目取得成功。小組委員會希望記下以下數項主要提點，以供政府當局和日後的西九管理局在展開M+的規劃工作時留意 ——

- (a) 政府當局應以易於理解的方式向市民大眾解釋M+的概念涵義，然後才展開設計和興建M+這項基礎設施；
- (b) 政府當局應善用位於北角的臨時M+，不應只作為M+未來員工的訓練場地，而應使之成為讓公眾欣賞展品的臨時展覽中心，以及在較小規模下測試M+的概念；
- (c) 政府當局應透過推廣員工的融合(例如員工派駐實習計劃)，以及就向現有博物館外借藏品訂立合約安排，確保M+會與康文署轄下的現有博物館充分合作；
- (d) 政府當局應鼓勵現有的館長職系人員接受M+所帶來的新挑戰，而非完全倚賴外地的策展人才，因為他們未必如本地的館長般明白"香港角度"；
- (e) 日後的西九管理局應向博物館團體進行更多廣泛的諮詢，然後才設立M+的管理委員會和招聘M+的員工；

- (f) 若M+的地標效應對日後吸引優質藏品至關重要，西九管理局不應採用"設計連建造"的發展模式來建造M+，而應舉辦一個設計比賽；及
- (g) 為加強M+作為亞洲主要地標博物館的地位，M+亦應與內地及亞洲地區的博物館緊密合作，以便能展示這些地方的重要藏品。

展覽中心

3.60 建議邀請書內的一項強制性要求，就是規定提供一座淨作業樓面面積最少10 000平方米的藝術展覽館。根據建議邀請書的發展簡介，該項設施將會是一座設備齊全的大樓，內設多個設計靈活、設備完善的展覽廳，以便舉行不同類型的展覽會和展示來自海外或本地的藏品²³。

3.61 諮詢委員會採納了博物館小組的建議，並建議在西九文化區興建一座淨作業樓面面積最少10 000平方米的展覽中心，而非藝術展覽館。展覽中心應優先讓文化藝術、創意產業和與西九文化區有關用途的節目／活動使用。不過，展覽中心應以財政自給的形式運作。小組委員會對擬議的展覽中心並無異議。

如何分期發展及其他推行事宜

3.62 根據在諮詢委員會建議²⁴中假定的時間表，多項主要的建造項目會在西九文化區發展計劃第一期下進行，為期6至7年。這些建造項目包括12個演藝場地、區內M+的70%、展覽中心、零售／飲食／娛樂設施、若干共用設施和公眾休憩用

²³ 建議邀請書主體文件第37頁

²⁴ 諮詢委員會的報告書第62頁

第III章：核心文化藝術設施

地。西九文化區範圍內亦有一些工程項目，由政府負責進行，例如公用道路、渠務系統及其他政府設施。

3.63 鑒於過往進行大型公共工程項目(例如與機場有關的項目)的經驗，小組委員會關注到西九管理局是否有能力在頗緊迫的時間內，同時處理多項大型基本工程項目。小組委員會部分委員特別指出，西九管理局作為一個新設的法定機構，其執行部門未必具備足夠的經驗和專業知識，管理工程合約和處理由這些合約引起的申索。若未能妥善管理工程合約，申索個案的數目和索償額可大幅增加，導致浪費公帑。

3.64 另一項相關的關注問題，就是若多項建造工程同時在6至7年內在面積40公頃的用地上動工，這會造成很多問題，尤以銜接和協調的問題為然。因此，在現時所建議的分期發展情況下，西九文化區發展計劃涉及的風險可能相當高。小組委員會因此要求政府當局提供資料，說明當局有何制度和機制處理可能出現的推行問題。

3.65 政府當局表示，西九管理局董事局(當中包括公職人員的成員)將負責監督西九管理局職權範圍內多項設施的工程計劃的推行事宜。預期董事局將會設立專責委員會，負責這些工程項目的推行工作，以及該等工程項目的銜接和協調問題。關於在西九管理局職權範圍內多個工程項目與西九文化區內或影響西九文化區的公共工程項目的銜接和協調問題，政府將會制訂一套機制，以處理該等工程項目的銜接和協調，例如透過委任具有相關專業知識的公職人員參與相關委員會或工作小組的工作，或為該目的而在政府內部成立一個綜合專業小組或委員會。

3.66 小組委員會認為，諮詢委員會或其3個小組在建議核心文化藝術設施如何分期發展時，均不曾考慮推行方面的問題。小組委員會認為，日後的西九管理局應審慎檢討西九文化

第III章：核心文化藝術設施

區的發展計劃。在制訂切實可行的發展計劃時，西九管理局應特別留意上文討論的推行問題。小組委員會亦贊同其中一個團體的意見，認為採用較循序漸進的方式分期發展核心文化藝術設施，不但有較大靈活性，亦可提供機會以便日後作出微調，並融入更新的設計和概念。

文化政策和軟件發展

3.67 小組委員會察悉，雖然大部分團體支持興建由諮詢委員會建議的文化藝術設施，但他們主要關注到香港的文化軟件發展是否可緊隨和配合西九文化區的硬件發展，以實現西九文化區的目標。政府當局向小組委員會保證，政府致力加強本港的軟件發展。舉例而言，政府當局會對演藝團體的撥款安排和"旗艦"藝團的發展進行檢討。香港藝術發展局將獲給予額外資源，以舉辦特定的課程，以培育年青的藝術新秀。政府當局亦會與香港演藝學院和本地大學，商討文化藝術界的人力培訓。

3.68 小組委員會亦認為，政府當局有需要檢討康文署轄下的現有表演場地和其他文化設施的使用情況和管理問題，當中須一併顧及西九文化區發展計劃的因素。政府當局強調，當局注意到有需要重整現有的公共文化藝術設施，以配合西九文化區發展計劃，並且告知小組委員會，當局將會制訂計劃，以便落實博物館委員會和表演藝術委員會²⁵的建議，包括在未來數年內把公共博物館的管理轉交一個法定博物館委員會，以及就將會開放予本地藝術團體／組織使用的公共表演場地實行場地伙伴計劃。

²⁵ 該兩個委員會連同圖書館委員會是民政事務局於2004年11月設立，旨在跟進文化委員會提出的政策建議。

第III章：核心文化藝術設施

3.69 由於有關現有文化藝術設施和文化軟件發展的事宜，須從本港整體文化發展的較廣角度考慮，小組委員會同意，此等事宜會由民政事務委員會繼續跟進研究。

第IV章：西九文化區的財務安排

4.1 小組委員會在研究政府就發展西九文化區所採用的發展模式及財務安排時，時刻不忘立法會作為《基本法》下唯一具有批准公共開支的憲制權力及職能的機構這角色。立法會有責任確保公共資源的運用受到公眾監察。在推展西九文化區發展計劃方面，雖然該發展計劃可在財政自給自足的前提下推行，但有關的財務安排應能向市民保證，發展計劃的文化目標不會被經濟考慮因素凌駕。

4.2 本章簡述西九文化區發展計劃在發展模式及財務安排上的主要改變，並詳細分析諮詢委員會就推展該發展計劃所建議並獲政府當局採納的融資方式。

發展模式及融資方式至2006年時的主要改變

4.3 在香港，文化藝術設施大部分由政府擁有，並由康文署負責管理。政府在所有大型文化藝術項目的發展、融資和推行方面，歷來均擔當主導的角色。換言之，有關設施由規劃至建造、啟用及營運，均由政府全數注資，而來自入場費及租用設施的收入則撥歸政府一般收入。

4.4 政府在2003年就西九文化區發展計劃採用的建議邀請書框架，對傳統的文化藝術發展模式作出重大的改變。政府當局決定放棄以往在文化藝術發展方面作為提供者的主導角色，而採用單一發展模式，以為期50年的批地契約把西九文化區的40公頃土地，批予單一的中選倡議者進行發展。根據建議邀請書，中選倡議者須負責與西九文化區有關的設施的規劃、設計、融資、建造、採購、裝置，以及把工程完成，其後並須在30年的經營期內，營運、保養及管理核心文化藝術設施。政府當局期望西九文化區可在財政自給的原則下運作。建議邀請書沒有為西九文化區提出任何推行策略。當時，政府當局認為，私人機構在設計、規劃、建造及管理各類發展計劃方面具

第IV章：西九文化區的財務安排

有廣泛經驗，應可制訂一個別具創意的計劃及擬備總綱發展藍圖，以達致建議邀請書內開列的各項具體要求。

4.5 鑒於小組委員會在第I期研究報告中對單一發展模式作出強烈批評，政府在2005年10月7日公布，將會在建議邀請書框架內提出新增的發展參數和條件，規定中選倡議者須把西九文化區用地內住宅和商業發展總樓面面積不少於50%的發展權分拆出來，讓其他發展商競投。發展計劃約有三分之一(以總樓面面積計算)會被預留作核心文化藝術設施之用，發展計劃的地積比率以1.81為上限，而住宅總樓面面積亦不得超過整體總樓面面積的20%。中選倡議者須預先支付300億元，利用該筆款項所產生的經常回報應付核心文化藝術設施及其他共用設施的營運開支淨額，並支付新成立的法定機構的營運開支。

4.6 當局在修訂發展模式下的新安排是小組委員會第II期研究工作的課題。小組委員會在第II期研究報告中指出，修訂發展模式在思維及實質上仍然是單一發展模式。政府當局仍然倚賴中選倡議者進行有關西九文化區的財務可行性及技術可行性研究，以及建議在西九文化區擬設的基礎設施(包括核心文化設施的主題)及軟件內容。然而，採用預先支付300億元以設立信託基金的安排方式，政府便要重新承擔對核心文化藝術設施及其他共用設施的長遠責任(包括長期營運及維修保養的責任)，但政府當局對基礎設施的設計和建造卻沒有決定權。政府當局當時所披露的粗略財政數據，無法令小組委員會相信信託基金每年所得的經常回報，足以支付核心文化藝術設施及其他共用設施長期營運及維修保養所需的經常和非經常開支。小組委員會關注到，任何不足的金額將要由公帑支付，最終會有損軟件的發展，以及其他文化藝術的配套支援。

4.7 鑒於相關的事態發展，小組委員會在第II期研究報告內，就西九文化區的發展模式及策略提出下列建議 ——

- (a) 應採用漸進式的推行策略，以便預留可作轉變的空間，配合社會不斷演變的需求。只要有一個整體的總綱藍圖，該幅40公頃的土地仍可發展為文娛商住綜合區，區內各部分的發展將會按一個時間表進行，而該時間表可作修訂及調整，以配合社會在轉變中的不同需要，並顧及地產市場的變化；
- (b) 應把西九文化區的文化部分與非文化部分兩者分拆，讓地產發展商只是買入及發展有關的土地，而法定機構則負責監督興建硬件和發展軟件，以策略性的方式使香港得以實現長遠可持續發展的文化藝術願景；及
- (c) 應留待日後成立的法定機構決定採用哪個方案發展西九文化區的文化設施最為適合，但重要的是所採用的模式必須是務實的方案。若考慮採用公私營合作模式，法定機構首先應進行詳細的財務可行性研究，範圍包括但不局限於建立業務個案及制訂“公營部門比較基準”¹。此外，法定機構亦須為採用某一公私營合作模式提出支持理據。該等理據應以各項相關研究所得的客觀數據為本，而所建基的大前提，必須是以符合公眾利益和達致最有效地善用公共資源為依歸。

自建議邀請書程序在2006年終止以來的事態發展

4.8 在2006年2月21日的會議上，小組委員會欣悉政府當局已決定不會依照原有的建議邀請書程序繼續推展西九文化

¹ 公營部門比較基準是假設採用政府內部的傳統方法進行相關工程項目，經風險調整後所估計的全期費用。

第IV章：西九文化區的財務安排

區發展計劃，而是會整固及檢討過往的工作，重新整裝上馬，以期盡速推展西九文化區發展計劃。在制訂西九文化區發展計劃的未來路向時，政府將會繼續探討以"公私營合作"模式推展西九文化區，以期注入市場的創造力和活力，促進文化藝術多元化，並確保西九文化區可長遠持續營運。

財務小組及其所作的財務評估

4.9 財務小組是政府在2006年4月成立的3個小組之一，用以支援諮詢委員會。財務小組的責任，是根據表演藝術及旅遊小組及博物館小組所建議的核心文化藝術設施，就發展和營運有關設施對財務的要求，向諮詢委員會提供意見。為協助財務小組履行其職責，政府在2006年8月就西九文化區發展計劃及相關的事宜委聘GHK (Hong Kong) Limited為西九文化區發展及相關事宜的財務顧問，以評估西九文化區發展計劃的財務要求。財務顧問的最後報告已於2007年9月公布，作為當局於2007年9月至12月期間，為諮詢委員會就西九文化區的核心文化藝術設施所提出的建議進行公眾參與活動的一部分。

4.10 財務顧問進行的財務分析得出的主要結果如下 ——

- (a) 在同時考慮資本和營運成本後，建議的核心文化藝術設施並無一個能夠在財政上自給自足；
- (b) 只有兩個場地能夠在營運上有盈餘，即展覽中心及大型表演場地；
- (c) 如落實表演藝術及旅遊小組及博物館小組所有有關核心文化藝術設施的建議，並完全沿用原先的發展組合，將出現龐大的資金差額(西九文化區的估計資本總成本及營運赤字超出商業及住宅用地的估計地價收入)；及

第IV章：西九文化區的財務安排

- (d) 財務顧問亦曾探討市場對全期的公私營合作模式的反應，發現由於預期建設和營運方面會有風險和赤字，市場的興趣非常有限。此外，本地的市場亦缺乏有能力的參與者。反之，讓私營機構參與營運而政府加以資助的模式，則有更大機會吸引私營機構參與。因此，西九文化區發展計劃主要應採用傳統的"設計連建造"合約，並另行批出營運及管理合約。

4.11 考慮到上述分析結果，財務小組得出結論，認為西九文化區發展計劃採用以全期的公私營合作模式(即要求私營機構斥資發展及保養設施，並長時期營運有關設施)為本的方案，空間非常有限。此外，場地之間互相補貼的空間亦有限。因此，財務顧問在評估西九計劃財務要求時，採用了非組合發展模式的私營機構參與方案。在這個方案下，私營機構將會設計和建造核心文化藝術及共用設施，而建成後的設施的營運、保養及管理則由不同的私營機構，根據公營部門或西九管理局批出的"營運、保養及管理合約"，按照指定表現水平進行。這個方案不會涉及私營機構融資，亦不會以土地直接資助核心文化藝術設施和基建設施的發展和營運。

諮詢委員會的建議

4.12 諮詢委員會通過有關的財務評估結果，認為該等結果與相關的國際經驗一致，亦即文化藝術設施的經營一般會出現虧損，需要在資本及營運成本兩方面獲得大量公帑資助。

4.13 考慮到要為西九文化區發展計劃提供穩定的資金來源、以最大靈活性分期發展一個文化區，以及確保工程計劃早日完成和財政上的可持續性等指導原則，諮詢委員會建議採用下列融資方式以推展西九文化區發展計劃 ——

第IV章：西九文化區的財務安排

- (a) 資本成本由立法會一筆過撥款(大約相等於西九文化區內的住宅用地、商業用地內的酒店和辦公室部分的預計土地收入)支付；及
- (b) 將商業用地內的零售／飲食／娛樂設施撥歸西九管理局，藉租金收入為該局提供穩定的經常收入來源，以補貼核心文化藝術設施和相關設施的營運赤字。

4.14 鑒於財務顧問的財務評估結果顯示預計土地收入與赤字總額之間有極大的差距，財務小組在釐訂多項可能措施時，再向諮詢委員會請示。諮詢委員會作出的指示，包括2005年10月方案所訂的發展參數應維持不變，以及應恪守"自給自足，量入為出"的原則。

4.15 其後，諮詢委員會建議採取財務小組所提出的一系列措施，以減少有關的資金差額 ——

- (a) 縮減M+的規模(區內淨作業樓面面積減少30%)、調整核心文化藝術設施的淨作業樓面面積與總樓面面積的比率，並把騰出的總樓面面積撥作辦公室發展用途；
- (b) 把酒店與零售／飲食／娛樂設施的總樓面面積分別降低三分之一及20%，騰出的總樓面面積撥作辦公室發展用途，使西九文化區在長遠而言，有潛力發展為商業中心區以外的辦公室樞紐，並在平日為西九文化區的零售／飲食／娛樂設施帶來一定數量的消費者；及
- (c) 調整西九管理局與政府之間就建造及保養共用設施及基礎設施的撥款責任 —— 政府負責建造及

第IV章：西九文化區的財務安排

保養運輸及共用設施(例如道路、渠務設施、消防局、公眾碼頭等及工務工程)，因為這些設施都是為配合整個西九文化區(包括住宅、商業和酒店發展項目)而設；西九管理局負責建造及保養公眾休憩用地、穿梭列車系統和停車場，因這些設施與西九文化區的運作有直接關係。

4.16 根據諮詢委員會的結論，在參照建議的融資方式及減少發展計劃資金差額的各項措施後，資本成本會減至192億元(按2006年價格)。若採用經修訂的發展組合，地價收入則減至189億元(按2006年價格)。因此，資本成本差額幾乎可以消除。修訂營運赤字(按2006年價格估計為67億元)可全數由零售／飲食／娛樂設施產生的修訂淨租金收入(按2006年價格估計為75億元)支付。換言之，若要單靠該幅面積40公頃的西九文化區用地上的各項設施，以自給自足和自負盈虧的方式發展及營運西九文化區，當局便須提供約190億元(按2006年價格)的一筆過撥款。政府當局其後在2007年9月中至12月中期間，就諮詢委員會所提出的建議諮詢公眾。

4.17 據政府當局所述，當局在公眾參與活動期間注意到，公眾對於建議的融資方式有不同意見，當中有部分意見強烈支持建議的經常性融資安排，運用零售／飲食／娛樂設施用地的租金收入，補貼文化藝術設施的營運赤字，但亦有意見對於向建議成立的西九管理局提供一筆過撥款(按2008年淨現值調整至216億元)的建議做法，表示關注。

團體提出的關注及意見

4.18 在諮詢委員會的報告書公布後，小組委員會曾於2007年進行兩輪公眾諮詢，為數不少的團體代表表示支持一筆過撥款216億元。他們支持的主要原因，包括一筆過撥款代表政府對

第IV章：西九文化區的財務安排

西九文化區及文化藝術的長期承擔；撥款安排可確保資金的穩定性，並可讓西九管理局在使用資金方面有更大的彈性；以及分階段撥款會帶來不穩定因素，甚至對西九文化區發展造成負面的影響。

4.19 小組委員會察悉，部分其他團體代表認為，應否向西九管理局提供一筆過撥款，應取決於日後的體制安排是否足以確保西九管理局的公眾問責性。此外，在考慮撥款問題之前，應妥善制訂配套的文化政策與措施。其中一個團體提醒當局，核心文化藝術設施及西九管理局所營運的其他設施的收入結算，可能與現時的預算有很大的出入，而政府應制訂妥善的計劃，以處理西九管理局的營運赤字。

4.20 有數個團體代表基於不同的原因，對政府當局向西九管理局注資巨額的公帑表示極有保留，該等原因包括除投資文化硬件之外，還有其他應優先撥款的項目；政府當局並無保證該筆公帑的運用受到足夠的監察；以及西九文化區若最終無法達致財政自給自足，便會為納稅人帶來沉重的負擔。

4.21 部分團體代表亦關注到，西九文化區可能會攤薄現有文化團體及活動獲得的政府撥款和私營機構贊助。因此，有意見建議政府應檢討其對本港文化活動的整體撥款政策，以達致善用公帑的目的。就此，團體代表促請政府恪守一項原則，即發展西九文化區所增加的開支，不會導致政府對西九文化區以外的文化活動的撥款開支有所減少。

委聘專家顧問

4.22 鑒於政府當局計劃於2008年年中向工務小組委員會及財務委員會提交撥款建議，在西九管理局成立後向其提供216億元的一筆過撥款，小組委員會要求政府當局向小組委員

第IV章：西九文化區的財務安排

會解釋所建議的一筆過撥款的計算方法。在小組委員會研究政府當局所提供的資料期間，部分委員就若干基本原則提出詢問，例如財務顧問報告所採用的假設是否審慎及切合實際、是否有理據支持當局需要一筆過撥款216億元等。在2008年3月，在獲得內務委員會的支持下，立法會行政管理委員會委聘科橋有限公司(香港大學全資擁有的附屬公司)為專家顧問，協助小組委員會審視西九文化區發展計劃的財務事宜。

4.23 專家顧問在2008年5月24日向小組委員會介紹最終研究報告(附錄4.1)。小組委員會在考慮專家顧問研究所得的觀察結果和意見後，與政府當局討論財務顧問的分析及政府的撥款模式。

就政府的撥款建議及財務分析所作的討論

撥款方式

4.24 小組委員會察悉，政府當局採納了小組委員會的建議，即有需要制訂全面的總綱藍圖，把該幅面積40公頃的用地發展為綜合文化藝術區，而文化元素與非文化元素的發展則分開進行。小組委員會亦歡迎政府當局決定透過慣常的賣地程序，批出住宅、酒店及辦公室部分的用地，並以與賣地收益相若的款項支付西九文化區發展計劃的資本成本，而此決定與小組委員會在第II期研究報告中提出的建議一致。小組委員會亦察悉，政府在2005年10月的方案所提出的發展參數(即地積比率上限、住宅用地總樓面面積限制等)，是現時西九文化區發展計劃的基礎，而該等參數獲得市民大眾的支持。鑒於市場波動及發展西九文化區需時甚久，小組委員會對於當局預計當中的住宅、酒店及辦公室用地部分可為庫房帶來189億元(按2006年價格計算，而按2008年淨現值計算大約等於216億元)的土地收益，沒有任何爭議。該筆土地收益會用作補回庫房注入

第IV章：西九文化區的財務安排

西九管理局的一筆過撥款，以支付西九文化區的資本成本。部分委員認為，預計的土地收益偏向保守，但由於政府保留控制權，可決定於何時出售有關的土地，小組委員會同意接納政府當局為進行規劃而作出的預算。

4.25 小組委員會亦察悉，政府當局採納了諮詢委員會的建議，把西九文化區內的零售／飲食／娛樂設施部分撥歸西九管理局，以期藉租金收入提供穩定的經常收入來源，補貼核心文化藝術設施的營運赤字。根據諮詢委員會所建議的發展組合，零售／飲食／娛樂設施的整體總樓面面積約為119 000平方米。按照財務顧問的預算，零售／飲食／娛樂設施在直至2059年的整個項目期內的淨租金收入總額約為84億元(2008年淨現值)，而西九管理局轄下的文化藝術設施和其他設施的估計總營運赤字則約為76億元(2008年淨現值)。由於小組委員會同意採納諮詢委員會所建議的概念，認為零售／飲食／娛樂設施應適當地與西九文化區內的文化藝術設施融合，以帶來人流及協同效應，並考慮到西九管理局需要穩定的收入來源，以補貼核心文化藝術設施的營運赤字，小組委員會支持把西九文化區內的零售／飲食／娛樂設施撥歸西九管理局的安排，讓其可從中取得租金收入，以補貼營運赤字。然而，一名委員對於是否適宜把如此大量的商業樓面面積(即總樓面面積119 000平方米)撥歸西九管理局表示有所保留，並認為政府當局有責任提請立法會及公眾注意這項屬一筆過撥款以外的巨額補助。

4.26 鑒於擬建設施的規模及發展時間表，小組委員會的第III期研究報告較着重於探討財務安排的持續可行性。小組委員會曾特別研究西九文化區發展計劃的零售／飲食／娛樂設施部分，可否透過租金收益獲得穩定的經常性收入，以補貼核心文化藝術設施及相關設施的營運赤字。正如第III章指出，諮詢委員會所建議的文化設施在總樓面面積或座位數目方面，遠超建議邀請書所載的規定。部分設施(例如M+)仍屬試驗階段，而大部分的設施則預期會出現營運赤字。鑒於該等文化設施將

第IV章：西九文化區的財務安排

會由西九管理局負責管理，而西九管理局將會獲賦予財政自主權，小組委員會認為，至關重要的是確保納稅人充分瞭解以公帑發展西九文化區內各項設施的財政影響。

向西九管理局提供的一筆過撥款

4.27 政府當局建議向西九管理局提供216億元的一筆過撥款。西九管理局須管理該筆撥款(包括以資金進行投資)，確保在項目期間會有足夠的資金，以應付西九文化區發展計劃在資本成本方面的現金流量需要。根據諮詢委員會的建議所假設的時間表，西九管理局會大約在2014-2015年度完成所有擬議第一期設施(12個演藝場地，以及M+總面積的70%、展覽中心和零售／飲食／娛樂設施)的興建工程。預計發展第一期設施(即在6至7年內)的總成本約為200億元。

4.28 部分委員認為，向類似西九管理局的法定機構提供一筆過撥款，可能會剝奪立法會向西九管理局就其運用公共資源的情況問責的機會。亦有委員關注到，西九管理局在成立後即獲注資鉅款，或會導致西九管理局在成立初期，不但要同時兼顧整體規劃及其他複雜工作，還要面對龐大的財政管理壓力。鑒於西九管理局的獨立地位，立法會一旦批准該一筆過撥款，日後便難以密切監察該筆撥款的運用情況。就此，部分委員建議，政府當局應在有需要時或分階段就相關的文化場地提交撥款建議，而不是一次過提交撥款建議。這些委員認為，由於基礎設施是在2008年至2031年期間分階段落實，第一筆所批撥款應可應付2008年至2014年期間的成本費用，而政府當局應於2012-2013年進行檢討。分階段撥款可讓立法會在批准其後各階段的撥款之前，要求當局就資金的管理事宜提交進度報告。

4.29 鑒於委員提出的關注，小組委員會從以下的角度，研究是否有需要提供216億元的一筆過撥款 ——

第IV章：西九文化區的財務安排

- (a) 向財政獨立的法定機構提供一筆過撥款，是否為西九文化區發展計劃提供經費的最合適方法；
- (b) 就提供一筆過撥款予西九管理局，以供其規劃及建造西九文化區的基礎設施，並以財政上自給自足的方式營運有關設施而言，216億元是否一個既切合實際，又能夠解說清楚的可靠數字；及
- (c) 是否有任何空間可分期支付該筆216億元撥款，藉以讓立法會及／或政府在西九文化區發展計劃的進度及其他方面一旦未能符合公眾期望時，能保留一定程度的控制權。

是否適宜以一筆過撥款為西九文化區發展計劃提供經費

4.30 小組委員會認為，為西九管理局提供一筆過撥款的財務安排並不尋常，因為西九管理局須在財政上自負盈虧，而並不是以政府機構同樣的方式向公眾負責。因此，小組委員會曾致函財經事務及庫務局，詢問是否有任何關於法定公共機構獲批一筆過撥款，以供規劃及推行基本工程項目的先例，以及當局有何措施監管該筆批核撥款的運用情況。財經事務及庫務局在回覆中指出，由財委會一次過批出一筆過撥款予西九管理局，以提供資金推行基本工程項目，這樣的安排並無先例。根據現行的撥款安排，基建設施通常是按逐個項目獲批撥款。不過，政府當局過往也曾獲財委會原則上支持撥款資助包括多個相關項目的整套計劃，為該等計劃作出若干財務承擔，然後再就個別項目徵求財委會批准撥款。這些例子包括為主辦2009年東亞運動會而進行的運動場地改善工程、就迪士尼主題公園第一期計劃簽訂的協議，以及撥款資助在將軍澳第86區興建7所學校的計劃。

第IV章：西九文化區的財務安排

4.31 就此方面，小組委員會察悉專家顧問在其於2008年5月21日向小組委員會提交的最終報告中，就提供種籽資金撥款所提出的意見²。專家顧問指出，種籽資金撥款安排較明顯的優點，是在行政管理上清楚及簡單。西九文化區須在財政上自給自足及可持續營運，這在提供資助金的方案中，是非常難以做到的。專家顧問亦指出方案的若干缺點，包括可能會缺乏透明度，以及投資回報風險等。專家顧問認為，政府當局經考慮所有的方案(包括正如建議邀請書所述方式，公營部門與私營機構合作，綜合發展文化設施與商業及／或住宅設施)後，選用“種籽資金模式，可能是以剔除方式篩選後得出的選擇方案”。專家顧問建議，“為了彌補這個缺點，有必要保持種籽資金的管理時刻均具透明度，並須向公眾負責。”

4.32 在小組委員會先前各期的研究中，委員曾倡議設立獨立的法定機構，以監察及督導西九文化區發展計劃的規劃及推展工作，包括制訂總綱藍圖。任何一筆過撥款應用於支援法定機構的工作，但個別設施的撥款則須根據詳細徹底的研究，向立法會提出申請。按照現時的撥款方式，一筆過撥款亦涵蓋文化設施的資本成本，與小組委員會原本的建議有出入。儘管如此，小組委員會對於有助早日推展西九文化區發展計劃的新撥款模式，持開放的態度，但本着的前提是公帑的運用必須高度透明，並向公眾負責。下文第4.76至4.78段會對此作進一步的討論。

假設與推算

4.33 小組委員會認同建議的一筆過撥款方式有利有弊，但亦認為最值得關注的問題，應是財務安排的持續可行性，以及就財務分析所採用的假設與預算的可靠程度。委員認為，有關的成本預算必須以切合實際和可靠的假設與推算作基礎，以確

² 專家顧問最終報告第11.8段

第IV章：西九文化區的財務安排

保一筆過撥款足以支付西九文化區發展計劃的資本成本，而西九文化區內各項設施可取得足夠的營運收入，支持區內的文化藝術場地持續營運。基本的目標是要避免政府須在50年期內或之後以公帑補貼西九文化區的龐大營運赤字。

4.34 小組委員會察悉，撥款建議的前提建基於一項假設，就是面積40公頃的西九文化區在財政上應自給自足，並能持續營運。政府當局建議向西九管理局提供一筆過撥款以支付資本成本，並把零售／飲食／娛樂設施撥歸西九管理局，使其能以租金收入補貼文化藝術設施的營運赤字。雖然西九文化區的資本成本粗略計算相等於西九文化區可供出售的用地的預計土地收益，零售／飲食／娛樂設施的租金收入，將會是保持西九文化區在財政上可持續營運的主要收入來源。

4.35 專家顧問在提交予小組委員會的最終報告中，就財務顧問的財務分析所採用的成本和收入預算提出下列意見——

- (a) 單位建造成本尚屬合理水平。然而，間接成本則比慣常偏高；
- (b) 財務顧問的量變分析並沒有測試投資回報及建造成本上升的風險對財務的影響，應進行這些測試，並及早制訂應變方案；
- (c) 並無預留資金作為50年後大型翻新或重建之用，以至西九文化區於50年後在財政上未必可以持續經營。為此，須從資本及營運成本中額外節省款項，金額相當於216億元種籽資金的16%；
- (d) 零售／飲食／娛樂設施是西九文藝區的生命線。然而，與核心文化藝術設施的財務及營運細節相

第IV章：西九文化區的財務安排

比，就零售／飲食／娛樂設施提供的資料明顯不足；及

- (e) 為使西九文化區財務健全，必須減省開支及增加收入。應考慮的重要因素包括減少間接成本、以更有效率的模式營運M+，以及為零售／飲食／娛樂設施制訂有效的業務計劃。

4.36 小組委員會參照專家顧問所提出的意見，就撥款假設和原則的下列範疇進行了詳細檢討——

- (a) 推算的成本與收入所出現的偏差會對西九管理局在財政上持續營運的能力，構成甚麼程度的影響；及
- (b) 是否有任何潛在空間，降低成本或增加額外收入（例如削減間接成本、採用具靈活彈性的採購方法、縮減營運規模等），藉以提供儲備供日後的發展或大型翻新之用。

成本與收入

單位建造成本

4.37 根據財務顧問的預算，M+及演藝場地的單位建造成本約為每平方米建造樓面面積22,200元至29,200元。有關的費用包括家具、裝修及設備，但不包括專業服務費及其他間接成本。在減除家具、裝修及設備所需的費用後，單位建造成本約為15,900元至20,450元。小組委員會察悉，單位建造成本雖然略高，但仍屬合理，因為該等設施須達致較高水平的設計及質素要求。部分委員認為，鑒於M+及某些核心藝術設施的特色及較複雜的要求，應為該等設施設定更高的單位建造成本。

第IV章：西九文化區的財務安排

項目間接成本

4.38 小組委員會亦察悉，專家顧問認為，包括專業服務費(6%至14.6%)、合約管理費用(8%至9%)、風險預留費用(25.9%)及大型維修及翻修費用(26.3%)等預算間接成本，遠高於市場按傳統模式所採納的預算。根據財務顧問及政府當局的意見，世界級的文化設施訂有嚴格的要求，需要不同的專業人士監督各項顧問服務，以及由不同的專業人士進行合約管理。此外，本港亦缺乏設計和建造該等設施的經驗。因此，專業服務費和合約管理的間接成本較一般樓宇所需的同類成本為高。

通脹率

4.39 不過，小組委員會亦關注到，財務顧問的財務分析所採用的2%通脹率，遠低於近年建造價格實際上升的幅度。就此方面，部分委員指出，撇除政府各項一次過寬免措施的效應，本港的按年基本通脹率在2008年年初仍達5.1%。此外，由於本港及鄰近地區均有大量基建工程正在動工，近年的建造合約投標價格不斷上漲。政府當局應評估通脹率及建造價格的上升趨勢對預算成本的影響。

4.40 就此方面，政府當局解釋，在預算資本成本時，除考慮通脹因素外，亦曾審慎考慮間接成本及風險溢價，以期能提供足夠的緩衝額，應付不同因素所導致的成本上漲。鑒於核心文化藝術設施要求高度的建造標準和質素，財務顧問已就該等設施採用更複雜的應急費用(或風險溢價)預算方法，得出的預算額會高於按估計基本費用另加某一固定百分率的簡單方式計算所得的預算額。核心文化藝術設施的建造成本已經納入23%至29%的風險溢價，以應付因風險導致的價格上升。風險溢價一般而言多定在10%至15%。由於各項設施及其他相關工程應盡早動工，並且要應付建造成本波幅超出原來估算的情況，西九文化區採用了較高的風險溢價。

第IV章：西九文化區的財務安排

4.41 關於財務顧問就項目期間採用每年2%的通脹率的理據，小組委員會察悉，財務顧問的假設是建基於該項發展計劃將會跨越多年。因此，財務顧問以淨現值顯示財務要求，是評估工程費用現值的最合適方法。財務顧問在估計資本成本時，以2006年第三季的價格為依據，再按項目期間每年2%的通脹率來調整預算數字。然後，財務顧問以6.1%的名義折現率，把按付款當日價格計算的估計現金流量再轉化為2008年現等值。該名義折現率包括每年4%的實質折現率和2%的每年通脹率。財務顧問採用4%的實質折現率，是考慮到政府經濟顧問表示政府的公營長期發展項目均採用4%的社會折現率。財務顧問認為，採用平均通脹率作長期財務評估，在專業上是可靠及審慎的做法，原因是建造成本在過去的20年每年波幅甚大，個別年度可在-13%至+25%的範圍內波動。

4.42 為回應小組委員會的關注，政府當局曾進一步分析建造成本上升對財務顧問所作評估的影響，方法是把預算間接成本調整至15%的固定比率，而核心文化藝術設施及其他設施的風險溢價則分別調整至15%及10%。該等比率較為貼近市場比率。在作出上述調整後，發現216億元的一筆過撥款可承受2007年至2014年期間每年3.4%(累積增加31%)的名義建造成本增長。假設2007年至2014年期間每年的名義建造成本增長為6%(累積增加60%)，則一筆過撥款須增加至250億元。然而，政府當局並不預期建造成本可累增至60%，因此不會建議對擬議的撥款額作任何調整。小組委員會察悉，政府當局承諾如通脹率高於現時的估計，西九管理局便會尋求解決辦法，為其工程項目提供資金。

投資回報

4.43 關於每年投資回報估計為6.1%的預算，專家顧問認為，由於大部分的種籽資金將會用來應付首5至7年的建造合約的資本成本，西九管理局未必能夠按估算每年取得6%的回

第IV章：西九文化區的財務安排

報。就此，小組委員會要求政府當局及財務顧問闡述投資回報的估算，當中須顧及最初數年所需的龐大現金流量。

4.44 政府當局解釋，有關估算已顧及現金流量的需要。項日期內估計每年投資回報為6.1%的預算，處於海外優質債券過往回報率，以及本地和海外證券指數的增長率範圍之內的適中位置。舉例而言，在1996年至2006年期間，穆迪投資在工業債券方面的收益率，就穆迪AAA級債券而言為5.23%至7.62%，而就穆迪BAA級債券而言為6.06%至8.37%。在1987年1月至2007年1月期間恆生指數的證券價格每年複增長率為10.9%，而標準普爾500指數則為8.6%。此外，外匯基金在1994年至2007年的14年間所取得的複合每年名義投資回報為7%。為確保一筆過撥款的投資能獲得妥善管理，《西九文化區管理局條例草案》將會加入一項要求，規定西九管理局董事局須設立投資委員會，就投資事宜向董事局提供意見。

租金收益

4.45 關於就零售／飲食／娛樂設施的租金收入估算是否切合實際的問題，專家顧問指出，財務顧問的分析所提供的資料非常有限。此外，鄰近地方的其他商場(例如圓方)所帶來的競爭亦不容忽視。小組委員會認為，西九文化區與鄰近地區的连接安排，將會影響西九文化區的人流數量和租金收入。然而，在缺乏業務計劃的情況下，實在難以在現階段就零售／飲食／娛樂設施釐定一個更切合實際的租金水平。

4.46 政府當局表示，規劃署會與西九管理局緊密合作，確保能及早制訂計劃，把西九文化區與鄰近地區連接起來。此外，當局現正制訂多項交通運輸方案，進一步加強西九文化區與九龍其他地區的连接。按照現時的規劃，西九文化區內的零售／飲食／娛樂設施的發展與營運，不能與大型商場的營運相比。與大型商場相反，根據"劇院區"的概念，該等零售／飲食／

第IV章：西九文化區的財務安排

娛樂設施將會分散設於西九文化區各處，與文化藝術設施融合，藉以產生協同效應和增加人流，使西九文化區時刻都充滿活力。政府當局和財務小組的成員均認同，現時以每月租金水平為每平方呎總樓面面積30元(以2006年價格計算)預算，是較香港其他地區的租金保守。若管理有效及營運理想，零售／飲食／娛樂設施的租金收入可能會高於預期。

節省開支及增加收入的潛力

西九管理局的職員人數

4.47 根據財務顧問的預算，在西九文化區的發展初期(即最初的7年左右)，西九管理局需要聘用合共90名職員。每年的總支出約為1億8,940萬元(以2006年價格計算)，當中包括員工成本及其他營運開支。在發展初期過後，西九管理局將需要聘用33名職員。為進行財務評估，財務顧問將未來的西九管理局於2008-2009年度至2014-2015年度的營運成本，化作資本成本計算，將之與西九文化區營運期間(由2015年開始)的營運赤字區分。該等營運成本合計為12億3,000萬元，約佔216億元一筆過撥款的5.7%。

4.48 專家顧問觀察到，除了由西九管理局的職員負責監督工程的推展之外，當局亦預留一筆約相等於直接建造成本8%至9%的間接撥款，作為進行合約管理的管理費用。該筆款項再加上西九管理局的12億3,000萬元營運成本(相等於直接成本的11.2%)，撥作合約管理的款項合計高達直接建造成本的20%，這比率遠高於發展商一般所賺取的10%利潤(包括合約管理)。專家顧問亦指出，另有一筆關於專業服務費的預算(相等於直接建造成本的6%至14.6%)，用以支付建築顧問費、法律服務、業務規劃及市場推廣等方面的專業服務費用。

第IV章：西九文化區的財務安排

4.49 小組委員會亦發現，員工成本(包括撥歸個別項目成本的管理成本)的計算方法有可質疑之處。由於所處理的資金屬於公帑，西九管理局在安排職員管理合約方面，可能未如私營發展商一樣重視施行嚴格的監管。然而，小組委員會亦察悉，在發展初期需要聘用的90名職員所負責的工作，包括擬訂發展圖則、籌辦設計比賽、監管及落實建造合約，以及進行公眾諮詢。

4.50 關於西九管理局在發展初期過後的職員人數(即33名職員)，政府當局表示，西九管理局將負責統籌整個西九文化區的規劃、發展和營運，當中包括文化藝術設施、共用設施、運輸設施及商業設施等。西九管理局除了負責管理西九文化區內的文化藝術場地外，還須全面管理整個西九文化區，以及區內其他共用設施，例如公共休憩用地及穿梭列車系統等。西九管理局也要審慎地管理有關的財政資源。以全面負責管理一個40公頃的綜合文化區而言，財務顧問估計需要聘用33名員工，是偏向保守的估計。

4.51 小組委員會察悉，西九管理局的職員人數(在發展初期為90人，其後為33人)實際上是財務顧問為進行成本預算而作出的假設。雖然政府當局其後確認有關的假設合理，但政府當局在現階段似乎對西九管理局日後的員工安排，並沒有具體的想法。小組委員會對於現行就西九管理局職員人數作出的成本預算，並無強烈的意見。為避免出現職務重疊，小組委員會促請政府當局確保日後組織架構的職責分工清楚，並有充分理據支持西九管理局所需的人手編制。在薪酬福利條件方面，亦應具透明度和向公眾負責，以便立法會及公眾能夠監察資源運用的情況。就此，西九管理局應向立法會提供定期報告，當中須包括職員編制及員工開支的詳細資料，以及外判工作的預算和實際開支。

採購方法

4.52 財務顧問的分析有另一特點，就是採用"設計連建造"的模式，作為推算核心文化藝術設施的財務要求最可行的採購方法。專家顧問認為，在用作比較的其他方案中，方案1B(當中包括"融資及保養")及方案2(當中亦包括"擁有及營運")並非十分切合實際，不應作為切實可行的方案以供比較之用。專家顧問亦指出，財務顧問並沒有就把"設計"與"建造"分開的發展模式進行分析，而這模式是發展文化設施的較可取模式。

4.53 小組委員會察悉，根據政府當局的解釋，財務顧問透過3個私營機構參與方案，比較不同程度的私營機構參與模式的優點。這些方案是用以測試西九文化區發展計劃的財務要求，當中考慮到私營機構的風險轉移和融資成本問題，以及市場對參與發展計劃的潛在興趣。由於文化藝術設施有營運風險，而這個方案不會涉及私營機構融資，亦不會以土地直接資助核心文化藝術設施的發展和營運，因此被認為是最合適的方案。

4.54 小組委員會部分委員認為，為使核心文化藝術設施的設計別具創意，並確保西九文化區將出現地標式的世界級建築物，對若干設施而言，"設計連建造"的模式未必是最佳的方案，尤以M+為然，因為M+是創新的概念，並且有特別的要求以配合不同的主題和活動。專家顧問認為，採用"設計連建造"模式，需要在設計建築物之前有一個全面的要求規格一早準備妥當。這個模式可能不適合類似M+的複雜建築物，因為在詳細設計階段完成之前，細節及造價未必準確。就此，部分委員建議，當局應為M+及其他核心表演場地舉辦設計比賽，勝出的設計會獲得採用，然後分別就詳細設計及建造工程批出合約。這些委員認為，把設計與建造分開，可鼓勵更多私營機構參與、激發創意，以及根據詳細的設計作出更準確的成本預

第IV章：西九文化區的財務安排

算。這更可在批出合約後的較後階段，減少出現與詳細設計及建造工程所需的額外成本有關的糾紛。

4.55 政府當局解釋，本地建造業和政府有超過17年推行"設計連建造"合約模式的經驗，這模式行之有效，可更快完工。在"設計連建造"模式下，委託人與承建商簽訂合約，訂明由承建商根據委託人擬備的要求規格，設計及建造工程項目。承建商繼而與顧問、專業次承判商和供應商簽訂一連串獨立的協議，以完成有關的工程項目。據政府當局所述，此方法旨在加快完工速度、鼓勵承建商更大程度的參與、減低委託人的責任，以及增加專有系統或組件的使用。

4.56 在這方面，小組委員會曾要求政府當局重新審視會否考慮就某些設施(例如M+)採用先行擬訂詳細的設計，然後以另一份合約就建造工程招標的做法，以及重新審視有關的成本影響。為回應小組委員會提出的關注，政府當局同意，西九管理局將有靈活彈性，決定西九文化區內各項文化藝術設施的採購模式。根據財務顧問的意見，即使將有關設施的設計和建造分為兩份獨立合約進行採購，建造成本預算亦不會有重大的差別。再者，有關的建造成本預算亦已包括相當幅度的間接成本和風險溢價，以應付不同因素所引致的成本上漲。

M+建議

4.57 **M+**建議是諮詢委員會根據博物館小組的建議採納的新穎概念。經徵詢博物館專家及公眾的意見後，"視覺文化"獲採用為**M+**的主題。視覺文化是沒有固定框架的概念，儘管難以界定，但卻因而擴闊了可供探索的範圍，同時亦提供了因應環境的轉變而更新的可塑性。視覺文化不僅包括視覺藝術，還包括建築、設計、活動影像及流行文化。視覺文化與發展西九文化區成為世界級文化藝術區的目標息息相關，以彰顯香港的獨特文化定位，在反映香港文化多元性的同時，也表現了本港

第IV章：西九文化區的財務安排

對文化的持續發展注入活力的貢獻。據博物館小組所述，**M+**是一個高瞻遠矚、靈活多變及具社會觸覺的構思，可鼓勵對話及提供意念、展品、教育和娛樂。**M+**的形式是開放的，鼓勵市民、各界專業人士和世界各地的專家攜手合作、互相切磋及跨界別意見交流。

4.58 鑒於視覺文化的概念新穎及涵蓋範圍廣泛，小組委員會深切關注到**M+**的未來設計及營運，以及長遠上是否可以持續營運。委員憂慮，由於市民大眾對**M+**的概念並不熟悉，**M+**未必能夠在本港及其他地方吸引大量訪客，結果出現龐大的營運赤字，而需要以公帑補貼。專家顧問亦指出，財務顧問的分析顯示，**M+**需要107億元來建造及營運50年。此金額等於整個西九文化區的264億元資本及營運赤字的40%(不包括零售／飲食／娛樂設施部分)。**M+**在2032年的年度赤字約為4億元(按2008年淨現值)，屆時第一期及第二期發展計劃已全部投入營運。到2059年，單單**M+**的營運赤字便會佔西九文化區的年度營運赤字的89%。鑒於上述數字，小組委員會認為須小心審視**M+**的撥款及營運，以免其長遠上變成龐大的財政負擔。就此，小組委員會促請政府當局提供更多支持理據，以證明興建**M+**是可取的，以及提供有關**M+**的建議規模、未來營運及融資安排的具體詳情。小組委員會亦關注到**M+**日後的職員人手問題，以及會否由有能力把**M+**提升至世界級水平的專才負責管理。

4.59 關於**M+**的財務評估方面，政府當局指出，財務顧問已採用審慎的方法估計**M+**的收入，並且沒有把捐款計算在內。該等捐款可改善**M+**的財政狀況。經政府當局介紹**M+**的願景後，小組委員會理解到，**M+**可令香港在世界地圖上，展現國際文化都會的形象。然而，部分委員對於**M+**的概念是否可行深表關注，尤其關注到**M+**在其地位尚未足以吸引優質藏品的那些年度所處的境況。結果，儘管有龐大的資金投放在其建築設施及藏品，**M+**的訪客人數可能會遠低於財務顧問的估算，以致**M+**更難建立世界知名博物館的地位。

第IV章：西九文化區的財務安排

4.60 財務顧問假設M+最初要注資10億元(按2006年價格計算)，用作建立具規模及吸引力的館藏，以配合M+在2015年投入運作後的地位和特色。財務顧問亦就M+其後直至2059年，作出每年2,000萬元(按2006年價格計算)的館藏預算。專家顧問質疑這種營運模式的假設，是否唯一可認真考慮的選擇。小組委員會察悉，財務顧問假設M+的成本回收率偏低，而此假設的基礎是M+收取的入場費以國際標準而言屬於偏低。專家顧問亦質疑M+的館藏能否吸引足夠的訪客，以產生合理的回報，讓M+可持續營運。就此，部分委員關注到可如何開源節流，以保持收支平衡穩健。

減低成本

4.61 關於可否減低M+的成本，小組委員會察悉，按現時建議，M+的規模已較原建議縮減30%，而縮減規模的M+將會分兩期發展。小組委員會詢問，可否進一步縮減M+的規模，或是把第一期的任何部分延遲至第二期進行，因為屆時將可較為確定M+能否成功吸引觀眾。政府當局解釋，進一步縮減M+的規模會窒礙M+發展為世界級的當代文化藝術館，以致M+無法實現其願景。

4.62 專家顧問曾探討可為M+減低營運成本及增加收入的方法，並建議一個仿效古根漢博物館或龐比度博物館的國際專營權方案。專家顧問預算，透過簽訂專營權協議，或可節省15億元資本成本及33億元營運成本，合共節省48億元。

4.63 小組委員會部分委員要求政府當局就國際專營權的方案再作考慮，使M+的營運規模能與世界知名的博物館媲美，同時又可減少資本成本和營運成本。就此，博物館小組的成員表示，博物館小組的原意是從"現今角度"和"香港角度"展現M+的概念，讓觀眾感受到獨特的香港社會與文化的觀點。由國際營運者營辦M+，或會無法符合M+的理念，致使其失去

第IV章：西九文化區的財務安排

香港的獨特文化特色，並失去策展的自主權。政府當局認為，這項安排在長遠而言會妨礙M+與其他國際知名的博物館合作。

4.64 關於建立館藏方面，政府當局向小組委員會保證，就提供藏品予M+展覽之用方面已作審慎考慮，因為康文署在全港轄下的博物館有大量的視覺文化藏品，合計約有62 400件藏品，包括繪畫、書法、陶瓷、印刷、攝影、雕塑、時裝、包裝、海報、玩具等。此外，亦有大量的香港電影及影音材料。再者，若干重要及知名的私人收藏家亦願意在類似M+的世界級博物館，展示他們的收藏品。與世界各地其他世界級的視覺文化機構一樣，M+不會單靠藏品建立本身的地位，還會藉借用展品、租用藏品、外判予藝術家創作展品，以及製作精彩節目等方法吸引觀眾。政府當局強調，博物館是一個文化藝術教育機構，因此其價值不能純粹以財務收益來衡量。政府當局認為，相對於康文署轄下所有博物館每年5億元的總經常開支，M+每年約為3億元的預計營運赤字相當合理，因為M+是要發展為世界級的機構，而其估計總樓面面積約達康文署轄下所有博物館的50%。

入場費

4.65 至於M+的預計入場費偏低(按2006年價格計算，第一期為27.5元，而第一期及第二期合計則為30元)的問題，小組委員會察悉，該項預算是根據康文署所管理的現有博物館的現行收費而釐定的。有關的收費水平已顧及市民大眾的負擔能力，以及M+在香港推廣視覺藝術教育的使命。政府當局指出，有關的預計入場費並非固定不變，西九管理局可根據當時的情況加以調整。

4.66 關於M+的職員人數，以及委員就能否聘得所需員工提出的關注，政府當局表示，M+第一期及第二期將分別需要320名及336名相等於全職的員工(包括主管以至策展及內務管理的各

第IV章：西九文化區的財務安排

階層員工)。政府當局認為，與世界各地主要文化機構的員工數目相比，M+的預計人手編制實屬審慎和合理。然而，實際的人手編制，則須由西九管理局及日後實際負責發展和管理M+的機構釐定。雖然行政、市場推廣、展覽管理及財務等大部分範疇，均可以在香港聘請所需的員工，但可能需要填補某些範疇所欠缺的專才，主要包括在視覺文化方面擁有國際經驗及網絡的策展專家。該等專家最初須從其他地方物色，而當局亦會透過臨時M+提供適當的教育及訓練，以培育本地的專才。

預留經費以供50年後進行大型的翻新及重建工程

4.67 小組委員會就是否有經費供50年後進行大型翻新及重建工程之用表示關注，財務顧問就此解釋，採用了長達50年的項目期，是用以分析西九文化區的長遠發展在財務上的可行性。採用這年期的項目期，已較其他長遠發展項目的慣常專業評估更為嚴格。根據財務顧問的分析，當局已為各項設施每隔一段適當時期進行大修，以及每年建築保養所需的費用提供撥款準備。因此，該等設施在50年後應仍能維持良好狀況，並可繼續全面運作。最後一次大型翻新將於2053年進行，因此無須申請另一輪資本撥款，在50年後重建所有設施。

財務安排的可持續性及可能出現的"最壞"情況

4.68 小組委員會關注到，由於項目年期長達50年，有多個因素可能會影響到財務分析建基的假設是否成立。部分委員認為，政府當局有責任告知立法會及公眾，如成本和回報最終與推算有出入，"最壞"的情況將會如何，以及預算所需的補充撥款金額為何。

4.69 就此，政府當局在2008年6月5日的會議上告知小組委員會，有關的財務評估是按專業及嚴謹的程序進行。評估工作及其後的修訂需時15個月方完成，並經由夏佳理議員任召集人

第IV章：西九文化區的財務安排

的財務小組審核。評估的結論認為，一筆過撥款216億元(2008年淨現值)以支付資本成本，並利用西九文化區內零售／飲食／娛樂設施的租金收入補貼文化藝術設施的營運赤字，是持續可行的融資方式。根據現行的評估，政府當局認為並無充分理由，設想會出現"最壞"的情況，就是有任何一個建議場地可能不會按計劃建造。

4.70 小組委員會要求政府當局述明，假如一筆過撥款在50年內或50年後不敷應用，當局會否向立法會申請補充撥款。政府當局表示，向西九管理局提供216億元一筆過撥款，目的是要確保西九文化區發展計劃在財政上可自給自足。西九管理局會審慎擬訂西九文化區的總體規劃，以及區內擬建設施的設計，並以合適的發展組合和人才發展和管理該等設施。因此，並無理由要懷疑西九文化區發展計劃的可行性及持續發展能力。就補貼文化藝術設施的營運赤字所作的安排，應足以維持西九文化區第一期及第二期設施的持續營運。政府當局強調，當局不預期有需要向立法會申請額外撥款。況且，西九管理局可透過私營機構融資及捐助籌集經費。

以分期形式發放撥款的空間

4.71 小組委員會曾研究一項替代安排，就是分期批准及發放撥款予西九管理局，而最初本着的考慮是，這項安排可回應以下的關注：西九管理局作為新成立的法定機構，會因為需要管理如此龐大的資金而承擔沉重的壓力，而西九管理局亦需要時間，使公眾對其管理財政資源(尤其是該筆216億元撥款的投資)的能力建立信心。

4.72 就此，政府當局解釋，分期撥款模式會有若干主要缺點。首先，如以分期形式發放撥款，資金方面將出現不明確的情況，以致對制訂西九文化區的總綱藍圖(須列出所有擬議設施)和各項設施的發展構成不良影響，尤其是如西九管理局須

第IV章：西九文化區的財務安排

依照諮詢委員會建議的時間表，在2014-2015年度(即在6至7年內)完成第一期的所有擬議設施(12個演藝場地，以及M+總面積的70%，展覽中心和零售／飲食／娛樂設施)的興建工程。透過一筆過撥款，西九管理局將可及時地、綜合考慮設施的設計、興建和節目。在實際上，這是必要的，因為任何世界級的藝術文化設施均應以"由內而外"的形式設計和興建，即充分地考慮用家的要求，以及照顧管理和營運需要。此外，任何世界級的表演和展覽計劃通常均須要數年時間籌備。因此，無論從聘請最佳的人才和團體，計劃、設計和管理不同設施，以至及早洽談和委約主要的世界級文化藝術節目在不同設施上演，撥款的穩定性對於西九文化區管理局來說均屬必要。

4.73 政府當局強調的另一主要缺點是，一筆過撥款是以項目期間資本成本預計現金流量的2008年淨現值計算，西九管理局須利用任何未動用的款項賺取充足投資收入，以應付項目期內預計的現金流量需要。如在一段時間內以分期方式支付該筆撥款，在任何時候可供投資的實際款額將會減少。西九管理局因而較難靈活制訂投資組合，在較低風險下獲取最大回報。

4.74 政府當局亦強調，一筆過撥款將更能鼓勵西九管理局善用其掌管的財政資源，按諮詢委員會的建議，以財政自給自足和持續可行的方式發展及營運西九文化區。

4.75 小組委員會察悉，根據財務顧問的預算，第一期發展所需的總資本成本約為198億元，佔建議的一筆過撥款的91.8%。因此，若分兩期批准及發放該筆撥款，而第一期的撥款足夠應付整個第一期發展所需的經費，則從第一期撥款分拆出來的款項將會少於216億元的10%。雖然日後成立的西九管理局可在進一步檢討各項推行及其他方面的因素後，調整改善第一期發展工程的推行時間表，小組委員會承認，純粹為採納分期撥款的模式，而要在現階段把第一期發展隨意分拆成多個階段，並非可取的做法。

第IV章：西九文化區的財務安排

4.76 小組委員會認同，提供一筆過撥款的主要理據，是要讓整項西九文化區發展計劃可按財政上自給自足及持續可行的模式，以綜合方式進行發展及營運，而西九管理局將獲賦權責，透過審慎的財政管理，並利用撥款資金進行明智的投資，以達致上述目標。鑒於政府當局再次保證，在項目期間應可達到每年6.1%的預算投資回報，加上在現金流量出現困難時可推遲第二期的發展工程，部分委員最終被說服，認為分期發放撥款的安排並沒有重大好處。然而，其他委員對西九管理局在這早期階段便獲批整筆撥款，仍不表信服，因為現時尚未制訂足夠的制衡機制，可監察這新成立的機構如何使用公帑撥款。

4.77 關於審慎理財方面，政府當局向小組委員會保證，日後法例規定西九管理局須以應有的謹慎和應盡的努力，管理其財政(包括資源)。預期西九管理局將須靠賴該等財政資源，以財政上持續可行的方式，發展及營運各項文化藝術設施、相關設施及附屬設施。在這方面，西九管理局須以審慎理財方式，把可供投資的資金投資於財政司司長指明類別的投資項目。西九管理局亦可借貸或進行集資。行政長官可作出指示，規定西九管理局若未取得財政司司長的批准，任何借貸或集資的款額不得高於某一指定限額。

4.78 小組委員會認為，西九管理局須確保其運作及財務安排均公開讓立法會及公眾監察，這點至為重要。就此，小組委員會促請政府當局作出承諾，日後將會要求西九管理局向立法會提交有關各項核心文化藝術設施的建造工程計劃及預算的定期報告、就核心文化藝術設施及零售／飲食／娛樂設施所擬訂的業務計劃、經審計的帳目報表，以及個別設施完工或施工耽延的報告。在2008年6月5日的小組委員會會議上，政府當局承諾會制訂安排，就開始運作並獲得撥款後的西九管理局如何使用該一筆過撥款，向立法會提交定期報告，而西九管理局亦會不時出席立法會及其委員會的會議，就西九文化區發展計劃向議員作出簡報。

第IV章：西九文化區的財務安排

4.79 小組委員會知悉，在第III期研究報告公布之時，申請216億元一筆過撥款的撥款建議已提交工務小組委員會審議。鑒於工務小組委員會安排在2008年6月18日的會議上考慮有關的撥款建議，為了讓工務小組委員會委員有機會瞭解撥款建議所涉及的事宜，以及小組委員會對融資方式及該筆216億元撥款的計算方式所持意見，小組委員會已在上述工務小組委員會會議舉行之之前，預先提供本章的擬稿予工務小組委員會參考。

背景

5.1 政府當局在其擬備的多份文件中表明，當局在推展西九文化區發展計劃時會恪守"以人為本"、"建立伙伴關係"及"民間主導"的原則。在規劃和發展西九文化區的過程中強調該等原則，是由文委會首先提出的。小組委員會認同文委會及政府在這方面的看法，並認為設立適當的架構對於實踐該等原則至為重要。在本章中，小組委員會會研究政府就發展及營運西九文化區而建議設立的架構，是否有助於實現西九文化區的願景，並符合上述原則。

5.2 成立獨立法定機構以監督西九文化區的規劃、發展和營運的構思，最先在2005年1月5日的立法會會議上就"西九龍文娛藝術區發展計劃"進行議案辯論時提出。根據該項獲通過的議案的措辭(附錄5.1)，立法會強烈促請政府當局成立一個由各界人士組成的西九文化區發展管理局，該局須為法定組織，負責規劃、發展及管理西九文化區。當時政府當局正根據建議邀請書框架，進行西九文化區發展計劃的工作。

5.3 在2005年7月發表的小組委員會第I期研究報告中，小組委員會建議就西九文化區的發展事宜設立監督機構。小組委員會認為此監督機構應委以監督該項計劃發展事宜的重任，其職責包括統籌及推行基建設施的發展，包括設計、規劃及實施，以及就西九文化區各項核心設施的管理與營運，與藝術界以伙伴形式共同承擔整體控制及監察的工作。

5.4 政府當局在2005年10月7日公布採納建議邀請書框架下的修訂發展模式時，承認成立獨立機構負責監督西九文化區的規劃、設計、發展及營運工作，讓公眾有更大程度的參與和有關方面作出有效監察，得到公眾廣泛支持。政務司司長在2006年2月公布政府不再根據建議邀請書框架推展西九文化區的工作時，再度確認此立場。

第V章：推展西九文化區發展計劃的法定機構

5.5 與此同時，小組委員會繼續邀請公眾人士就該獨立機構的角色、職責範圍、職能、機構管治架構和運作模式提出意見。在2006年1月發表的第II期研究報告中，小組委員會認為當局應立即成立一個法定機構，負責推動西九文化區的工作。小組委員會認同確有需要讓法定機構在運作上享有高度的自主權，但亦強調該機構的財政預算及財務需求，須受公眾監察和獲得立法會批准，並應設立機制確保新成立的機構能有良好的機構管治。

5.6 成立西九管理局，是諮詢委員會所提出的其中一項主要建議。諮詢委員會於2006年4月設立，負責重新審視西九文化區內各項文化藝術設施的需要。諮詢委員會於2007年9月12日發表其建議報告書，當中建議政府應在實際可行的情況下，盡早制訂有關成立西九管理局的立法建議。諮詢委員會亦以相當具體的措辭，就西九管理局的目標、職能及權力，以及加強管理局的公眾問責性和保障公眾利益的措施，提出了多項建議。鑒於賦權法例制定需時，諮詢委員會認為，當局有需要考慮是否須以行政方式成立臨時管理機構或某種形式的督導委員會，以盡快推展初期的籌劃工作。

5.7 在諮詢委員會的報告書發表後不久，政府當局告知小組委員會，當局有意在公眾參與活動結束後，向立法會提交有關西九管理局的法例，以期能於2004至2008年的立法會任期結束之前通過該項法例。政府當局只有在相關條例草案無法按此時間表獲得通過的情況下，才會考慮成立臨時管理機構以進行初期的籌劃工作。

5.8 鑒於相關法例的擬備工作當時只是剛剛展開，小組委員會預期，可供立法會審議相關法例的時間將會非常緊迫。為加快有關的過程，小組委員會要求政府當局提供文件，闡述其對擬議法例的構想，並盡量提供更多的細節資料，以便立法會議員及公眾可在條例草案擬稿作最後定稿之前，提供意見予政

第V章：推展西九文化區發展計劃的法定機構

府當局考慮。其後，在《西九文化區管理局條例草案》於2008年2月1日刊登憲報之前，小組委員會舉行了連串會議，就擬議法例的主要範疇進行討論，以及聽取關注團體對政府當局的建議所提出的意見。在條例草案刊登憲報後，至內務委員會於2008年2月22日成立相關的法案委員會期間，小組委員會繼續舉行會議。為有助法案委員會審議《西九文化區管理局條例草案》，小組委員會在2008年3月發出一份文件(即本報告第V章的第一稿)，載列其就擬議的西九管理局進行商議的結果。

《西九文化區管理局條例草案》

5.9 按照諮詢委員會的建議，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，以及確保整項計劃在財務上的可持續性。西九管理局在執行其職能時，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，並獲賦予所需的權力執行有關職能。西九管理局的管治及執行機構將會是一個由不超過20名成員組成的董事局。除行政總裁外，董事局所有成員均由行政長官委任。條例草案亦就與西九管理局有關的規劃和財務事宜作出規定。本章集中論述條例草案所載的擬議架構安排及問責措施。西九文化區發展計劃的城市規劃及財務事宜，則會在本研究報告另外兩章中討論。

西九管理局的使命與目標

5.10 小組委員會贊同團體代表所表達的期望，就是西九管理局應為一個相關界別人士主導的法定機構，而非政府主導的官僚機構。成立西九管理局的主要目的，是讓西九文化區可透過由下而上及民間主導的方式落實推行。西九文化區必須植根於民間，而西九管理局的宗旨和職能亦因此須涵蓋極廣泛的社

第V章：推展西九文化區發展計劃的法定機構

會層面，並以豐富香港市民的文化生活為最終目標。西九管理局在履行其職能時，須力求以專業方式運作，並秉持文化多元和尊重創意的原則。

5.11 小組委員會亦同意部分團體的意見，認為西九管理局應肩負保護和孕育本地的獨特文化環境，以及推廣確認本土文化的使命。當局極有需要提升低收入人士及居住在新市鎮和偏遠地區居民的文化生活素質。就此，西九管理局應預留部分撥款，進行外展文化活動和藝術教育。小組委員會亦理解到，部分團體憂慮，由於西九管理局須在財政上自付盈虧，加上將要處理大量的物業業務(即零售／飲食／娛樂設施)，以賺取收入補貼文化場地的營運赤字，西九管理局將會成為一間大型的物業及場地管理公司。

5.12 小組委員會認為，鑒於社會對西九管理局的期望甚高，而西九管理局的工作對市民生活質素又有重大的影響，有關的法例應以具體的措辭訂明西九管理局的使命與目標，並在可能的情況下制訂客觀的指標，以便公眾持續監察其工作，並按西九管理局的使命和目標評估其達致的工作表現。關於這方面，小組委員會察悉，法案委員會委員表達了類似的意見，而政府當局亦承諾會改善條例草案的相關條文，藉以更清楚反映西九文化區發展計劃的願景與目標。

西九管理局與現有政府機構和法定機構在撥款方面的職責劃分

5.13 部分團體關注到，西九管理局的職能和權力可能涵蓋太多範疇，並與部分現有政府及法定機構的職能重疊。目前，民政事務局及香港藝術發展局是以資助形式，向藝術工作者及藝術團體提供直接撥款資助的兩個主要政府／法定機構，而康文署則透過舉辦不同的節目／活動及管理轄下場地，向藝術工作者及藝術團體提供其他種類的支援。成立西九管理局及啟用

第V章：推展西九文化區發展計劃的法定機構

西九文化區內的藝術文化設施，將會為本地藝術文化界創造新景象。根據條例草案，西九管理局將擁有多項權力，包括贊助或提供財政支援，以協助籌辦各類藝術及文化相關的活動，以及委託製作、舉辦或推出任何視覺藝術作品、展覽或戲劇、音樂、舞蹈或其他藝術製作。

5.14 鑒於將有大量資源撥歸西九管理局支配運用，預計西九管理局向本地藝術工作者及藝術團體所提供的直接及間接撥款資助，會對本地藝術文化界的現行撥款制度有重要影響。小組委員會要求政府當局審慎研究此事，以及制訂措施確保有效運用公共資源。政府當局向小組委員會保證，西九管理局將會與政府及其他相關法定機構緊密合作，以實踐其願景和使命。民政事務局作為負責藝術文化政策的政策局，將會制訂措施，以確保政府與相關的法定機構(包括西九管理局)能有效協調，並會訂立適當機制，確保公共資源得以有效運用。

5.15 小組委員會亦察悉，為了實現西九文化區的願景和目標，政府現正計劃從2008-2009年度起增加整體的資源撥備，透過一系列不同的措施，以加強發展文化軟件和培育人才。政府亦會把握發展西九文化區的機遇，檢討和理順本港文化政策的目標，特別是會致力把香港發展為一個國際文化都會。

西九管理局董事局的成員組合及委任機制

5.16 在第II期研究報告中，小組委員會指出該法定機構應具有廣泛的代表性，而且有公眾高度參與，這點至為重要。儘管期望每個界別在該機構中均有代表是不切實際的想法，但相關界別例如藝術文化界及建造界，在該法定機構內必須有其代表。小組委員會又強調，在法定機構內有代表的各個團體，應保持均衡參與，而不應由某個組別主導，並建議有份參與規

第V章：推展西九文化區發展計劃的法定機構

劃、推行及管理文化設施和非文化設施的有關各方應有代表加入該法定機構。

5.17 小組委員會察悉，團體代表有普遍的共識，認為西九管理局的組成應依循“相關界別人士主導”的原則。不少團體建議管治委員會的成員應包括代表各個藝術文化界別的人士、民間代表(例如立法會議員和區議會議員)，以及在與西九文化區發展計劃不同發展階段相關的範疇中具備專才的專業人士。數個團體強調有需要在法例中清楚訂明委任不同人士加入西九管理局的準則。

5.18 關於委任機制方面，小組委員會注意到，對於是否應以提名及選舉方式選出西九管理局董事局非公職人員成員一事，各團體持不同的意見。贊成這項安排的團體有一個共同信念，就是由他們的相關界別提名或選出的成員，在所屬界別中會有較大的支持，從而會令西九管理局董事局更具公信力及更能代表相關的界別。數個團體提述香港藝術發展局所採用的提名制度，並建議把該制度修訂改善後，將之應用於西九管理局。至於團體提出的其他意見，亦包括採用經修訂的香港藝術中心選出部分監督團成員的選舉制度，以及使用行政長官選舉委員會專業界別分組選舉的選民登記冊。

5.19 部分團體反對採用提名或選舉制度選出西九管理局董事局非公職人員成員，或對此表示有所保留。他們主要關注的是該等機制會使西九管理局變得政治化，以及有損管理局的專業運作。數個團體認為香港藝術發展局的現有提名制度存在問題，因此他們不贊成就西九管理局採用同一安排。

條例草案提出的建議

5.20 條例草案訂明西九管理局董事局應由不多於20名成員組成，包括 ——

第V章：推展西九文化區發展計劃的法定機構

- (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名屬行政長官認為是與藝術文化有關的人士的成員，以及最少一名屬立法會議員的成員；及
- (d) 3名屬公職人員的其他成員。

政府當局表示，加入董事局的3名公職人員將會是民政事務局局長或其代表、發展局局長或其代表，以及財經事務及庫務局局長或其代表。

5.21 條例草案訂明，所有董事(行政總裁除外)均須由行政長官委任，而屬公職人員的董事的人數，不得超逾並非公職人員的董事的人數。條例草案亦訂明董事局可設立委員會，處理各項事宜，尤其是關於規劃、財政及營運藝術文化設施的事宜。

小組委員會就擬議成員組合提出的意見

5.22 小組委員會認為把董事局的成員數目上限定為不多於20人是合適的做法，並同意董事局應包括最少一名立法會議員及最少5名來自藝術文化界的成員。小組委員會贊同政府當局的意見，認為在西九文化區發展計劃的不同階段，需要具備不同範疇的專長和知識的人才，協助發展和營運西九文化區，但認為有關的委任機制應具透明度，而政府當局應就董事局成員的委任向公眾負責。在這方面，小組委員會部分委員認為，適當的做法是在法例中訂明行政長官於作出委任時，應要顧及的相關考慮因素，例如準候選人所須具備的相關背景、專才及其他重要條件，以及必須維持各相關界別人士的代表數目均衡等。

第V章：推展西九文化區發展計劃的法定機構

5.23 關於揀選委任人選的方法，為確保該法定機構的成員可代表各相關界別，並具有認受性，小組委員會認為有充分理由以提名或選舉方式選出部分董事，而該等董事應以代表身份而非個人身份獲委任加入董事局。

5.24 小組委員會建議，作為一項加強西九管理局對立法會的問責性的措施，立法會議員以互選方式選出立法會議員加入本地大學管治機構的安排，亦應適用於選出立法會議員加入西九管理局董事局。政府當局並不接納有關的選舉安排，強調立法會議員可透過不同方式提議最合適的議員，供行政長官考慮作出委任。

5.25 至於西九管理局董事局其他非公職人員成員，小組委員會認為政府當局應與相關界別磋商，致力制訂適合的提名或選舉機制，選出該等成員。小組委員會知悉，現時只有香港藝術發展局及建造業議會這兩個本地法定公共機構，在各自的賦權法例¹中訂明由特定組織提名委員的規定。

5.26 上述兩個法定機構的提名機制的詳細安排雖有分別，背後的精神卻是一致的。在制定有關法例時，立法會議員相信，透過提名機制獲委任加入管治委員會的人士在所屬界別中會有較高程度的認受性，以及該等人士會擔當所屬界別與管治機構互通意見的橋樑。此外，由於該等成員會向所屬界別負責，管治機構的公眾問責性亦會加強。

5.27 小組委員會部分委員感到失望的是，政府當局在很早階段便已否定採用提名或選舉機制。根據政府當局的解釋，為有關界別確立清楚的定義，是建立一個可行的提名機制的先決

¹ 就香港藝術發展局而言，有關的提名安排於《香港藝術發展局條例》(第472章)第3條中訂明。就建造業議會而言，有關的提名安排於《建造業議會條例》(第587章)第9條中訂明。

第V章：推展西九文化區發展計劃的法定機構

條件。鑒於政府並無為藝術文化界訂立註冊制度，就西九管理局董事局採用提名機制會引起爭拗和不滿。

5.28 小組委員會認同，擬備有關各方均同意的提名或選舉機制會有困難。然而，由於香港藝術發展局有10名代表藝術文化的特定利益界別的成員，是按照這樣的機制選出，政府當局有責任參考這方面的經驗，並與有關界別磋商，制訂一個切合西九管理局的情況的新提名／選舉機制。至於專業界別，現時各個本地專業學會均設有確立已久的會員註冊制度，部分甚至受法例規管。視乎相關專業界別所提出的意見，政府當局亦可考慮採用根據現行的選舉法例所制訂的選民登記冊，例如行政長官選舉委員會成員選舉及立法會功能界別議員選舉所用的選民登記冊。

5.29 若所有非公職人員董事均不經提名或選舉制度選出(該等制度應在經過廣泛諮詢相關界別後制訂)，而是由行政長官直接委任，公眾很可能會覺得董事局只不過是一個變相的政府主導官僚機構，儘管事實並非如此。西九管理局的獨立性和代表性將會不斷受到質疑，而管理局將難以建立其作為一個獨立並以相關界別人士為主導的西九文化區發展計劃管治和執行機構，所須具備的公信力和聲譽。

近期的發展

5.30 小組委員會察悉，法案委員會部分委員對條例草案所訂的委任機制表示深切關注，認為有關機制會嚴重削弱西九管理局的獨立性，因為整項委任工作將會閉門進行，並由行政長官一人全權決定。此外，條例草案亦無訂定任何制衡機制，以避免“用人唯親”。鑒於政府當局解釋，為文化藝術界訂明一套妥善而公平的選舉或提名制度存在實際困難，法案委員會委員提出了多項建議，以期能改善西九管理局董事局的組成機制。該等建議包括 ——

第V章： 推展西九文化區發展計劃的法定機構

- (a) 供委任加入董事局的人選應透過公開招募／提名程序物色，並應設立一個獨立委員會，按照一套客觀的準則評估有關人選是否適合委任加入董事局；
- (b) 法例應訂明委任的準則，例如人選所須具備的背景與條件；及
- (c) 應強制規定行政長官須就提名董事局成員人選諮詢某些機構(例如香港藝術發展局)。

5.31 小組委員會認為，上述建議可以並存，並值得政府當局和法案委員會進一步考慮。此外，假如所涉及的困難並非無法克服，應保留選舉方法作為其中一個方案。小組委員會重申其意見，就是董事局內的立法會議員應由立法會議員以互選方式選出。

西九管理局主席的人選

5.32 條例草案訂明，西九管理局的主席可由公職人員或非公職人員出任。小組委員會深切關注到，若西九管理局由極高級的公職人員(例如政務司司長)掌管，對法定機構所施行的慣常權力制衡機制將會失效。因此，各政府部門及有關當局就西九管理局的財務管理、規劃及文化發展工作等事宜所應擔當的監察角色，很可能會被該名公職人員在政府架構內極高的地位所凌駕。再者，加入西九管理局董事局並須代表政府擔當監察西九管理局工作的角色的3名公職人員成員，亦即民政事務局局长、發展局局长和財經事務及庫務局局长，將會發現要妥為履行監察的角色，即使並非沒可能，亦甚為困難，因為在現行的政府架構制度下，該3名局长均直接或間接是政務司司長的下屬。

第V章：推展西九文化區發展計劃的法定機構

5.33 小組委員會認為，由公職人員掌管西九管理局，無助於管理局達致推動香港長遠發展為國際文化藝術中心的使命，原因是公職人員很可能缺乏在國際文化藝術領域的經驗及視野，而這些都是領導西九管理局所需的條件。就實際而言，鑒於高級公職人員的工作和職責非常繁重，他或她未必可以專心致志地擔任西九管理局主席一職。

5.34 小組委員會要求政府當局處理上述的關注事項，但一直不得要領。政府當局拒絕提供實質答案，闡明在一般情況或就現時西九管理局的情況下委任公職人員擔任法定機構主席的政策考慮因素，但重申必須讓行政長官有足夠彈性在不同時候，從政府內部或外間委任最適合的人選出任主席。至於委員就慣常的制衡機制將會失效所表達的關注，政府當局堅稱各政府部門和執法機關會依循相關法例，履行其角色和職能，不會因主席是否公職人員又或其職位高低而有別。

5.35 小組委員會依然認為，由於西九管理局將獲賦廣泛權力，並會獲撥大量公共資源供其支配運用，若西九管理局由極高級的公職人員掌管，政府官僚架構的上司／下屬關係定會發揮干預影響，並很可能會凌駕透過條例草案及其他現有條例所施行的各種制衡措施。屆時，西九管理局的獨立性便會嚴重削弱。

法定機構的公眾問責性及運作透明度

5.36 在其第II期研究報告中，小組委員會強調，為確保西九文化區可以最符合公眾利益的方式發展及推行，而不是只照顧在法定機構內獲得代表的相關界別的利益，該機構的運作應有問責性和透明度，並符合良好管治的原則。該等基要原則必須體現在該法定機構的運作模式。至於如何達致此目標，以及

第V章： 推展西九文化區發展計劃的法定機構

應以立法方式還是行政手段達致有關目標，則應在審議相關立法建議時，參考公眾意見而詳加研究。

5.37 政府當局表示，條例草案所訂明的下列安排，將可確保西九管理局的公眾問責性 ——

- (a) 規定董事局成員須申報利害關係，以及規定西九管理局公開該等資料讓公眾查閱；
- (b) 指定西九管理局為須受《防止賄賂條例》及《申訴專員條例》規管的公共機構；
- (c) 規定須把為期3年的事務計劃及每年的業務計劃送交政府備案；
- (d) 規定須向政府提交年報及經審計的帳目報表，以便政府將之提交立法會省覽；
- (e) 規定西九管理局的主席及行政總裁須出席立法會會議，並回答在會議上提出的問題；
- (f) 規定西九管理局須就與西九文化區的發展與營運有關的事宜諮詢公眾；及
- (g) 授予審計署署長權力，對管理局在履行其職能時使用資源的方式是否符合經濟原則及是否講求效率與效用，進行研究。

5.38 小組委員會察悉，團體代表有普遍共識，認為西九管理局應以高度透明的方式運作。當局應採取足夠措施，確保管理局會受公眾充分監察和立法會有效監管。除政府當局所建議的公眾問責措施外，不少團體均強調有需要密切監察西九管理

第V章：推展西九文化區發展計劃的法定機構

局的財務管理，以及其財政資源的調配。他們認為立法會應透過審議和質詢西九管理局的財政預算，在此方面擔當一個重要角色。部分團體建議，西九管理局的事務計劃和業務計劃應予公開，以供審視和討論，而西九管理局應向立法會匯報其運作情況，並須定期接受立法會質詢。小組委員會同意團體代表的意見，認為西九管理局的運作應高度透明，並應向公眾及立法會負責。小組委員會又認為，條例草案所提出的相關建議，不足以確保西九管理局運作具透明度，並向公眾負責。關於這方面，小組委員會曾詳細商議有關強制規定西九管理局須公開舉行會議，以及讓公眾取得有關其工作計劃的資料。

向公眾開放會議

5.39 鑒於成立西九管理局是為了規劃、落實及營運西九文化區的藝術文化設施及其他附屬設施，管理局的政策和決定將會影響每個市民的生活質素。此外，西九文化區的各项設施，以及建造和營運該等設施所需的資源，實際上都是公眾資源。因此，市民應有權知道西九管理局作出會影響該等公共設施的決策的過程。為符合公眾的期望，小組委員會部分委員主張在條例草案中加入具體條文，訂明西九管理局須公開其會議，以及讓公眾取得西九管理局的資料。小組委員會部分委員感到失望的是，政府當局向立法會所提交的條例草案並無納入該等條文。

5.40 政府當局認為，西九管理局董事局在若干情況下可選擇公開一些會議，並把相關文件上載其網頁公開讓市民閱覽，但不宜強制規定西九管理局董事局的會議須公開舉行，亦不宜訂明西九管理局董事局應或不應在何種情況下或以何種方式，公開舉行會議。政府當局的主要論據是，董事局的大部分會議將牽涉很多與設施管理合約，甚至是與評核藝術團體表現有關的討論，這些討論不應向公眾公開。政府當局舉例以進一步為其立場辯護，指出雖然大部分現有法定機構(包括在香港

第V章：推展西九文化區發展計劃的法定機構

及其他地方的該等與文化藝術有關的法定機構)沒有須向公眾公開會議的法定要求，但某些法定機構亦選擇向公眾開放其中一些會議。

5.41 小組委員會認為，以適當方式草擬法例，訂明須舉行閉門會議的因素或情況，便可解決政府當局憂慮敏感資料被不適當或過早披露的問題。該等憂慮不應被用作藉口，而不要求西九管理局須公開其會議，以致削弱了公眾監察西九管理局的決策過程的權利。

5.42 小組委員會察悉，在立法會議員鍥而不捨，堅持要求法定機構的運作須有更高透明度的情況下，《城市規劃條例》及《建造業議會條例》已納入條文²，規定除了在該兩項條例所指明的情況外，城市規劃委員會及建造業議會必須舉行公開會議。關於舉行公開會議的強制性規定，是在2004年通過有關的法例修訂後，納入《城市規劃條例》。至於建造業議會，有關規定是透過在2005年提出的一項委員會審議階段修正案而成為法例的一部分。小組委員會認為此問題應在審議條例草案時詳細討論。

5.43 小組委員會察悉，《西九文化區管理局條例草案》委員會對“公開會議”的問題有不少討論。法案委員會委員表示強烈希望西九管理局會以高度透明的方式運作，以符合公眾期望西九管理局不應閉門作出決策的訴求。截至小組委員會擬備本報告為止，政府當局仍堅持其立場，認為以法律條文規定西九管理局須公開舉行會議，而在某些指明情況下方可舉行閉門會議，並非合適的做法。政府當局解釋，有別於規管或諮詢機構，

² 根據《城市規劃條例》(第131章)第2C條，在不抵觸該條文所訂的若干例外情況的情況下，城市規劃委員會及其轄下委員會的會議須向公眾人士開放。根據《建造業議會條例》(第587章)附表3第9條，在不抵觸若干指明例外情況的情況下，又或是在不抵觸如議會在顧及個別個案的整體情況後，合理地認為會議或會議的任何部分不應向公眾開放的條件下，則議會的會議須向公眾人士開放。

第V章：推展西九文化區發展計劃的法定機構

西九管理局的主要職能是規劃、發展、營運及保養西九文化區。政府當局預期西九管理局的董事局及委員會有絕大部分會議，討論內容會涉及商業及市場敏感的事宜，若披露該等討論的內容，西九管理局將很難以有效能和有效率的方式運作。

5.44 小組委員會亦察悉，法案委員會曾參考兩個前市政局的程序，該兩個前市政局利用政府所提供的經費撥款，規劃及興建各項文娛設施，並負責監督該等設施的管理和營運。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，唯涉及須閉門討論的機密和敏感項目則例外。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。政府當局指出，儘管訂有公開會議的安排，但大部分重要的商議工作(例如提交文化計劃)均會在委員會的閉門會議進行。小組委員會認為，有充分的理由對西九管理局訂立類似的"公開會議"規定，因為其就文化藝術設施所具的職能與兩個前市政局相似。若把"公開會議"的規定寫入法例，西九管理局及其委員會便有責任向公眾解釋不公開舉行會議的原因。是否有絕大部分會議需要閉門舉行，不應是主要的考慮因素。

讓公眾取得與西九管理局工作計劃有關的資料

5.45 根據條例草案，西九管理局須每年將一份事務計劃送交民政事務局局長備案，該計劃須涵蓋管理局未來3年的活動方案；西九管理局亦須每年將一份業務計劃送交民政事務局局長備案，該計劃須涵蓋管理局未來一年的活動及項目。政府當局認為該等規定是保障公眾利益的措施。鑒於事務計劃及業務計劃只會提交予政府當局，不會提供予立法會及公眾，小組委員會看不到為何該等規定能發揮上述作用。若立法會及市民大眾不能取閱西九管理局的工作計劃，他們可如何監察西九管理局的工作。

第V章：推展西九文化區發展計劃的法定機構

5.46 政府當局解釋，由於事務計劃和業務計劃中涉及屬於西九管理局職權範圍的內容，可能會包括一些市場敏感或機密的商業資料，條例草案所訂的安排旨在令西九管理局在執行其職能時，能夠享有若干程度的自主權和靈活性。這樣的解釋令人覺得政府當局對待西九管理局的方式，猶如對待一個私人商業機構，而不是一個法定公共機構。若西九管理局須以一個與法定公共機構一致的方式執行工作，便必須受不可拒絕向公眾公開資料的推定所規限。小組委員會認同可以有一些例外情況凌駕該項推定，但藉着在條例草案中加入適當的條文，便可顧及該等例外情況。

5.47 為辯護其立場，政府當局一再引述條例草案所載的各項"問責"措施，情況一如上文第5.37段所述。從過往關乎現有法定公共機構的經驗可見，該等措施實在難以向立法會和市民大眾提供充分保證。事實上，不少現有法定機構亦受該等規定規限，但據經驗顯示，該等規定遠遠未能發揮作用，不能有效確保有關當局向立法會和公眾負責，以及保障公眾利益。原因相當簡單明確：究竟公開多少與工作計劃及重大決策有關的資料，完全由法定機構自行決定。事實上，一直以來公眾可取得的資料，僅足以達到一些公關目的。公眾往往要到審計署署長這實際的最終監察者揭發出嚴重問題時，方知道有該等問題存在，但屆時可能已有大量公共資源已被濫用，而公眾利益亦已蒙損。

5.48 小組委員會察悉，對於西九管理局的事務計劃及業務計劃是否應向公眾披露，法案委員會委員持有不同的意見。然而，法案委員會有一個普遍共識，就是條例草案應訂明，西九管理局須讓公眾參與擬備其事務計劃及業務計劃，而西九管理局的周年報告則應載明管理局在該財政年度的活動，如何配合西九管理局的相關事務計劃及業務計劃。政府當局承諾為此目的在條例草案中加入適當的條文。

成立法定諮詢小組

5.49 小組委員會相信，若要實現建立一個"以人為本"及"民間主導"的西九文化區這願景，必須設立正式的機制，進行有系統的公眾參與活動。小組委員會的第II期研究報告³已闡明這觀點。

5.50 儘管小組委員會一再提出此方面的要求，政府當局依然拒絕朝這方向採取任何步驟，只是在條例草案中就公眾諮詢納入一項非常寬鬆的條文(條例草案第17條)。事實上，西九管理局幾乎可完全自由決定在何時及如何進行諮詢。對於小組委員會促請成立的諮詢小組，條例草案根本隻字不提。小組委員會認同在諮詢工作方面，應給予管理局某程度的自主權，但深信成立法定諮詢小組，並不會令管理局受到不必要的限制，反而可讓其透過一個有系統的方式，持續收集相關界別人士及市民大眾的意見。根據英國金融服務管理局的經驗，把諮詢工作在法例中訂為正式程序，透過設立金融服務消費者委員會及金融服務從業員委員會，可讓有關當局安排就所有支持及反對的意見進行公開討論，從而令有關建議仍在醞釀階段時，已能有效地令公眾注意到有關建議所產生的影響，並有助消減不明確的情況，盡量減少因缺乏理解而引致的阻力。

5.51 畢爾包都會30協會是把公眾參與活動正式化的另一上佳例子。該協會於1991年成立，是一個獨立的公民組織，主要宗旨在於進行以推動完成畢爾包都會振興策略計劃⁴為目標的宣傳工作及研究。都會30協會具有強大而又有代表性的成員組合，雖然只有十多名員工，但亦成功擔當了3個角色。其一，游說私營機構支持公共當局的措施，並游說公營機構支持私營組織的需要；其二，充當智囊團；其三，發揮連繫網絡作用，

³ 第II期研究報告第5.34至5.37段及第6.18及6.31段

⁴ 關於都會30協會的架構、職能及運作模式的詳情，載於小組委員會第II期研究報告第5.21至5.25段及附錄5.2。

第V章：推展西九文化區發展計劃的法定機構

把各自為政的利益團體連結起來。小組委員會理解到都會30協會並非透過立法成立的機構，但認為其有關振興畢爾包的經驗與西九文化區發展計劃甚有借鑒作用。鑒於香港的政治環境，小組委員會認為，透過立法成立一個類似都會30協會的正式的公眾參與機構，是可取的做法。此舉可確保該機構能獲得提供足夠的撥款及人手配套，並可清楚訂明西九管理局與該機構的關係，以及兩者將會如何合作。

5.52 小組委員會察悉，法案委員會部分委員建議就西九文化區發展計劃成立法定諮詢小組。有關委員認同該等小組的主要目的，在於利便持續進行有系統的公眾參與活動，並進一步建議，雖然西九管理局應有責任讓該等小組公開參與其事，有關的小組及其成員所提出的意見對管理局並無約束力。政府當局最初拒絕接納此建議，但在2008年6月12日卻表示，當局會動議委員會審議階段修正案，規定須設立一個諮詢小組，收集公眾對攸關管理局職能的事宜的意見。

良好管治

5.53 小組委員會在第II期研究報告中指出，鑒於西九文化區發展計劃涉及不同界別的利益，要令公眾覺得該法定機構獨立自主及不偏不倚，實屬重要。要使公眾有此感覺，最佳做法是為該法定機構設立一個獨立的秘書處，因為一個獨立的秘書處可令公眾更相信該法定機構是獨立運作，不受政府的不適當影響。為吸引具備所需才能、經驗及承擔的優秀人才擔任該法定機構的行政總監一職，制訂一套與該職位的職責相符，而又不致過分優厚的薪酬福利條件實屬重要。小組委員會認為不應在欠缺依據的情況下，釐定有關的薪酬福利條件，而應先制訂一個公平而客觀的機制⁵。

⁵ 第II期研究報告第4.32及4.34段

第V章：推展西九文化區發展計劃的法定機構

5.54 經檢討現有的法定公共機構的情況，並考慮相關的公眾關注意見後，小組委員會在第II期研究報告中建議，現時有迫切需要成立一個獨立的小組，負責(a)全面檢討現有各個法定機構的職員的薪酬福利條件，並建議一個釐定職員(尤其是行政首長)薪酬的機制；及(b)制訂一個披露該等人員的薪酬福利條件的機制，以便立法會及公眾進行監察。由於不少法定機構的經費是由公帑資助，小組委員會認為立法會必須有權審批該個建議機制⁶。

5.55 鑒於政府當局並無採取任何積極步驟，進行小組委員會所建議的全面檢討，因而欠缺一個公平而客觀的機制以釐定法定機構的職員的薪酬福利條件，小組委員會認為，西九管理局的賦權法例有需要訂明相關的機制。在這方面，小組委員會察悉，法案委員會曾提出此事討論。政府當局已承諾在條例草案加入新的條文，訂明須成立薪酬委員會，就有關管理局所有職員的津貼、福利及薪酬的事宜，以及其他相關事宜，向西九管理局提供意見。然而，政府當局認為，條例草案若訂明釐定薪酬福利條件的方法，會不必要地限制西九管理局為特定職位提供在市場具競爭力的聘用條件的彈性。至於披露西九管理局高級行政人員的薪酬福利條件方面，政府當局拒絕在法例訂明披露薪酬福利條件的方式和程度，但預期西九管理局會依循相若法定機構所採取的做法，在周年報告內披露其高級行政人員的薪酬福利條件。小組委員會部分委員認為，除非以法規或其他文書訂明釐定法定機構職員的薪酬福利條件的客觀準則及方法，並規定法定機構須遵守該等法規或文書，否則無法令公眾安心，確信法定機構會以良好的管治做法，處理職員的薪酬事宜。

5.56 小組委員會察悉，政府當局擬於2008年6月底或7月初恢復條例草案的二讀辯論。在小組委員會擬備本報告之時，法

⁶ 第II期研究報告第4.38及4.39段

第V章：推展西九文化區發展計劃的法定機構

案委員會仍在審議條例草案。法案委員會的商議工作詳情將會在其向內務委員會提交的報告內陳述。

第VI章：結論及未來路向

6.1 幾乎沒有任何其他發展計劃，在一段長時間內如此深受公眾關注，並引起眾多爭議。西九文化區發展計劃策劃了已近10年。該發展計劃在1999年展開，當時的構思是在西九龍填海區興建一個設備先進的表演場館，希望以高瞻遠矚的視野，建設可持續發展的壯觀建築，其後不久，這個構思演變成為發展一個世界級的藝術文娛綜合區。政府在1999至2002年期間，斷斷續續地公布發展這最後一幅可眺望維多利亞港的40公頃土地的計劃，令公眾滿懷希望及期待，尤以藝術文化界及創意工業界為然。西九文化區的願景蘊含一個夢想，希望透過“一個與時並進，超越商業和實利考慮，回應香港作為一個國際大都會在文化交流和發展上的長遠需要和挑戰的地方”，“激發一個更活潑的文化環境，亦可引動市民更熱衷地投入文化活動”¹。

6.2 隨着政府當局決定按照建議邀請書框架推行西九文化區發展計劃，上述具洞悉力及前瞻性的願景只淪為假象。建議邀請書框架的主要特色，是採用單一發展模式和建造大型天篷。立法會議員、藝術文化界及市民大眾對建議邀請書框架，均深表關注。公眾對西九文化區發展計劃的負面觀感日益強烈，很大程度上是由於政府當局一意孤行，即使議邀請書框架本質存有缺點，但仍執意堅持採用該框架，以致立法會須在2005年1月5日的立法會會議上通過一項議案表明立場²。在該項議案獲得通過後，內務委員會決定成立一個委員會，專責研究及跟進與發展西九文化區有關的事宜。

6.3 小組委員會在首年的工作中，分兩期就西九文化區的發展模式及硬件和軟件內容，進行詳細研究。小組委員會發表了兩份研究報告，論述在建議邀請書程序下所訂的發展模式有何不足之處，以及按有系統方式就西九文化區內擬建的設施諮詢公眾的需要。小組委員會感到高興的是，雖然政府當局需時超過一年才決定終止備受爭議的建議邀請書程序，但最終仍採

¹ 2001年概念規劃比賽的文件

² 請參閱附錄5.1所載獲通過的議案措辭

第VI章：結論及未來路向

納了小組委員會提出的部分主要建議，以推展西九文化區發展計劃。小組委員會歡迎當局成立諮詢委員會，並採用一個更有系統的方式，就西九文化區的硬件內容諮詢公眾及相關界別人士。小組委員會亦歡迎政府計劃成立一個法定機構，負責擬備發展西九文化區的總綱藍圖，並監督該項發展計劃的落實推行。儘管如此，小組委員會時刻不忘立法會有責任監察政府政策和公共資源的動用及處置，認為有必要確保相關的立法及財務建議均經過充分商議，方作最後定案以提交立法會考慮。

6.4 小組委員會明白諮詢委員會及其轄下其中兩個小組在擬訂本身的建議時做了大量工作，徵詢有關各方的意見。這有助提高透明度，讓人得以瞭解政府當局如何就西九文化區應興建的藝術文化設施，以及該等設施在證實確有需要後應如何發展和營運等事宜，提出其建議方案。雖然諮詢委員會及其小組進行的公眾諮詢工作，不能完全足以令市民大眾充分明白發展個別設施所涉及的長遠財政承擔，但它們所做的工作至少為推展該項發展計劃，奠定了一個頗穩固的基礎。

6.5 小組委員會與市民和藝術界一樣，熱切盼望西九文化區發展計劃可早日推行。然而，考慮到當中涉及大量的公共資源，加上西九文化區對香港的長遠發展影響重大，特別是對普羅大眾的文化生活影響尤深，小組委員會認為其有責任認真審視這個市民期待已久的大型發展計劃，除了對香港經濟及文化發展帶來裨益外，將會如何在長遠承擔方面影響香港市民。小組委員會在本報告中，亦載列了一些有關西九文化區發展計劃的重要規範指標，供政府當局及日後的西九管理局履行各自的角色和職能時用作參考，並有助相關的事務委員會或委員會日後進一步監察西九文化區發展計劃。

城市規劃及與鄰近社區的融合

建設地標式設施以提升美感及產生協同效應

6.6 小組委員會同意諮詢委員會的意見，認為主要的藝術文化設施應打造為西九文化區的地標，作為西九文化區的象徵和重點建築，以增加西九文化區的美感，吸引本港居民和世界各地的遊客。小組委員會亦認同核心藝術文化設施在適合情況下，應與西九文化區內零售／飲食／娛樂設施匯聚的概念，以產生協同效應，並吸引人流。這些美感魅力和匯聚效應，會有助引發西九文化區的遊人(尤其是年青一代)對藝術文化的興趣，激發他們透過積極參與藝術文化活動，令生活更豐富精彩。

6.7 政府當局和城市規劃委員會已展開西九文化區第一階段的城市規劃程序。小組委員會知悉，建議納入有關分區計劃大綱圖的發展參數普遍獲得公眾支持，儘管有少數團體及人士表明反對訂立建築物高度限制，而他們主要關注的是，訂立建築物高度限制可能會在其後的規劃階段，不利於一些具創意的建築設計，以及妨礙制訂最佳的發展圖則。小組委員會希望城市規劃委員會會審慎考慮該等意見，並作出能夠妥善處理該等團體及人士的關注問題的決定。

讓公眾更廣泛參與制訂規劃參數的工作

6.8 關於西九文化區發展圖則的擬備工作，小組委員會促請西九管理局讓公眾廣泛參與其事。除了有組織及有系統的公眾參與程序外，要公眾的參與具有意義及成果，有效地展示有關的建議方案建基的原則及概念是先決條件。在此方面，當局應特別重視以有效的方式作出介紹，讓公眾瞭解在不同的發展參數及發展組合下，各種土地用途及設施在空間上的關係。

第VI章：結論及未來路向

6.9 關於在發展圖則內不同土地用途及設施的詳細布局，小組委員會建議，除了着重公眾遙望山脊線的景觀影響外，政府當局亦應同樣重視空氣流通、自然光線滲透率，以及市民認為對優質生活環境至關重要的其他範疇。西九管理局應與有關的政府部門合作，研究可如何在整個西九文化區用地落實現代城市設計的原則。

沿海旁設置更多休憩用地供市民享用

6.10 一如諮詢委員會強調，西九文化區應致力達致多項目標，包括透過設置一個交通便利、自由開放、環境寬敞和生氣盎然的海旁供市民享用，成為優質生活的推動力。為達致此目標，小組委員會認為臨海的地方劃設一些範圍，設置多項康樂及綠化設施供市民享用，實屬重要。公眾休憩用地不應過於分散，並應方便市民大眾(包括使用輪椅人士)前往。鑒於公眾強烈要求在西九文化區關設休憩用地，小組委員會建議，預留用作發展第二期藝術文化設施的地方，亦應暫時用作公眾休憩用地，而該等公眾休憩用地的設計，應有利於吸引人流前往核心藝術文化設施和零售／飲食／娛樂設施。

活化鄰近舊區以作腹地

6.11 面積40公頃的西九文化區用地，不應孤立地進行規劃，而應採用較廣闊的角度從整個西九龍的層面作出考慮。當局應致力令西九文化區與鄰近地區(尤其是毗鄰的舊區)完全融合。除了提供足夠設施以確保地區之間的融合相連外，西九文化區的規劃亦應力求在社會、文化及經濟方面，與鄰近地區融匯一體。小組委員會認為，透過具前瞻性的規劃工作，西九文化區的發展可為鄰近地區帶來經濟效益，從而為活化已建設的舊區注入動力，而這些舊區具備有利條件，可定位為西九文化區的腹地，為西九文化區提供物流支援及其他配套服務。要進行層面如此廣闊的規劃，西九管理局及相關的政府政策局／部

第VI章：結論及未來路向

門必須攜手合作。小組委員會建議，西九管理局在擬訂發展圖則時，應徵詢公眾此方面的意見，並因應西九文化區的發展情況，就活化西九龍的舊區向政府當局提出實質建議。

政府規劃師在西九文化區整體規劃中應擔當一定角色

6.12 小組委員會支持賦予西九管理局負責整體規劃西九文化區用地的職能。然而，為使西九管理局可有效履行此項法定職能，西九管理局必須獲得專業規劃人員的足夠支援。規劃署匯集此方面的專才，應繼續擔當協助西九管理局制訂發展圖則的角色，並充當西九管理局與政府之間的橋樑，就西九文化區的住宅、辦公室和酒店用地，釐定適當的賣地和批地契約條件。

核心藝術文化設施

6.13 小組委員會欣賞表演藝術及旅遊小組和博物館小組做了大量工作，特別是在商議初期廣泛諮詢藝術界、其他相關界別和市民大眾的工作。若諮詢委員會在敲定建議(特別是與M+有關的建議)之前，就備受反對的範疇進行更有系統的諮詢和詳細研究，所做的諮詢工作理應更為理想。

就擬議表演場地進行更詳細的研究

6.14 表演藝術及旅遊小組建議在第一和第二期發展計劃合共興建的表演場地，為數遠多於建議邀請書所建議興建的表演場地，令香港表演場地的座位總數增加約37%。小組委員會對於興建該等擬議場地的需要，沒有任何爭議，因為這大致符合藝術界向小組委員會指出本港優質的藝術文化設施不足的意見。然而，小組委員會至今未見有任何詳細的研究，證明個別設施配置最合適的座位數目、確定個別設施的觀眾和使用者

第VI章：結論及未來路向

對象，以及說明個別設施為配合使用者需要和促進協同效應而應有的配置布局。更重要的是，有需要評估西九文化區內的新設施，可在多大程度上利用新一代的技術基建設施，支援迅速發展的演藝業，並確保西九文化區內每個表演場地設計上均別具特色和創意。

6.15 小組委員會認為，西九管理局應進行更多詳細研究，釐清該等範疇的事宜，並制訂詳細的推行安排。該等詳細研究會特別有助完善核心藝術文化設施的規格要求，尤其是如有任何該等設施按"設計連建造"合約進行採購，因而須在招標文件中訂明詳細規格，以盡量減少往後的改動及由此所引致的財政補償。

分拆地標式設施的設計和建造工作

6.16 小組委員會認同，"設計連建造"模式未必是發展西九文化區內地標式設施的最佳方法。西九文化區成功與否，某程度上取決於西九文化區是否有一些地標式建築，可以吸引本地居民和遊客，令他們覺得必須到此一遊。對於該等地標式設施，有關當局應舉辦國際性設計比賽，以求獲得最佳的設計，而該等設施的建造工程，應分別批出不同的設計及建造合約進行。

就表演場地的規劃及落實作出的主要提點

6.17 在發展建議興建的表演場地方面，小組委員會希望就表演場地的規劃及落實事宜，記下數項主要提點，以供有關當局日後參考 ——

- (a) 應就所需興建的劇院可容納的座位數目，以及應否因應某些類別觀眾(例如兒童或長者)的需要提

第VI章：結論及未來路向

供有特色或經特別設計的設施，進行更詳盡的研究；

- (b) 第二期發展的劇院何時落實動工，應視乎第一階段發展的劇院啟用後確定對劇院有多大需求而定；
- (c) 應審慎研究可否把大型演藝場地轉為較小場地，特別是如這會引致收入減少及場地座位使用率不足的問題；
- (d) 應善用預留作第二期發展的設施之用的空間，為整個西九文化區聚匯人流；及
- (e) 應就廣場的使用制訂租用政策，使市民享用公共空間／綠化空間的權利不會受損。

為M+進行審慎規劃

6.18 在西九文化區的博物館設施方面，對於面積達43 365平方米的M+可否達到其致力追求的目標，成為具國際地位的**視覺文化**機構，特別是在運作首數十年這段期間的境況，小組委員會依然存疑。小組委員會察悉，M+的概念旨在營造一個互動平台，以啟發、吸引和教育公眾，鼓勵公眾參與，鼓勵對話、互相切磋和伙伴合作，探索多元，以及促進創意和跨界別互動交流。這概念從未在現有的公共博物館中充分測試。政府當局的用意是提供空間，促進以非傳統方式展示"視覺文化"，而"視覺文化"不僅包括視覺藝術(例如裝置、繪畫、攝影和雕塑)，還包括建築、設計(例如時裝、平面和產品設計)、活動影像(例如電影、錄像和電視)及流行文化(例如廣告和漫畫)。小組委員會認為有市場可供發展視覺文化，但M+成功與

第VI章：結論及未來路向

否，關鍵並非只在於其可為市民帶來甚麼裨益，而在於如何確使這構思得以成功實現。

6.19 小組委員會與部分團體同樣關注到，整項**M+**建議現時仍處於概念階段。考慮到**M+**會令全港現有公共博物館的總面積大幅增加52%、**M+**的總資本成本達47億4,900萬元，加上西九文化區的營運赤字有78%會來自**M+**，實有必要採用更審慎的方式推展**M+**項目。鑒於博物館的國際地位需要時間建立，在第一期發展計劃中建設淨面積達16 000平方米的展覽場地，規模可能偏高。因此，當局應考慮可否押後推行**M+**，待累積了充分經驗之後才着手進行，又或把**M+**分成更多階段推行，以便訂定一個更循序漸進的推行時間表。

6.20 小組委員會知悉政府當局無意再縮減**M+**的規模，或把**M+**分為更多階段推行。政府當局認為，只要**M+**能夠聘用到適合的策展團隊，並利用康文署現存的豐富視覺文化藏品(數目超過62 000件)，其仍有信心**M+**可按計劃推行。政府當局堅持認為，進一步縮減**M+**的規模會妨礙其發展為世界級的當代文化藝術機構，使其願景難以實現。

6.21 小組委員會深切關注到，即使投放了鉅額資金興建基礎設施及建立館藏展品，**M+**的參觀人次仍可能遠低於財務顧問的估計，以致**M+**更難建立其作為世界知名博物館設施的地位。小組委員會認同，委聘國際營運者營辦**M+**，藉以受惠於這些國際營運者的藏品和品牌，可能會與**M+**的"現今"及"香港"角度不符。儘管如此，與海外及內地機構合作並建立伙伴關係，將可有效提升**M+**的國際地位，尤其是在**M+**成立初年，而這亦或會因而有助於**M+**的長遠發展。

第VI章：結論及未來路向

需要為M+建立幹練的策展及管理團隊

6.22 小組委員會對於現有博物館設施沒有空間試行新的策展概念的說法，不表信服。小組委員會對於政府當局的解釋感到費解，因為當局的說法意味着M+的"創新"模式，並非康文署現職博物館專業人員在策展方面的專才和經驗所能應付。小組委員會認為，把如此龐大的項目完全託付一位博物館館長，不論其如何能幹，亦非明智之舉。該名博物館主管必須有一支由具有共同願景、熟悉香港的幹練專業及管理人員組成的龐大團隊，在健全的機構制度下投入工作以作支援，這點至為重要。

需要與康文署的博物館人員整合

6.23 小組委員會認為，本地大部分博物館專業人員均受聘於康文署，而該等專才在規劃和發展M+的過程中不應未獲善用。日後特別是當M+需要使用康文署現存的62 000件視覺文化藏品之時，在合作上會存在很大困難。此外，若M+與其他公共博物館之間並無作出整合安排，彼此的員工又沒有分享經驗和專業知識，這會是浪費公共資源。康文署及其他本地博物館的員工如有機會在M+接觸同類的策展文化，會有利於香港的長遠發展。在此情況下，當局應作出一些既定安排，以便借調適合的康文署人員到臨時M+工作，組成首個核心團隊，掌握最早的機會測試M+的概念，並加快知識及專才的轉移。

就M+的規劃及發展作出的主要提點

6.24 在提出以上的觀察所得及關注後，小組委員會希望表明其立場，是支持發展一項以"香港角度"聚焦的旗艦博物館設施，因為這會有利於西九文化區發展為珠江三角洲甚或亞洲區的文化樞紐。小組委員會亦殷切盼望M+能取得成功，

第VI章：結論及未來路向

並希望請政府當局及日後的西九管理局在推展**M+**建議時，注意下列事項——

- (a) 政府當局應以易於理解的方式向市民大眾解釋**M+**的概念涵義，然後才展開設計和興建**M+**這項基礎設施；
- (b) 政府當局應善用位於北角的臨時**M+**，不應只作為**M+**未來員工的訓練場地，而應使之成為讓公眾欣賞展品的臨時展覽中心，以及在較小規模下測試**M+**的概念；
- (c) 政府當局應透過推廣員工的融合(例如員工派駐實習計劃)，以及就向現有博物館外借藏品訂立合約安排，確保**M+**會與康文署轄下的現有博物館充分合作；
- (d) 政府當局應鼓勵現有的館長職系人員接受**M+**所帶來的新挑戰，而非完全倚賴外地的策展人才，因為他們未必如本地的館長般明白"香港角度"；
- (e) 日後的西九管理局應向博物館團體進行更多廣泛的諮詢，然後才設立**M+**的管理委員會和招聘**M+**的員工；
- (f) 若**M+**的地標效應對日後吸引優質藏品至關重要，西九管理局不應採用"設計連建造"的發展模式來建造**M+**，並且應舉辦一個設計比賽；及
- (g) 為加強**M+**作為亞洲主要地標博物館的地位，**M+**亦應與內地及亞洲地區的博物館緊密合作，以便能展示這些地方的重要藏品。

第VI章：結論及未來路向

審慎規劃及協調發展計劃各項工程

6.25 政府當局計劃在為期6至7年內，落實佔資本成本約92%的核心設施。小組委員會注意到，諮詢委員會及政府當局均沒有充分考慮在該幅40公頃的土地上同時興建大量建築物和基礎設施，可能產生的管理及銜接問題。這個時間安排似乎未有顧及進行詳細研究所需的時間，而該等研究對協助西九管理局擬訂個別設施的詳細要求，實屬必要。小組委員會明白，政府及市民大眾均熱切期望西九文化區發展計劃可早日推行。然而，要求一個新成立的管理局在6至7年內，進行規模如此浩大的建造工程，是史無前例的。在編排施工計劃時，實應倍加審慎，尤以第一期發展計劃為然。若情況適合，應考慮把第一期發展計劃擬建的設施，分為更多階段興建。西九管理局必須確定西九文化區需要些甚麼，以及個別組成部分在布局上如何互相配合。在此方面，西九管理局應配有足夠的資深專業人員，負責管理顧問服務及工程合約，而政府當局應在此方面主動提供協助。

財務安排

撥款方式

6.26 小組委員會歡迎政府當局終止建議邀請書程序，並放棄採用最受批評的單一發展模式。政府當局建議的現行撥款方式包括兩個組成部分。第一個組成部分是利用出售西九文化區非文化部分所得的收益，支付發展西九文化區文化部分的資本成本，這符合小組委員會在第II期研究報告中提出的建議。第二個組成部分是以零售／飲食／娛樂設施所得的租金收入，提供一個穩定的經常收入來源，以補貼核心藝術文件設施和相關設施的營運赤字，這是一個新概念，而小組委員會對於這項安排原則上沒有異議，但亦有一些保留，原因是政府當局未有提

第VI章：結論及未來路向

供詳細資料，證明確有需要把合共119 000平方米的總樓面面積的零售／飲食／娛樂設施撥歸予西九管理局。

6.27 小組委員會支持以具透明度的方式出售土地。政府當局決定採用慣常的公開程序出售土地，正是小組委員會主張的做法。小組委員會對於當局預計土地收入為216億元(2008年淨現值)沒有任何爭議，因為政府保留控制權，可決定於何時及如何出售有關的土地。小組委員會認為，政府預計的土地收益以現今情況而言偏向保守，但為規劃目的仍屬可以接受。

一筆過撥款

6.28 政府當局建議向西九管理局批出為數216億元的一筆過撥款，以支付資本成本。小組委員會同意，這撥款方式在行政管理上清楚及簡單。如西九管理局要在財政上自給自足，採用這種撥款安排似乎是唯一的可行方案。小組委員會關注到，西九管理局是否有能力管理這筆龐大的撥款，以及立法會和政府當局可在多大程度上對獨立的法定機構施行管制。在此方面，政府當局同意在《西九文化區管理局條例草案》中加入一項要求，規定西九管理局須設立投資委員會，就投資事宜向西九管理局董事局提供意見，並規定西九管理局提交立法會省覽的年報除應載有周年帳目報表及西九管理局委任的核數師的年度報告外，亦應載有西九管理局董事局所成立的委員會的工作和活動的資料。

6.29 關於財務顧問進行財務評估所用的假設和方法，小組委員會察悉，用以支付專業服務費及合約管理費用的估計間接建造成本，大幅高於市場的相關成本。投資回報率在整段項目期間預計為每年6.1%，亦屬偏高。另一方面，當局以通脹率為2%作計算基礎，但香港在2008年年初，按年的基本通脹率卻達5.1%。在與政府當局討論後，小組委員會察悉 ——

- (a) 當局就發展要求較高設計和質素水平的設施，採用了多達建造成本29%的較高間接成本，因為世界級藝術文化設施在監督顧問服務和合約管理方面，訂有較嚴格的規定；
- (b) 即使每年通脹率訂為較低的2%，但核心藝術文化設施的建造成本已納入較高的風險溢價，幅度由23%至29%不等，較一般的風險溢價10%至15%為高；及
- (c) 投資回報率預計為每年6.1%這數字，處於海外優質債券過往回報率及外匯基金過去14年投資表現的範圍內的適中位置。

6.30 為處理委員的關注事項，政府當局就財務評估作進一步分析時，採用了15%的間接成本比率，以及就核心藝術文化設施及其他設施分別採用了15%及10%的風險溢價比率。這些比率與市場比率較為貼近。結果發現經調整後，為數216億元的一筆過撥款可承受2007年至2014年期間每年3.4%的名義建造成本增長。若建造成本名義上每年增加至6%(亦即累計增幅為60%)，該筆撥款便需調整至250億元。政府當局並不預期該段期間名義建造成本可累增至60%，因此不會建議對擬議撥款額作任何調整。小組委員會察悉，政府當局承諾如通脹率高於現時的估計，西九管理局便會尋求解決辦法，為其工程項目提供資金。

6.31 小組委員會察悉，財務顧問在計算用以補貼核心文化藝術設施營運赤字的租金收益時，是以每平方呎30元(2006年價格)作為預算的每月租金水平。按此基礎，預計可從零售／飲食／娛樂設施取得84億元(按2008年淨現值)的淨租金收入，以補貼直至2059年期間預算為76億元(按2008年淨現值)的營運赤字。由於零售／飲食／娛樂設施的業務計劃內容仍屬未知之

第VI章：結論及未來路向

數，小組委員會未能就預算的租金水平置評。租金收入受多個因素影響，包括空間安排、建築設計、租用者組合、交通運輸，以及行人人流等。根據現行的規劃概念，西九文化區的零售／飲食／娛樂設施的設計與營運，均有別於傳統的購物商場概念。鄰近的其他購物商場未必是比較的合適參考對象。在缺乏資料的情況下，小組委員會不能說該筆84億元的估算租金收入屬於偏高，並同意採用政府當局的估算以作規劃目的之用。

6.32 關於營運赤字方面，小組委員會察悉，在2032年，M+已全面投入營運，屆時M+的年度赤字約達4億元(按2008年淨現值)。到2059年，單單M+的年度營運赤字，便會佔西九文化區的年度營運赤字的89%。這項推算所建基的假設，是M+可達致相當地位，足以吸引收藏家捐贈或借出優質的藏品，從而吸引足夠的訪客，以產生合理的回報，用作持續營運的資金。連同資本成本計算，建造及營運M+為期50年所需的總成本達107億元，是整項西九文化區發展計劃(不包括零售／飲食／娛樂設施部分)264億元資本及營運赤字的40%。鑒於此情況，小組委員會曾探討有何方法，可減低M+的營運成本及增加其收入。政府當局對M+的規模有否進一步縮減的餘地，以及以專營權協議模式營運M+等事宜所持的立場，已在本章的較前部分有所解釋。究竟第一期M+的規模是否需要縮減，以及M+應否再多分數期發展等問題，應交由M+的管治機構根據營運臨時M+所取得的實際經驗作出決定。臨時M+和未來的M+在規劃及財政預算方面的要求，應不時向立法會的相關委員會匯報。

6.33 至於就216億元一筆過撥款進行財務評估所建基的"設計連建造"發展模式引起的關注，政府當局已向小組委員會保證，西九管理局將可靈活決定西九文化區內各項文化藝術設施的採購模式。據財務顧問所述，即使相關設施的設計及建造按兩份獨立的合約採購，在建造成本預算方面亦不會有重大的分別。為紓解這方面的疑慮，小組委員會促請政府當局及西九管

第VI章：結論及未來路向

理局慎重考慮把興建地標式建築物及M+的設計合約與建造合約分開批出，並在招標之前就該等工程項目進行嚴格的財務評估。

6.34 鑒於就該項為期超過50年的工程項目進行財務評估所建基的假設是否成立，會受不同的因素影響，部分委員詢問政府當局會否考慮按"最壞情況"修訂其財務建議。政府當局向小組委員會保證，並無足夠理由要設想一個"最壞情況"，而當局亦預期政府無需再向西九管理局注資。西九管理局如日後出現現金周轉困難，可選擇推遲展開第二期文化設施的發展，或透過賦權法例所訂明的其他渠道籌募經費。

西九管理局的職員人數

6.35 小組委員會亦察悉，西九管理局在發展初期的總營運成本約為12億3,000萬元，或是該筆216億元撥款的5.7%。小組委員會又察悉，當局已在建造成本項目下分別預留撥款，以支付合約管理費及專業服務費。為避免出現職務重疊，小組委員會促請政府當局確保日後組織架構的職責分工清楚，並有充分理據支持西九管理局所需的人手編制。在薪酬福利條件方面，亦應具透明度和向公眾負責，以便立法會及公眾能夠監察資源運用的情況。就此，西九管理局應向立法會提供定期報告，當中須包括職員編制的詳細資料，以及外判工作的預算和實際開支。

分期發放撥款的替代撥款安排

6.36 小組委員會曾研究一項替代安排，就是分期批准及發放撥款予西九管理局，而最初本着的考慮是，這項安排可回應以下的關注：西九管理局作為新成立的法定機構，會因為需要管理如此龐大的資金而承擔沉重的壓力，而西九管理局亦需要時間，使公眾對其管理公共資源的能力建立信心。由於西九文

第VI章：結論及未來路向

化區將會在自給自足及自負盈虧的基礎上營運，而超過90%的一筆過撥款預期會在最初的6至7年內使用，小組委員會認為採用分期發放撥款的安排並沒有重大好處。為回應有關問責性及透明度的關注，小組委員會認為，西九管理局應就其運作及資源運用向立法會充分負責。因此，小組委員會建議，在將要批准一筆過撥款之時，應與政府商定明確的提交報告要求，包括須特別訂明西九管理局及政府當局有責任披露相關的資料。

在50年後就老化的建築物進行大型翻新及重建

6.37 小組委員會仍認為，作為財政自主而負責任的法團，西九管理局應考慮預留款項，供長遠的維修及保養計劃之用，以便在50年後無需公帑撥款進行大型翻新或重建。在這方面，西九管理局可參考專家顧問的建議，在50年的項目期內從216億元的種籽資金中合共節省16%的款項，以供翻新及重建之用。

法定機構

6.38 西九文化區是一項非常重要的發展計劃，其成功設計與推行會對香港整體的文化藝術有深遠影響。若規劃得宜，該發展計劃會成為典範，說明在規劃和發展廣受公眾關注的重大項目過程中，應有怎樣的良好管治做法和適當的公眾參與模式。日後的西九管理局將受社會所託，實現西九文化區發展計劃的願景和目標，並會為此獲賦予所需的資源和權力。西九管理局不應只是負責發展、管理和營運文化硬件場地、零售／飲食／娛樂設施及西九文化區內其他共用設施的法團。西九管理局肩負更重要的使命，就是把握西九文化區發展計劃的契機，催化實現香港長遠的文化藝術願景。

6.39 鑒於西九管理局對西九文化區的成功至關重要，小組委員會曾就賦權法例的主要範疇，與政府當局及關注團體進行

第VI章：結論及未來路向

詳細討論。小組委員會尤其關注的事宜，包括管理局的成員組合是否平衡；管理局的組成機制是否透明、公正和客觀；管理局的程序是否高度透明，可讓公眾知悉及瞭解其決策過程；公眾是否有足夠的渠道，取得關於管理局的計劃及活動的資料；是否有足夠的制衡機制，以保障公眾利益；管理局在多大程度上須就其決策和公共資源的運用向立法會及公眾負責；以及公眾和相關界別人士會否廣泛及有系統地參與該項發展計劃的規劃及推展工作。

6.40 小組委員會認為，《西九文化區管理局條例草案》在某些範疇遠遠未符公眾期望。部分委員亦認為，條例草案所建議的架構及程序安排，在代表性、問責性和透明度方面均屬退步。政府當局聲稱成立法定機構以推展西九文化區發展計劃，與政府現行文化政策的"以人為本"、"建立伙伴關係"和"民間主導"原則一致，但有關安排卻與政府當局的說法大相徑庭。

6.41 小組委員會察悉，有關的法案委員會仍在審議條例草案，而政府當局計劃在2007年7月2日恢復條例草案的二讀辯論。小組委員會在擬備本報告之時瞭解到，政府當局及個別議員已提出擬議的委員會審議階段修正案，以改善條例草案的若干條文，包括關乎西九管理局的目標、西九管理局董事局的成員組合、公眾諮詢，以及西九管理局董事局及其轄下各委員會的程序等方面的條文。法案委員會的商議結果將會在法案委員會的報告中詳述。

公眾參與

6.42 小組委員會一直非常關注公眾及相關界別人士是否有足夠的機會，參與西九文化區發展計劃的規劃及推展工作，以及是否有妥善的機制，以便進行有組織及有系統的公眾參與活動。與文化藝術界及市民在建議邀請書程序期間，參與機會

第VI章：結論及未來路向

甚少的情況相比，小組委員會承認，政府當局自2006年4月重新規劃該發展計劃以來，在這方面已有一些改善。小組委員會在諮詢委員會的報告發表後，進行了多輪公眾諮詢，而根據在較後數輪公眾諮詢所取得的意見，小組委員會發現，文化藝術界對西九文化區發展計劃有更大的承擔與認同感。然而，雖然大部分團體代表均支持諮詢委員會就推展西九文化區發展計劃所建議的整體框架，市民大眾對於西九文化區的發展組合，以及將會興建哪些具體設施仍不大確知，更遑論整項發展計劃的長遠財務要求。

6.43 小組委員會雖然理解到香港尚未有成熟的公眾參與文化，但認為有需要在西九文化區其後各階段的發展中，徹底改革"公眾參與"的模式，藉以激發公民社會的興趣和動力，並加以善用。在此方面，西九管理局應參考海外成功的公眾參與經驗，而小組委員會在第II期研究報告中提供了大量這方面的資料。公眾參與活動的目的，是為了培養公眾的認同感、建立共識(在這方面不應排除一個動態的參與過程)，並在一個充滿熱忱、活力與智慧的公民社會基礎上，發展出一個健康而有機的文化生態。

6.44 小組委員會倡議，西九管理局日後進行的公眾參與活動應致力 ——

- (a) 從一開始就讓公眾參與，即使有關的概念及建議當時仍在孕育階段；
- (b) 採用一個不規範性的、賦權及鼓勵參與的模式，讓公眾能以辯證方式討論各項創新及另類的意見；及
- (c) 建立一個制度化的機制，並提供所需的資源，讓各相關界別人士及市民大眾能有組織和有系統地

提出意見，並讓西九管理局與相關界別人士／市民大眾持續對話。

結語

6.45 這份第III期報告總結了小組委員會的研究工作。為了讓議員有機會就與西九文化區發展計劃相關的事宜表達意見，並讓政府當局作出回應，內務委員會已同意在《西九文化區管理局條例草案》恢復二讀辯論，以及立法會審議一筆過撥款建議之前，於2008年6月25日的立法會會議席上就小組委員會的第III期研究報告動議議案辯論。謹此希望下一屆立法會議員會透過立法會相關的事務委員會及委員會，繼續密切監察西九文化區發展計劃。

6.46 雖然西九文化區發展計劃在很大程度上回應了本港文化硬件基礎設施短缺的問題，但同時帶來了另一重大需求，就是對人才及文化軟件的需求勢將增加。雖然小組委員會並未對此方面作詳盡研究，但小組委員會確然認同，對成功推展西九文化區發展計劃及實現香港成為文化都會的期望而言，香港的文化軟件與人才培育發展，是最重要的關鍵因素。小組委員會希望，來屆的立法會議員會繼續監察文化軟件與人才培育發展的事宜。

6.47 政府會否給予西九管理局自主，還是會緊抓對西九管理局的控制，在小組委員會討論賦權法例期間，是一項關注重點。小組委員會完全支持西九管理局應自主及獨立於政府。但政府亦要在西九文化區日後的發展階段，擔當一個重要的角色。政府當局應就香港文化發展提供政策上的策導(當中可能包括立法規管公共博物館服務)、協調政府和西九管理局兩者在西九文化區內的基建工程、規劃及興建設施把西九文化區與毗鄰地區連接、進行所需的準備工作，以籌備成立西九管理

第VI章：結論及未來路向

局，以及確保西九管理局能獲得足夠的專業支援，以履行其職能。

6.48 小組委員會亦希望藉此機會向下列機構及人士在小組委員會進行3期研究期間作出的貢獻，深表謝意 ——

- (a) 一直積極出席小組委員會的會議並提供所需的資料，以協助小組委員會進行商議的政府當局，特別是民政事務局及能幹地代表該局的副秘書長梁悅賢女士；
- (b) 透過出席小組委員會會議參與討論及／或提交意見書向小組委員會提供意見的各個團體及人士；及
- (c) 在非常緊迫的時間內奮力完成小組委員會所要求的工作，透過其敏銳的觀察向小組委員會提供精闢意見的專家顧問團隊。

6.49 最後，小組委員會必須向立法會秘書處的職員致謝。小組委員會得以有效率和有成效地完成這3期的研究工作，實有賴吳文華女士及其團隊成員提供最專業和出色的協助。謹此代表小組委員會向各人致以最深切的謝意。

簡稱

簡稱

小組委員會	西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會
建議邀請書	發展建議邀請書
公私營合作	公營部門與私營機構合作
諮詢委員會	西九龍文娛藝術區核心文化藝術設施諮詢委員會
M+	文化機構 M+
西九文化區管理局	西九管理局
城規會	城市規劃委員會
分區計劃大綱草圖	西南九龍分區計劃大綱草圖
法案委員會	《西九文化區管理局條例草案》委員會
康文署	康樂及文化事務署
文委會	文化委員會

附錄

西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會

職權範圍

研究及跟進與西九龍文娛藝術區發展計劃有關的事項，包括與文化藝術發展的配合、土地用途及規劃、環境考慮因素、財務影響與安排，以及其他相關事宜。

西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會

委員名單

(截至2007年11月21日)

主席 梁家傑議員, SC

副主席 涂謹申議員

委員 田北俊議員, GBS, JP (直至2007年10月15日)
何俊仁議員
何鍾泰議員, SBS, S.B.St.J., JP
呂明華議員, SBS, JP
吳靄儀議員
周梁淑怡議員, GBS, JP
陳婉嫻議員, SBS, JP
陳鑑林議員, SBS, JP
單仲偕議員, SBS, JP
曾鈺成議員, GBS, JP
劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP (直至2007年10月9日)
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
陳偉業議員 (直至2007年11月20日)
余若薇議員, SC, JP
李永達議員
梁國雄議員
郭家麒議員
張學明議員, SBS, JP
詹培忠議員
劉秀成議員, SBS, JP
鄭經翰議員, JP (直至2007年10月14日)

(總數：22名委員)

**西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會
關於政府當局就推展
西九龍文娛藝術區發展計劃
所採取的做法的
立場書**

西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會(下稱"小組委員會")向政府當局提交這份立場書，當中載述小組委員會對政府當局現時為推展西九龍文娛藝術區發展計劃所採取的做法的意見，並期望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")在就其研究結果作結論之前，會考慮小組委員會的意見。

2. 小組委員會於2005年1月21日在內務委員會轄下成立。自成立後，小組委員會曾就西九龍文娛藝術區發展計劃發表兩份報告。政務司司長於2006年2月21日發表聲明，表示政府當局已決定不依照原有的發展建議邀請書程序繼續推展西九龍文娛藝術區發展計劃，並會重新審視發展建議邀請書內所載核心文化藝術設施原來的規劃基礎，小組委員會遂繼續監察諮詢委員會的工作。諮詢委員會由政府當局成立，負責就將會於西九龍文娛藝術區內興建的各項核心文化藝術設施及其他類別的文化藝術設施的理據，以及發展有關設施的財務要求向政府提出建議。

政府當局就西九龍文娛藝術區發展計劃採取的新方向

3. 小組委員會歡迎政府決定終止發展建議邀請書程序，並成立諮詢委員會以期能全速推展西九龍文娛藝術區發展計劃。小組委員會贊同政府當局的目標，在西九龍填海區內該幅面積40公頃的用地上，發展藝術文娛綜合區。小組委員會亦贊同，為滿足公眾對西九龍文娛藝術區的期望，當局在推展該發展計劃時，不應再有任何不必要的延誤。為確保公眾的需要及意向均獲得足夠的反映，以及加強市民大眾的歸屬感，小組委員會強調，該項發展計劃必須採用以人為本的模式規劃及推行，並須有足夠的機會讓公眾參與。

公眾參與

4. 小組委員會在其兩份報告內均強調，公眾參與至為重要，以便能妥為顧及公眾及相關界別人士的期望和需要。當局必須設立某種形式的諮詢機制，藉以把諮詢工作訂為正式的程序，使公眾及相關界別人士的意見和建議，得以適當地轉達至決策當局¹。因此，小組委員會在諮詢委員會轄下其中兩個小組分別於2006年9月及2006年11月發表報告之前及其後，向先前曾提交意見予小組委員會的組織及個別人士進行兩輪諮詢工作。

5. 小組委員會特別察悉到，團體代表對於博物館小組建議設立文化機構M+有強烈的意見。事實上，反對意見來自本地博物館專才及若干名博物館小組成員。小組委員會認為，在現階段並沒有足夠的資料讓其就M+的概念作評論。但小組委員會更為關注的是政府當局讓公眾參與規劃和推展西九龍文娛藝術區發展計劃的做法，而該等做法已從諮詢委員會及其轄下各個小組的工作機制反映出來。

6. 小組委員會獲悉，政府當局已透過委任專業人士及相關業內人士為諮詢委員會及其轄下3個小組的成員，請他們參與重新審視將於西九龍文娛藝術區內興建的文化藝術設施的範圍。表演藝術與旅遊小組和博物館小組曾舉行公開諮詢會及聚焦小組會議，以蒐集各界對其職責範疇內事宜的意見，而該兩個小組的報告亦包括了蒐集所得的意見的摘要。然而，小組委員會亦察悉，有關的諮詢活動是在該兩個小組尚未擬訂其建議之前進行的，在提出建議後似乎並沒有作進一步的諮詢。即使在處理分歧的意見方面，小組委員會亦察悉到，只有極少資料提及為何博物館小組否決小組內的少數意見，亦即M+內應另設一個以水墨為主題的組別及兒童博物館。倘諮詢委員會現時不就該兩個小組的建議作進一步的審議及回應有關的反對意見，財務小組以及最後諮詢委員會在擬訂其建議方案時，可能是在不獲公眾及相關界別人士支持的前設下擬訂有關的建議。再者，財務小組迄今並沒有進行任何公眾諮詢。因此實際上並無渠道可把反對意見傳達至諮詢委員會。

7. 小組委員會希望重申其建議，就是必須盡早設立一個常設的機制，以便進行公開及有系統的公眾諮詢工作。政府當局有責任主動向公眾解釋西九龍文娛藝術區發展計劃的願景

¹ 小組委員會相關的建議載列於其第I期研究報告第5.27及5.28段，以及第II期研究報告第6.31段。

和目標，並透過有系統的公眾參與活動，讓市民參與規劃過程。小組委員會亦認為，諮詢委員會應審慎行事，進一步研究任何少數意見，並在該等意見中有任何一項不獲接納時，向公眾解釋箇中原因。

採用一套綜合而整體協調的方案規劃西九龍填海區

8. 在小組委員會就政府當局現時為推展西九龍文娛藝術區發展計劃所採取的做法進行的兩輪諮詢期間，小組委員會所提出的意見獲得強力的支持，就是當局必須採用一套綜合而整體協調的方案規劃西九龍文娛藝術區，藉以確保西九龍文娛藝術區發展計劃能滿足香港在文化藝術發展方面長遠的硬件及軟件需要²。

9. 小組委員會認為，政府當局首先須清楚說明，西九龍填海區的發展可如何有助香港的整體發展，以及西九龍文娛藝術區作為策略性項目，可如何發揮催化作用，促成香港實現長遠的文化藝術願景，然後才制訂合適的策略及機制，以確保規劃工作的成效及方便公眾在整個過程中參與其事。

10. 小組委員會觀察到，在終止發展建議邀請書程序後，政府只曾以非常廣義的措辭表達其對西九龍文娛藝術區的願景及其文化政策。當局並沒有提供詳細的資料，說明西九龍填海區的規劃如何融入本港在社會、經濟及環境方面的整體規劃目標，以及其他文化範疇的策劃，例如為市民提供的藝術教育、培育藝術人才及推廣創意工業等，將會如何配合西九龍文娛藝術區發展計劃。

11. 除了缺乏清晰的願景和實質的文化政策外，小組委員會亦觀察到，政府當局迄今並沒有制訂任何計劃以設立所需的機制，有效地協調相關的政策局和部門，以及一如上文第4段所解釋的，在規劃和推行過程中讓公眾能有系統地參與其事。小組委員會認為，有關的問題部分是源於缺乏適當的機構負責策劃西九龍文娛藝術區發展計劃。在這方面，小組委員會希望重申其建議，就是政府當局應盡快成立監督機構，負責策劃西九龍文娛藝術區的未來路向。該機構應在西九龍文娛藝術區的規劃及推行階段，均擔當積極的角色，而非只在硬件設施建成後，負責設施的管理和維修保養。小組委員會認同，擬定成立

² 小組委員會在這方面的相關建議載列於小組委員會的第II期研究報告第6.20及6.21段

法定機構所需的賦權法例，需要一定時間。為使監督機構能盡早履行職能，政府當局應現在就成立一個由具代表性成員組成的臨時管理機構，接管政府在規劃和推展西九龍文娛藝術區發展計劃方面的工作。

欠缺西九龍填海區的總綱圖

12. 小組委員會認為，當局應在規劃將於西九龍文娛藝術區內興建的文化藝術設施時，加以考慮發展用地所提供的機會和限制，而當局倘能首先就西九龍填海區制訂若干基本的規劃規範，將有助於進行有效益的規劃工作。根據其職權範圍，諮詢委員會及其轄下各小組並無責任就西九龍填海區的規劃規範進行研究或諮詢公眾。就目前的情況而言，諮詢委員會及其轄下各小組是在沒有任何規劃規範的情況下制訂其建議。小組委員會關注到，諮詢委員會及其轄下各小組進行各項研究時，可能已經或將會忽略若干只能透過規劃加以反映和保障的社會需要。

13. 小組委員會理解到，在確認未來於西九龍文娛藝術區內興建的文化藝術設施之前，或許不可能為西九龍填海區用地制訂詳細的總綱圖。然而，小組委員會認為，在當局尚未就西九龍填海區用地制訂總綱圖的情況下，公眾實在很難看到，當局如何能夠滿足不同的相關界別人士的各種需要。公眾已經表達他們的渴望，就是該幅面積40公頃的用途，應能滿足香港的長遠需要，而有關的規劃則應確保能達致可持續發展。因此，在欠缺西九龍填海區其他方面的規劃的整體圖畫(尤其是供公眾享用的休憩用地和康樂設施，以及商業和住宅發展的數量與密度)的情況下，期望公眾給予支持，實在並不合理。

14. 因此，小組委員會認為，政府當局的首要工作，是以規劃方案的形式，就西九龍填海區的土地用途提供若干個概念規劃大綱圖，供公眾討論。這項工作最好應在諮詢委員會就其轄下各小組的建議有確定的意見之前，而最遲應在政府當局就諮詢委員會的建議提出確定的意見之前完成。該等概念規劃大綱圖應載列西九龍文娛藝術區的願景、所採用的規劃原則及在各概念規劃大綱圖下的建議發展組合，並就各項建議的土地用途提供預算的上蓋面積和地積比率。在2005年11月公布的3份啟德規劃檢討第二階段公眾參與概念規劃大綱圖便是好例子，顯示如何在大規模發展區的規劃初期以概念規劃大綱圖向公眾徵詢意見。小組委員會相信，概念規劃大綱圖能為公眾提供有用的基礎，在較早階段就西九龍文娛藝術區的規劃提出意見。

要求政府當局提供詳盡的工作計劃

15. 小組委員會認同，其工作不應與政府當局的工作重疊。政府當局迄今只就當局如何推展該發展計劃，向小組委員會提供一些相當零碎的資料。為方便小組委員會監察政府當局有關西九龍文娛藝術區的工作，小組委員會認為，政府當局必須提供詳細的工作計劃，當中包括與西九龍文娛藝術區各方面有關的工作的指向性時間表，以及下列資料——

- (a) 在政府當局就將於西九龍文娛藝術區內興建的文化藝術設施及相關的財務安排得出確定的意見之前，公眾會否、在何時及如何有機會就各個小組及／或諮詢委員會所建議的文化藝術設施和財務安排提出意見；
- (b) 政府當局在綜合其就將於西九龍填海區內興建的文化藝術設施所提建議及各項財務安排之前，會否就西九龍填海區的規劃規範諮詢公眾，並提供概念規劃大綱圖以供公眾討論；
- (c) 政府當局會否研究西九龍文娛藝術區與本港在社會、經濟和環境方面的整體規劃目標融合，以及與其他文化範疇的策劃融合以配合香港文化藝術的長遠發展等事宜，並就該等事宜諮詢公眾；及
- (d) 政府當局會在哪個階段提出有關就西九龍文娛藝術區成立法定機構的建議，以及在當局提出該建議之前，會否及將於何時成立臨時監督機構。

關注組織及個別人士向小組委員會提交的意見

16. 小組委員會促請政府當局及諮詢委員會在進行其研究及規劃工作時，詳細考慮各個關注組織及個別人士向小組委員會提交的意見及關注事項。為方便政府當局參考，該等意見的摘要載於附件I及II³。

立法會秘書處
議會事務部1
2008年5月9日

³ 本立場書的附件可在立法會的下述網址閱覽：
<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/hc/papers/hc0309cb1-1085-c.pdf>

城市規劃委員會根據在2004年城市規劃(修訂)條例生效前有效的
城市規劃條例(第131章)第7(1)條
對西南九龍分區計劃大綱草圖編號S/K20/20
所作修訂項目附表

I. 就圖則所顯示的事項作出的修訂項目

- A項 - 把劃為「其他指定用途」地帶的西九文化區用地的註明，由「藝術、文化、商業及娛樂用途」修訂為「藝術、文化、娛樂、商業及其他用途」；以及把西九文化區劃為(A)、(B)和(C)支區，加入建築物高度限制。

II. 就圖則《註釋》作出的修訂項目

- (a) 把「其他指定用途」地帶的註明，由「藝術、文化、商業及娛樂用途」修訂為「藝術、文化、娛樂、商業及其他用途」。
- (b) 修訂「其他指定用途」註明「藝術、文化、娛樂、商業及其他用途」地帶的「註釋」，在第二欄加入「屋宇」用途，以及在「註釋」的「備註」納入西九文化區的發展限制。

城市規劃委員會

2008年4月18日

九龍規劃區第20區

西南九龍分區計劃大綱草圖編號S/K20/21

(這是為施行《城市規劃條例》的規定而擬備的草圖)

註釋

* * * * *

其他指定用途(續)

第一欄	第二欄
經常准許的用途	須先向城市規劃委員會申請，可能在有附帶條件或無附帶條件下獲准的用途

只適用於「藝術、文化、娛樂、商業及其他用途」

救護站	分層住宅
海底隧道通風塔	政府用途(未另有列明者)
食肆	直升機升降坪
教育機構	屋宇
展覽或會議廳	船隻加油站
政府用途(只限消防局、報案中心/ 警崗，以及郵政局)	加油站
政府垃圾收集站	學校(未另有列明者)
酒店	社會福利設施
資訊科技及電訊業	訓練中心(未另有列明者)
機構用途(未另有列明者)	
圖書館	
遊艇停泊處	
香港鐵路通風塔及/或高出路面的	
其他構築物(入口除外)	
辦公室	
碼頭	
娛樂場所	
康體文娛場所	
私人會所	
政府診所	
公廁設施	

公共車輛總站或車站
公用事業設施裝置
公眾停車場(貨櫃車除外)
可循環再造物料回收中心
宗教機構
學校(只限與藝術文化有關)
商店及服務行業
訓練中心(只限與藝術文化有關)
私人發展計劃的公用設施裝置

規劃意向

此地帶的規劃意向，是把涵蓋範圍發展為一個融合藝術、文化、娛樂及商業用途而且形象鮮明的地區，使能獲得足夠的群聚效應，而區內會有各項配套的商業、辦公室、零售、住宅、酒店及其他政府、機構及社區設施。

備註

- (1) 任何新發展，或任何現有建築物的加建、改動及／或修改，或現有建築物的重建，不得引致整個發展及／或重建計劃的最高地積比率超過1.81倍，其中住宅用途不得超過總地積比率的20%。此外，須提供面積不少於23公頃的公眾休憩用地(包括三公頃的廣場用地和一道闊度不少於20米的海濱長廊)。
- (2) 任何新發展，或任何現有建築物的加建、改動及／或修改，或現有建築物的重建，不得引致整個發展及／或重建計劃的最高建築物高度超過圖則所訂明的限制：在指定為支區(A)的土地範圍內，最高建築物高度不得超過主水平基準以上50米；在指定為支區(B)的土地範圍內，最高建築物高度不得超過主水平基準以上100米；而在指定為支區(C)的土地範圍內，最高建築物高度不得超過主水平基準以上70米。
- (3) 為施行上文第(1)段而計算最高地積比率時，任何純粹建造為或擬用作停車位、上落客貨車位、機房，以及管理員辦事處或管理員宿舍和設置供住用建築物或建築物的住用部分的全部擁有人或佔用人使用的康樂設施的樓面空間，若是發展或重建計劃的附屬和直接有關用途和設施，可免計算在內。任何純粹建造為或擬用作政府規定的公共交通設施和位於地底的鐵路設施的樓面空間，亦可免計算在內。

- (4) 城市規劃委員會如接獲根據《城市規劃條例》第16條提出的申請，可按個別發展或重建計劃的情況，考慮略為放寬上文第(1)及(2)段所述的地積比率和建築物高度限制。

* * * * *

九龍規劃區第20區

西南九龍分區計劃大綱草圖編號S/K20/21

說明書

* * * * *

8. 西九文化區

- 8.1 位於柯士甸道西和西區海底隧道繳費廣場以南的一幅面積約40公頃並劃為「其他指定用途」地帶的土地，撥作藝術、文化、娛樂、商業及其他用途，以促進西九文化區的發展。此地帶的規劃意向，是把涵蓋範圍發展為一個融合文娛藝術與商業用途而且形象鮮明的地區，而各項用途均會達致足夠的群聚效應，區內並會揉合商業、辦公室、零售、住宅、酒店用途連同其他必要的政府、機構或社區設施，以及不少於23公頃的公眾休憩用地，作為配套。
- 8.2 西九文化區將發展為一個揉合地方與傳統特色，並加入國際元素的世界級藝術文化綜合區，為香港和鄰近地區的居民帶來更豐富的藝術和文化生活，創造就業機會並促進旅遊業，同時令香港成為國際文化都會。該計劃亦致力提高香港作為亞洲首要文娛藝術中心的地位，並為維多利亞港帶來新氣象。西九文化區是一項綜合發展，預期不單包括多項核心文化藝術設施，也會作為不同類型的娛樂／零售／酒樓餐廳用途，以及進行商業、辦公室、酒店和住宅發展，俾能產生協同效應，為該區增添活力。區內也會提供消閒和康樂的發展項目，以及必要的政府、機構或社區設施(包括消防局、電力支站、垃圾收集站、公廁、抽水站及警崗等)，作為西九文化區的配套設施。
- 8.3 核心文化藝術設施的設計應具備獨特的建築風格，使成為西九文化區的地標。當局鼓勵文化藝術設施與零售、食肆及娛樂設施匯集，而附屬停車設施(如有的話)應設在地庫樓層。

- 8.4 西九文化區提供的核心文化藝術設施將包括各種類型和不同規模的演藝場地、博物館、展覽設施，以及其他文娛藝術設施。
- 8.5 任何新發展，或任何現有建築物的加建、改動及／或修改，或現有建築物的重建，不得引致整個發展及／或重建計劃的最高地積比率超過1.81倍，其中住宅用途不得超過總地積比率的20%。
- 8.6 在為西九文化區訂定1.81倍的地積比率時，只計算已規劃的文化藝術設施、政府、機構或社區設施、商業及住宅用途的樓面面積，並沒有把在西九文化區內提供的任何公共交通設施，例如公共交通交匯處、行人捷運系統等的樓面面積，包括在地積比率計算內。為了不影響西九文化區的發展，任何純粹建造為或擬用作政府規定的公共交通及位於地底的鐵路設施的樓面空間，可免計算在內。
- 8.7 該圖就此地帶內的發展訂明，在指定為支區(A)的土地範圍內，最高建築物高度不得超過主水平基準上50米；在指定為支區(B)的土地範圍內，最高建築物高度不得超過主水平基準上100米；而在指定為支區(C)的土地範圍內，最高建築物高度不得超過主水平基準上70米。西九文化區的建築物高度輪廓是根據以下的城市設計原則而訂定：
- (i) 保存公眾從孫中山紀念公園眺望飛鵝山、慈雲山及獅子山山脊線的景觀，以保留山脊線下20% 山景不受建築物遮擋地帶；
 - (ii) 保存公眾從位於中區海旁的新天星碼頭眺望獅子山山脊線的景觀，以保留山脊線下20% 山景不受建築物遮擋地帶；
 - (iii) 保存從「政府、機構或社區」文物地點，包括香港天文台及前九龍英童學校(現為古物古蹟辦事處)等法定古蹟、二級歷史建築物聖安德烈堂、穿過九龍公園至沿着面臨維多利亞港西面的西九文化區海濱長廊，所眺望的開揚視野和綠色長廊；

- (iv) 降低位於海濱的建築物高度，以避免出現不適當的高建築物而造成屏風效應，以及增加從海港眺望的視覺滲透度；
- (v) 引入建築物高度變化，以便整個西九文化區的建築物高度輪廓協調一致；以及
- (vi) 加入景觀調劑，以紓緩聚集在九龍站周圍大型及密集的建筑羣。

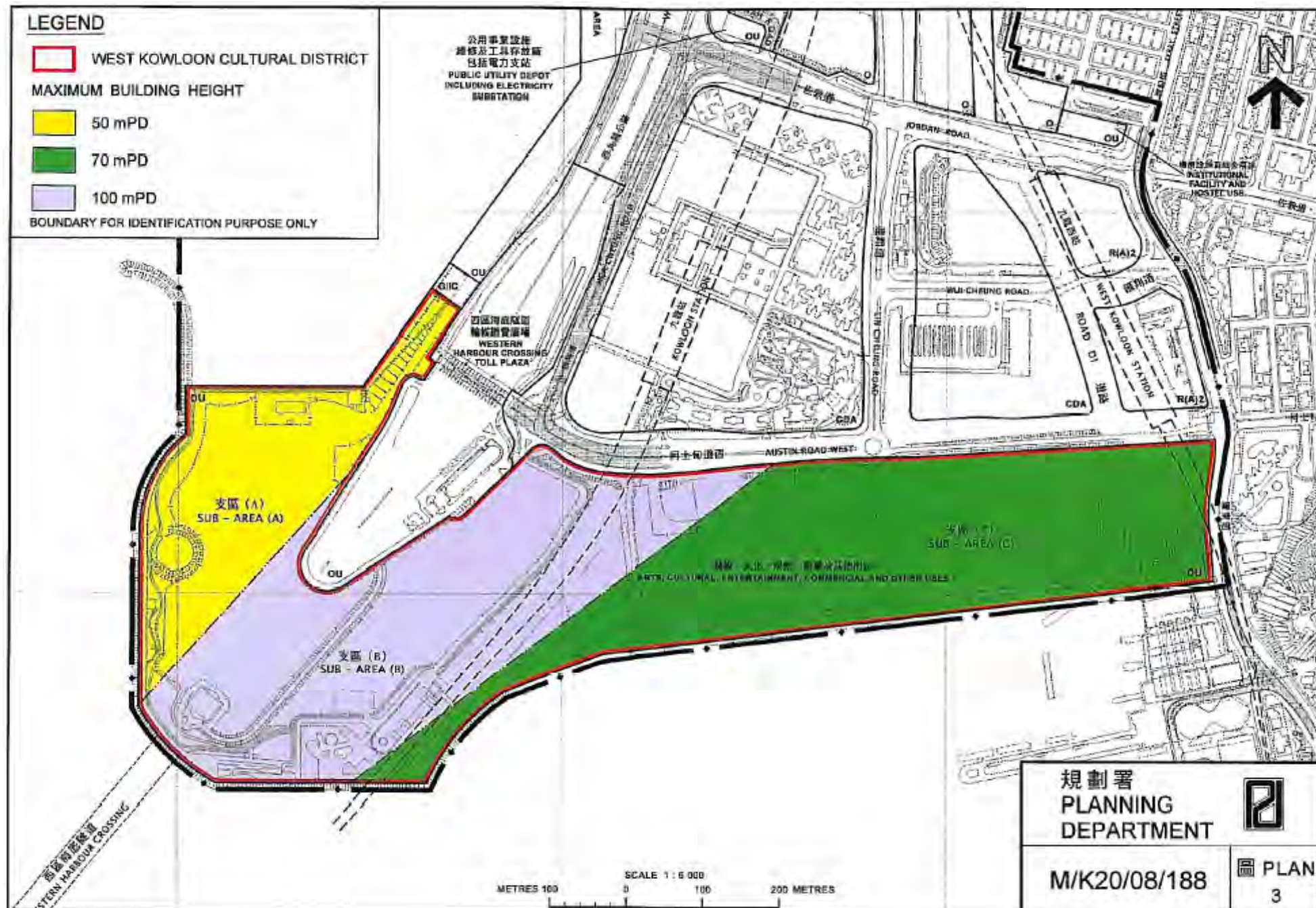
8.8 西九文化區供公眾使用的休憩用地總面積不應少於23公頃，並以不同形式在地面或地面上不同樓層提供，包括一道闊度不少於20米的景觀海濱長廊；以及不少於3公頃的廣場範圍。鑑於西九文化區的規模，就區內以及與附近地區的連接應提供有效的運輸及行人連接系統，方便市民大眾通往公眾休憩用地。為了營造一個具吸引力的行人環境，縱向與橫向的園景元素均予以鼓勵。

8.9 城市規劃委員會如接獲根據《城市規劃條例》第16條提出的申請，可按個別發展或重建計劃的情況，考慮略為放寬地積比率及建築物高度限制。

8.10 政府將成立一個法定組織(西九文化區管理局(管理局))，以推展西九文化區計劃。當中管理局會負責擬備西九文化區計劃的發展圖則，以及按照圖則內所訂定的發展限制，進行所需的一切技術評估。

8.11 發展圖則須顯示西九文化區範圍內將提供的擬議土地用途的面積及性質、建築物的高度、休憩用地的分布情況、美化環境及城市設計建議、公共交通、泊車及行人設施、政府、機構或社區設施、道路的路線、闊度及路面水平等；並須審視西九文化區與其毗鄰地區的關係和揉合。發展圖則也須包括文娛藝術設施的規格，例如：總樓面面積、座位數目等。

* * * * *



**西九龍文娛藝術區核心文化藝術設施諮詢委員會
所建議的核心文化藝術設施與發展建議邀請書
所界定的核心文化藝術設施綜合比對表**

(I) 表演場地

「發展建議邀請書」規定		諮詢委員會的建議		
類別	座位數目	類別 (第一期)	座位數目	主要用途
演藝場館	最少10 000	大型表演場地	15 000 (最多)	大型活動、大型娛樂節目及流行音樂會
劇院綜合大樓	三個劇院，座位數目分別為最少2 000、800和400	一個大劇院	2 100至2 200 (合共：2 200) (最多)	適合長期演出的海外製作，西方歌劇和中國戲曲、戲劇、芭蕾舞、現代舞蹈、音樂劇、兒童表演節目等
		兩個中型劇院	各500至800 (合共：1 600) (最多)	戲劇、音樂劇、舞蹈，適合本地製作
		四個黑盒劇場	各150至250 (合共：1 000) (最多)	排練、實驗戲劇、新進藝術工作者的製作、喜劇、兒童劇等
音樂廳	沒有規定	一個音樂廳	2 000 (最多)	管弦樂
		一個室樂演奏廳	800 (最多)	室樂、爵士樂、鋼琴或小提琴演奏等
戲曲設施	沒有規定	戲曲中心 (表演場地) (小劇院)	1 400 (最多) 400 (最多)	粵劇、其他形式的中國戲曲及音樂表演
海天劇場	[座位約5 000個座位— 但非強制性]	不建議		
廣場	最少4個	廣場	最少30 000平方米	大型戶外活動、馬戲、商業活動、音樂會
合共：	最少13 200 + 戶外座位	合計：	24 400 (最多) (第一期)	
		類別(第二期) ¹	座位數目	
		<ul style="list-style-type: none"> ● 一個大劇院 ● 兩個中型劇院 	1 900 (最多) 各800 (合共：1 600) (最多)	
		合計：	27 900 (最多) (第一及第二期)	

¹ 建議視乎屆時的市場情況發展第二期的場地，但總綱發展藍圖應為此預留土地。

(II) 博物館設施

「發展建議邀請書」規定		諮詢委員會的建議		
類別	面積	類別	面積	概念
博物館羣組 (設有四個不同主題的博物館)	淨作業樓面面積最少 75 000平方米	<ul style="list-style-type: none"> 具博物館功能的文化機構 (取名為 M+ 或 Museum Plus)，聚焦20至21世紀視覺文化 初步建議四大組別 (以筆劃序) 包括 <ul style="list-style-type: none"> - 流行文化 - 活動影像 - 設計 - 視覺藝術 (包括水墨藝術) 	總樓面面積 – 78 750平方米 包括 西九用地：61 950平方米 西九以外用地：16 800平方米 M+ 將分階段發展，第一期提供淨展覽面積三分之二，其餘三分之一於以後階段提供	一個前瞻的文化機構，從香港角度出發，並配合世界視野，聚焦20至21世紀的視覺文化
[四個主題是 • 現代藝術 • 水墨 • 設計 • 活動影像]				
藝展中心	淨作業樓面面積最少 10 000平方米	展覽中心	淨作業樓面面積 – 10 000平方米	以財政自給形式運作，聚焦文化藝術、創意產業和與西九有關的活動



VERSITECH LTD.

The University Technology Transfer Company

立法會行政管理委員會

為

西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會

就

西九龍文娛藝術區發展計劃財務事宜

所聘任之專家顧問

提交之

最終報告

(中譯本)

作者

黃國俊, 鄒廣榮, 黃紹基, 及翁冰

2008年6月4日

目錄

1	摘要.....	159
2	背景.....	160
2.1	目標.....	160
2.2	任務.....	160
2.3	方法.....	161
2.4	假設.....	162
2.5	財務概覽.....	162
3	各種假設、研究是否合理.....	164
3.1	公私合營方案.....	164
3.2	方案 1B 及 2 是否合理.....	166
3.3	其它主要假設.....	168
3.4	表述方式.....	170
4	造價與大修成本.....	171
4.1	直接造價水平.....	171
4.2	大修成本.....	171
4.3	間接成本及管理費用.....	173
4.4	西九管理局費用.....	174
4.5	風險及不可預見費.....	177
5	營運成本及效益.....	179
5.1	文娛藝術設施的成本及效益.....	179
5.2	營運收支比率.....	179
5.3	本地及國際比較個案.....	180
6	質量及價值.....	184
6.1	採購方式.....	184

6.2	成本及品質控制.....	184
6.3	營運效益.....	186
7	<i>風險及量變分析</i>	188
7.1	通脹、利息及真實利率.....	188
7.2	投資收益.....	188
7.3	關鍵決策.....	189
7.4	關於品質的潛在風險.....	190
8	<i>住宅及商業地價</i>	192
8.1	總樓面面積分配及地價.....	192
8.2	估價方法.....	193
8.3	西九計劃對地價的影響.....	193
9	<i>經濟效益</i>	194
9.1	估算方法.....	194
9.2	效益的解讀方法.....	194
9.3	顯示達標的方法.....	195
10	<i>監控要點</i>	196
10.1	及早聘任營運者.....	196
10.2	投資回報.....	196
10.3	設計質量.....	196
10.4	質量規範.....	196
10.5	開支資料.....	197
10.6	管理架構.....	198
10.7	使用率.....	198
10.8	成本效益.....	198

11	結論及建議	199
11.1	公私合營方案.....	199
11.2	採購方式.....	199
11.3	財務上的可持續性.....	199
11.4	資金差額.....	200
11.5	間接成本.....	200
11.6	關於 M+.....	200
11.7	關於餐飲、零售及娛樂設施.....	201
11.8	注資方案.....	201
11.9	撥款優先次序及條件.....	202
11.10	其他.....	204
12	附錄 I: 財務顧問對問題的回應	205
13	附錄 II: 政府經濟顧問對問題的回應	213
14	附錄 III: 跟進問題	215

名稱簡寫列表

AV	樓面地價
BOO	建造、擁有及營運
BOT	建造、營運及轉移
CACF	核心文化藝術設施
CFA	建造樓面面積
D&B	設計連建造
DBFM	設計、建造、融資及保養
EC	展覽中心
FA	政府為協助財務小組的工作而聘任之財務顧問
FF&E	傢俱、固定裝置及設備
GFA	總樓面面積
HAB	民政事務局
LCSD	康樂及文化事務署
LTGDC	倫敦泰晤士門廊發展公司
M&E	機電
MAG	博物館小組
MOD	付款當日價格
OMM	營運、管理及保養
NPO	非牟利機構
NPV	淨現值
PA	表演藝術
PATAG	表演藝術及旅遊小組
PSC	公營部門比較基準
psm	每平方米
RDE	餐飲、零售及娛樂
T-bill	美國國庫券
TIPS	美國國庫抗通貨膨脹債券
TPI	投標價格指數
WACC	資金成本加權平均數
WKCD	西九龍文娛藝術區
WKCDA	西九管理局

1 摘要

1. 本報告假設：西九文娛藝術區之財務，以自給自足、並可永續經營為原則。即資本及營運的赤字，均須由 40 公頃土地之內的賣地、及營運收益來填補。
2. 比較私營參與方案，方法存疑。方案 1B 及 2 不夠真實，故未能作為實用的方案，供有意義的比較。此外，儘管在此兩種方案中，有較多的私營參與，卻沒有考慮到：私營參與帶來額外的效率提升。
3. 設計連建造合約，可能不是一個適合 M+及其它核心文化藝術設施的採購模式。
4. 單位建造成本，尚屬合理水平。然而，間接成本，則比慣常偏高。
5. 財務顧問的量變分析，並沒有測試：投資回報及建造成本上升的風險，對財務的影響。應該進行這些測試，並及早制定應變方案。
6. 財務顧問的分析，局限於 50 年之內，並沒有預留資金，作為 50 年後大修或重建之用，以至 50 年後西九文娛藝術區的財務，未必可以永續經營。為此，須從資本及營運費用中，額外省出一筆相當於\$216 億的 16%的種籽資金，投資生利，作 50 年後之用。
7. 據財務顧問的營運假設，M+需用\$107 億來建造及營運 50 年。到 2059 年，M+的年度赤字，將佔整個西九文娛藝術區年度赤字的 89%。故 M+可能會成為西九文娛藝術區的長期財政負擔。
8. 根據財務顧問至今提供的資料，若 M+由一家國際營運者營運，粗略估計，可節省之費用，高達\$216 億種籽資金的 22%。
9. 西九文娛藝術區的年度赤字，只能由餐飲、零售及娛樂設施的租金收入來填補。故餐飲、零售及娛樂設施，是西九文娛藝術區的生命綫。但是，相比核心文化藝術設施 (CACF)之中最小的劇院之詳盡營運數據，餐飲、零售及娛樂設施所提供的營運資料，明顯不足。
10. 在考慮每一個設施 / 耗費的撥款優先次序時，需要考慮的因素包括：財務表現的不確定性、進一步研究以改進的可能、以及其財務上的重要性。為使西九文娛藝術區，財務健全，下列因素至關重要：(a) 減少間接成本；(b) M+的營運模式；及(c) 一個有效的餐飲、零售及娛樂設施商業計劃。

2 背景

科橋有限公司於 2008 年 4 月，被立法會行政管理委員會聘任為：西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會之專家顧問，就西九計劃的財務事宜，進行研究，並提供意見。

2.1 目標

本研究的目標如下：

- (1) 就西九計劃的整體財務狀況，提供清楚及實際的描述。
- (2) 就財務顧問於 2007 年 4 月編寫的：西九龍文娛藝術區發展及相關事宜最後報告 (財務顧問報告)、以及民政事務局於 2008 年 1 月編寫之：西九計劃財務要求的評估 (西九 511 報告)，確定其有關結論及建議，是否合理及可行。
- (3) 就香港政府對於西九文娛藝術區，所提出的財務安排 (包括香港政府提交給本屆立法會工務小組委員會，及財務小組委員會的有關撥款方案等有關資料)，建議小組委員會，應否接納其方案或接納的程度；並建議一些方法以令有關當局在規劃、發展及營運期間，可有效地監控西九計劃的財務狀況。

2.2 任務

本研究的具體任務包括：

- (1) 為小組委員會，在其審閱香港政府提交西九計劃財務資料時，提供協助；及
- (2) 就西九計劃的財務安排，匯報本次研究結果，涵蓋以下方面：
 - (a) 就財務顧問報告、以及西九 511 報告，在評估西九計劃財務影響時，所採用的財務分析方法、及各方面的假設，加以評核；
 - (b) 評估財務顧問報告、以及西九 511 報告中之財務及量變分析的結果，是否合理。當中包括西九計劃中藝術及文化設施的成本、及收益估算，尤其是 M+；
 - (c) 參考財政司司長辦公室經濟分析，及方便營商處所編制的西九計劃的經濟影響(經濟影響報告)調查結果後，檢討財務顧問報告以及西九 511 報告中對於西九計劃撥款方案的建議；及
 - (d) 就財務顧問報告及西九 511 報告的財務分析，評估西九計劃的財務可行性及可持續性，以及就如何為西九計劃選擇合適的財務安排，為小組委員會提供意見。

2.3 方法

為達成 2.1 節中的目標(1)及(2)，本報告將會仔細檢討下列各項的邏輯推論是否合理：財務顧問報告、及西九 511 報告中所採用的研究方法及假設，其用以估算成本及收益的基礎，以及其結果及建議。

為達成目標(3)，本報告將會確立影響西九計劃財務狀況的關鍵指標。這些指標可能包括建造成本水平，種籽資金投資回報率，整體通脹及利率水平，餐飲、零售及娛樂設施租金狀況，酒店的入住率，西九文娛藝術區各項設施的訪客數目等。這些指標可以用程度，或與基本情況偏差的百分比來表達，並應利用量變分析仔細研究。這些仔細研究，將協助管理當局掌握在西九計劃的發展及營運期間發生的、可能會大幅影響其財務狀況的關鍵變化。此舉亦可供管理層知悉正在發生的有關變化，讓他們有足夠時間去制定及實施財務及管理之應變方案。

為了得到最佳的估算分析，與現存資料互相印証，是無可避免的。比較研究的另一個目的，是突顯各種管理及營運策略的不同財務表現。後一種比較方法，通常用於明顯地有多種選擇方案的情況(例如建立一個藝術品館藏，或採用專營合約)。

以上述兩個研究方法，均為本報告採用，並以此為基礎，來尋求可改進西九計劃財務表現的方法。

2.4 假設

財務顧問報告，不考慮修改任何博物館小組、以及表演藝術及旅遊小組提出的建議¹。雖然本研究清楚知道這些建議，但本報告的研究範圍，卻不一定受這些建議嚴格限制，特別是當這些建議對西九計劃的財務表現、及其可持續性有重大影響時。

民政事務局於 2008 年 1 月修訂了財務顧問報告²，通過降低 M+ 的規模、增加核心文化藝術設施的淨作業樓面面積，與總樓面面積的比率、重訂發展組合、並將建造共用設施及基建設施的財務負擔，轉移給政府，以將種籽資金由 \$300 億減至 \$216 億。因此，這 \$216 億種籽資金的數目，大體上可由一筆相當於賣地收益的資金來填補。而餐飲、零售及娛樂設施的租金收入，則用以填補未來的營運費用。因此，我們假設西九龍文娛藝術區，必須在其 40 公頃的土地內自給自足，意即在政府規定的土地用途、及密度限制下，所有資本及營運費用，應由區內賣地收益、及營運收益來支付。

對於發展及營運的進度，我們按照西九 511 報告內建議的時間表，即所有第一期核心文化藝術設施將於 2015 年建成及投入營運，而第二期則於 2031 年建成及投入營運。然而，資金及營運費用的發生時間，或因採購方式及營運模式不同，而有所改變。

2.5 財務概覽

現時的融資建議為：\$216 億的種籽資金撥款。這是基於 2008 年 1 月民政事務局的西九 511 報告。在此報告中，M+ 的規模被降低，以大幅增加商業用地的樓面面積。此報告令種籽資金撥款，由財務顧問報告最初提出的 \$300 億，降至目前的 \$216 億。

這個減少後的 \$216 億種籽資金，將由大體相當於估算的賣地收益之 \$213 億來填補。而 \$76 億營運赤字，則由 \$84 億的餐飲、零售及娛樂設施租金收入來填補，所有數目均為淨現值。

¹ 財務顧問報告第 2 頁 第 1.1.5 段。

² 即西九 511 報告。

表 2.5-1 財務概覽：
目前的\$216 億種籽資金撥款建議 (由第 1 至 50 年)

數目為淨現值，2008 年價格，港幣百萬元	資本	營運	合計	%
1 西九管理局: 管理	(1,230)	(1,015)	(2,245)	9%
2 整體規劃	(34)	-	(34) ³	
3 M+ (第 1 及 2 期)	(4,749)	(5,917)	(10,666)	40%
4 展覽中心	(535)	281	(254)	1%
5 大型表演場地	(2,706)	1,014	(1,692)	6%
6 大劇院 1	(1,220)	(5)	(1,225)	5%
7 大劇院 2 及中型劇院 3	(986)	(318)	(1,304)	5%
8 中型劇院 4	(303)	(128)	(431)	2%
9 音樂廳及室樂演奏廳	(1,421)	(307)	(1,728)	7%
10 戲曲中心	(1,174)	(213)	(1,387)	5%
11 中型劇院 1	(515)	(159)	(674)	3%
12 中型劇院 2 及黑盒劇場 1	(699)	(213)	(912)	3%
13 黑盒劇場 2 及 3	(320)	(140)	(460)	2%
14 黑盒劇場 4	(195)	(104)	(299)	1%
15 廣場	(310)	-	(310)	1%
16 其他文化藝術用途設施	(331)	-	(331)	1%
17 運輸設施	(1,049)	179	(870)	3%
18 共用設施	(1,027)	(537)	(1,564)	6%
	小計: (18,804)	(7,582)	(26,386)	100%
19 餐飲、零售及娛樂設施	(2,765)	8,448	5,683	21.5%
	合計: (21,569)	866		
	以地價來填補: 21,288			

表 2.5-1 展示了此建議的總體數目。在計入餐飲、零售及娛樂設施租金收入前，總資本及營運赤字為\$264 億，其中 40%用於 M+，9%用於西九管理局，其餘(由 1%至 7%不等)用於表演藝術設施、展覽中心及其它共用設施。餐飲、零售及娛樂設施的任何純收益將用以支付 21.5%的總赤字，其餘款項將由一筆相當於賣地收益的撥款支付。

由此概覽可見，M+是一個最龐大的花費點。而餐飲、零售及娛樂設施，則是西九文娛藝術區長期生存的生命綫。它們現時的估算，若有任何大幅偏離，均可嚴重影響西九計劃的財務可持續性。由財務角度來看，這兩個設施應受高度關注。其它耗費，包括西九管理局及其它表演藝術設施，也應予仔細分析。

³ 整體規劃費用約佔 0.13%.

3 各種假設、研究是否合理

3.1 公私合營方案

財務顧問報告也認同：私營參與的重要性，並制定不同的公私營合作模式，以作比較。公營部門比較基準(PSC)，亦包括在財務顧問報告內，但不作為一個“方案”來考慮。財務顧問報告所比較的，是三個公私營合作模式：即方案 1A，1B 及 2。它們的主要區別見於表 3.1-1。

財務顧問建議採用方案 1A 為考慮融資的基本方案。而這是由其對方案 1B 及 2 的財務評估得出的結果。財務顧問報告的圖 4-7 顯示，方案 1B 及 2 與 1A 不同之處如下：

1. 方案 1A 中，擬議西九管理局將提供資金，私營機構將設計連建造，而非牟利機構營運者將管理及保養有關設施。
2. 除了廣場、展覽中心及其他文化藝術用途設施之外，方案 1B 中，私營機構將不單設計連建造，還為所有表演藝術設施提供融資及保養。這些設施大部份將可能由非牟利機構營運及管理。
3. 方案 2 與 1B 相似，但前者除了將設計、建造、融資及保養合約，以三個不同的組合判給私營發展商，亦要求發展商擁有及營運有關表演藝術設施。

表 3.1-1 方案 1A, 1B, 及 2 的主要區別摘要

方案:		1A	1B	2
私營機構參與程度		小	中	大
M+	採購方式中私營機構的角色	相同: 設計比賽 僅設計連建造	相同: 設計比賽 僅設計連建造	相同: 設計比賽 僅設計連建造
	營運中非牟利機構的角色	相同: 營運、管理及保養	相同: 營運、管理及保養	相同: 營運、管理及保養
其他文化藝術用途設施 (CACF)	採購方式及營運中私營機構的角色	僅設計連建造 不融資、不保養	設計連建造 融資及保養	設計連建造 融資及保養
		不營運	不營運	擁有及營運表演藝術設施組合 ⁴
	營運中非牟利機構的角色	營運、管理及保養	營運及管理	營運及管理: 表演藝術設施組合除外
總成本: 資金及營運		\$299.50 億	與 1A 相比 貴 5.8%	與 1A 相比 貴 8.1%
融資成本		每年 6.1%	每年 12.5%	每年 12.5%
預留風險溢價 ⁵		23%	29.5%	20.8%
營運費用 (50 年間)		\$83.33 億	\$83.33 億 與 1A 相同	\$85.69 億 與 1A 差不多相同
私營機構引致的效率提高		-	無	無
西九管理局費用		\$21.17 億	\$21.17 億	\$21.17 億

與方案 1A 相比，很明顯，方案 1B 的私營參與程度較高；而方案 2 則最高。但財務顧問報告⁶的結論是：方案 1B 較貴；而方案 2 則最貴。財務顧問報告內的詳細數字顯示，最主要原因是較高的利息費用。⁷財務顧問報告假設：使用私營資金的利息成本為 12.5%⁸，而政府資金的機會成本，則是較低的 6.1%。財務顧問的理由是，若私營機構用私人資金，對表演藝術設施提供融資及保養，其內含的利息成本必然較高。

這裏隱含一個矛盾。公營機構，若有種籽資金在手，每年既可賺 6.1%，何苦付 12.5% 的高息，借用私營機構資金？這當然不划算，除非這樣做會帶來其它方面的利益。那

⁴ 發展綜合計劃 A: 大型表演場地+ 酒店 2,3 +零售、飲食及娛樂設施; B: 中型劇院 1+黑盒劇場 2,3 +酒店 1 +零售、飲食及娛樂設施; C: 住宅, 其他文化藝術用途設施+運輸設施, 共用設施

⁵ 財務顧問報告第 31 頁。

⁶ 第 48 頁表 5-10。

⁷ 方案 1B 中，表 5-10 在“融資”一欄顯示所有融資費用合計為 (1,349) 百萬，此數目涵蓋了大部分方案 1A 及 1B 之間的區別：(31,690) – (29,950) = (1,740)。方案 2 中，實際的數目沒有顯示，但大部分區別還是在融資費用中。

⁸ 即資金成本加權平均數(WACC)，財務顧問報告第 29 頁假設為 12.5%。

麼，問題是：私營參與，究竟可以為發展項目，帶來什麼其它利益呢？財務顧問報告內，只提出兩個可能的利益。但它們不是金額太小、就是根本沒有在任何財務數字中顯示出來：

1. 風險被轉嫁到私營機構。然而，根據財務顧問報告，這種風險轉移對財務的影響很小，且只在方案 2 中出現。在方案 2 的表演藝術設施、及商業發展綜合計劃中，財務顧問報告假設了建造、擁有及營運 (BOO) 的採購方式。在這樣的假設之下，財務顧問報告發現：採購方式的風險溢價，僅節省 2.2%。這節省相信是因為發展綜合計劃內，表演藝術設施完成之後，將由私營機構擁有及營運，由他們管理，或有較佳效率。⁹但這 2.2% 的利益，遠遠不足以補償，利用私營資金投資、及營運這些設施 50 年而產生的額外利息 (12.5% 相對於 6.1%) 費用。財務顧問報告因此指出：

“...[由私營機構]建造與營運設施的融資成本、及所需回報，均超過所減少的[由公營部門承擔的]風險，所以其成本，較其他方案為高。”¹⁰

2. 更重要的是，財務顧問報告的附件 M-3 清楚指出，公私營合作模式的一個主要好處是：

“...利用公營部門可能沒有的經驗，以及管理技巧和靈活性，提供更物有所值的服務”。¹¹

一般來說，這也是將公共事務，外判給私營機構，這個普遍認可的方式背後的基本原因。不幸地，所有這些潛在利益，包括管理採購方式、專業技術及靈活性、以及營運效率，均沒有在三個方案中之任何一個得到體現。實際上，上列表 3.1-1 顯示，方案 1A 及 1B 的營運赤字，完全一樣：\$83.33 億，而方案 2 的數字甚至稍高，達 \$85.69 億。至於管理方面，該表最後一行顯示：所有三個方案中，西九管理局的運作費用，完全一樣：都是 \$21.17 億。雖有更大程度的私營機構參與，在管理費用的計算中，卻完全沒有體現效率增益。

使用這樣的研究方法，即只算入私營機構參與的額外費用，卻不計其額外利益，方案 1B 及 2 必然會更加昂貴。這樣的結論，並不是由分析得來，而是由基本假設，直接引申出來的。

3.2 方案 1B 及 2 是否合理

⁹ 第 31 頁表 4-3: 方案 2 內的建造、擁有及營運為 10.4% 相對於方案 1A 內設計與建造的 12.6%；以及第 47 頁第 5.8.4 段。

¹⁰ 第 47 頁，第 5.8.4 段。

¹¹ 第 2.1.3 及 2.2.1 段。

方案 1B 及 2 與 1A 的不同之處，在於表演藝術設施假設採用設計、建造、融資及保養 (DBFM) 的模式。在這種模式下，私營機構將為表演藝術設施設計、建造、融資及保養，但卻不營運。在這種假設之下，項目管理的風險溢價，假設高出 6.5%。¹² 財務顧問報告解釋，這是因為私營機構的採購及保養責任，與他人負責的營運及管理責任分開。¹³ 這可能令當局在排解營運者與設計、建造、融資及保養承包商之間，可能出現糾紛時，付出更大的費用。

若所有這些假設均成立，方案 1B 及 2 可能一開始就不值得考慮：因為利用私營機構資金，不僅要付較高的利息，而且增加項目管理風險，卻不會帶來任何額外利益。

實際上，在香港基本不可能找出一個使用設計、建造、融資及保養 (DBFM) 模式，既真實、又成功的例子。在回應對這種模式假設的疑問時，財務顧問寫道：

“設計、建造、融資及保養，是與效率促進組 (Efficiency Unit) 共同發展出來的一個合同採購模式，是特別針對香港文藝發展新設施的環境。以我們所知，香港沒有真實例子。”

設計、建造、融資及保養包括了為資本成本提供資金，它不會大幅減少資金差額。

.... M+ 或其他表演藝術設施，不會採用生命周期包括運營模式，這是因為這些場館的建造及運營，合在一起不互相配合，發展商不想參與此類合同，即風險溢價太高。包括了運營的公私營合作模式，更適合公共基礎建設，其建造及運營均由同一方完成 – 運輸業內有很多例子 (例如大老山隧道)。”¹⁴

我們應小心留意，這些例子基本上是土木工程項目，其中投資者，更自行營運設施 (例如在大老山隧道收過路費)。因此，它們不是真正的設計、建造、融資及保養 (DBFM) 的例子。

然而，把基礎建設工程的營運功能，從投資者身上拿走，並不能把這個虛構的設計、建造、融資及保養 (DBFM) 模式，從虛擬變成真實。在商業世界中，很難想象一個投資者，願意為一座綜合設施融資、設計、建造及保養，卻不要求自行管理，以確保其可觀投資的回報。因此，香港從沒有使用過這種虛構的設計、建造、融資及保養模式 (DBFM)，去發展綜合設施的個案。

在本節提出的所有原因之中，方案 1B 及 2 大量使用虛構的設計、建造、融資及保養 (DBFM) 模式，可能因不夠真實，而不值得考慮為可以的實施方案。方案 1A 得以入選，僅僅是因為：其它兩個方案都是虛構的。

¹² 第 31 頁表 4-3: 方案 1B 及 2 中設計、建造、融資及保養的 19.1% 相比方案 1A 中的設計及建造的 12.6%。

¹³ 第 31 頁第 4.6.7 段。

¹⁴ 見本報告附錄 I：對問題 (7) 的回應。原文沒有劃底綫，此處加上以強調要點。

選擇方案 1A 時，亦沒有為 M+考慮不同程度的私營參與。特別是在這三個方案中，沒有任何一個考慮國際營運者。這個問題將在第 5.3 及 11.5 節內進一步討論。

3.3 其它主要假設

3.3.1 貼現率及投資回報

財務顧問報告假設：長期真實貼現率為每年 4%、及長期通脹率為每年 2%，從而得出名義貼現率為每年 6.1%¹⁵。

現時的撥款建議為\$216 億的種籽資金。這樣的融資安排，意味著種籽資金，必須通過資，在 50 年的期間賺取至少 6.1%的複息回報，才可應付未來西九文娛藝術區的所需的資本及營運費用。

這個 6.1%的名義投資回報率，是否能真正做得到，不單決定於西九管理局未來的投資策略，亦決定於實際的市場條件。長期能做到的事，短期或中期內未必能實現。短期投資風險，對西九文娛藝術區來說特別重要，因為絕大部分的資本成本，將在 2011 至 2014 的 4 年工程建造期間支付。¹⁶撥款資金應由 2008 年起開始投資。其中的一個悲觀情況，就是西九管理局被迫用很低的市場價格，出售其投資，以支付由 2011 年起的各項資本開支。簡而言之，這 4 年間的市場波動，可能會危害整個項目的長期財政穩健性。

3.3.2 通脹率及建造成本上升

除了短期投資風險的問題之外，尚有建造成本上升的風險。財務顧問報告假設，建造成本，將按長期通脹率(假設為每年 2%)上升¹⁷。這個假設可能並不現實，因為根據統計紀錄，投標價格指數(TPI：用以量度不同時期建築工程的造價水平)上升速度比 2% 高出許多，建造成本不太可能以預計的 2%的速度增長。

此外，尚有一些跡象顯示，建造成本將在未來幾年加速上升：

- (1) 公共基礎建設投資增加;
- (2) 能源價格上升; 及

¹⁵ $(1+4\%) \times (1+2\%) = 1.0608$, 這大致等於 $(1+6.1\%)$.

¹⁶ 見西九 511 報告附件 1(b)。

¹⁷ 即使預留一個 2%的長期通脹率也是不合理的，因為由美國債券市場的市場資料得出的長期通脹預期大約在 2.5%左右。由 10 年期美國國庫抗通貨膨脹債券(TIPS)估計出來的長期通脹預期，在調整 TIPS 的流通性溢價及普通國庫券的風險溢價後，現為(2008 年 5 月)3.26%，而由 2004-8 的平均值為 2.5%。(資料來源：克里夫蘭聯邦儲備銀行，<http://www.clevelandfed.org/research/data/tips/>, 2008 年 5 月 20 日存取)。

(3) 對基本金屬，如鋼、銅及鋁及其它建築材料，需求上升。

表 3.3-1 公營建築及私人建築投標價格指數增長率¹⁸

	公營建築 投標價格指數(建築署)	私人建築 投標價格指數
長期: 由 1970 起 (1970 年第 1 季 – 2007 年第 3 季)	6.0%	6.3%
短期: 過去 3 年 (2004 年第 3 季 – 2007 年第 3 季)	8.8%	6.13%
短期: 過去 2 年 (2005 年第 3 季 – 2007 年第 3 季)	12.3%	7.5%

對於長期通脹率，根據美國國庫抗通貨膨脹債券(TIPS)及美國國庫券(T-bills)的回報率差額，2008 年 3 月美國的長期通脹預期(20 年期)為大約 2.5%。2006-7 年內的平均值為 2.6%。雖然港幣與美元掛鉤，香港的長期及短期通脹卻可能會較高，因為香港與中國大陸更緊密的經濟關係，而後者的貨幣正在升值。

這個建造工程、翻修及保養工程、以及其它費用的通脹率為 2%的假設，可能太低了。

3.3.3 50 年期的分析

財務顧問報告假設 50 年期的分析，即由 2010 年開始分析 50 年。假設從 2010 年開始賣地，而地契是 50 年期。¹⁹

從法律上來講，地契的確只有 50 年期。但一般來說，物業市場預期地契到期後，可以續約，條件是每年繳交續約後的地租。這是政府 1997 年後的慣常做法。實際上，財務顧問報告內，估算地價的方法，皆根據市場成交價格。而這些價格，都已反映續約預期。這些土地的估價，都沒有下調，以反映該等商業及住宅地契 50 年之後不可續約的情況。這意味著，沒有人預期 50 年後西九管理局會把賣出去的土地收回。這是第一點。

第二，根據修改後的財務安排，縮減 M+的規模，並將餐飲、零售及娛樂設施用地，撥給西九管理局；資本成本將以賣地收益填補；而營運赤字以餐飲、零售及娛樂設施租金收入填補。在這些計算中，沒有預留初始資本的年度折舊費用。但在 50 年的期間預留了兩次大修的費用。這些大修將更換機電、傢俱、固定裝置及相關設備。這個 50

¹⁸ 資料來源：http://www.hk.rlb.com/cost_data.html；<http://www.dlsqs.com/>.

¹⁹ 第 29 頁表 4-2。

年期的方法，與每年在營運費用預算中，預留折舊的方法之間的細微分別是：在 50 年之後，將沒有年度費用留給重建及翻修樓宇。

建築物及設備，不可能歷久常新。若我們假設建築物壽命為 50 年，到了 2060 年，我們沒有資金，可留給建築物的所有組成部分：包括結構、構造、機電、傢俱、固定裝置及相關設備，作其重建及大修之用。

原則上，西九管理局可在 50 年之後，在這 40 公頃之內推倒重來。唯一的分別就是，這一次西九管理局將沒有土地可賣了。到那時，庫房可能又得為西九管理局提供撥款，比如以淨現值計算，另一個\$216 億，以提供資金作另一個 50 年的資本及營運。當然，這一次庫房不可能由賣地收益中，收回撥款資金。此外，這是個循環不息的問題，每 50 年會發生一次。

因此，在這 50 年期的分析，背後有一個財務可持續性的真正問題。

3.4 表述方式

財務顧問報告建議 3 個私營機構參與的方案，以及 1 個公營部門比較基準，即方案 PSI 1A, PSI 1B, PSI 2 及 PSC。在這些方案中，“PS”在 PSI 中代表私營機構，“PS”在 PSC 中則代表公營部門。這樣可能對讀者造成混淆。為確保表達清晰，本報告中 PSI 各方案，將直接以方案 1A, 1B 或 2 來代表。

為表達分期建造及營運而致各時期不同現金流量的淨現值，使用冗長的年度現金流量表可能無法避免。然而，為了增加可讀性，所有這些複雜的表述方式，可按下列兩種方式簡化：

第一，與其先把價格，按通脹每年增加 2%，然後再用較大的名義折現率每年 6% (或財務顧問報告內所示的 6.1%) 折現，不如簡單地用真實折現率，即每年 4%，來折現未來價格，而完全不必先按通脹調整。這個真實折現率簡單得多，而且分析的結果相同。讀者可能會更容易明白現價，相比 30 年或 50 年後按通脹調整的價格，現價當然較容易理解。

第二，根據上述第一點，根本不需要展示：付款當日價格(MOD)。更混亂的是，將付款當日價格相加，可導致錯誤的理解。例如在西九 511 報告附件 2 第 3 欄，M+第二期的付款當日價格合計為\$23.04 億，差不多是展覽中心\$12.73 億的兩倍。然而，以淨現值計算，實際上展覽中心較貴：\$5.35 億，相比 M+第二期的\$4.83 億。因此，付款當日價格及它們的合計，應該完全刪掉，以免混淆。

4 造價與大修成本

4.1 直接造價水平

財務顧問假設：M+及表演藝術設施，每平方米(psm) 建造樓面面積(CFA)的單位造價，成本由\$22,200 至 \$29,200 不等。這包括傢俱、固定裝置及設備(FF&E)的成本，但不包括專業服務費、及其它間接成本。財務顧問報告假設：這些場館的建造樓面面積，相對總樓面面積的比率為 1.3。²⁰ 若不包括傢俱、固定裝置及設備的成本，則此價格範圍，變為每平方米建造樓面面積\$15,900 至 \$20,450。

然而，本地藝術設施的造價資料不足。大部分都是政府多年前所建。最接近的造價資料，發表於 2000 年²¹。將這此單位造價調整為 2006 價格，劇院(超過 500 座位)的造價為每平方米建造樓面面積\$14,885，而某個國家博物館的造價為\$15,587。這些單位造價也一樣不包括傢俱、固定裝置及設備²²。

我們現在可見，財務顧問提議的單位建造成本有點偏高，但仍屬合理。按這樣的單位成本，我們應預期 M+、展覽中心及表演藝術設施，應該有高質量的設計及建造。

財務顧問估計，餐飲、零售及娛樂設施(RDE)每平方米總樓面面積的造價為\$18,198。財務顧問沒有指定 RDE 的建造樓面面積，對總樓面面積的比率。假設其為 1.2，每平方米建造樓面面積造價為\$15,165。這與某大顧問公司發表的 2006 年第 4 季高級商場的每平方米\$14,500 的造價，資料相近。²³

4.2 大修成本

在財務顧問對由 2010 年開始的 50 年期間的研究中，假設了 M+、展覽中心及表演藝術設施，每 20 年一次大修，而餐飲、零售及娛樂設施則每 12 年一次。²⁴ 在這些大修中，假設所有裝修及機電設備 100%更換。因此這些大修的費用，以初始裝修及機電設備的建造成本來估算。M+及表演藝術設施的這些費用，佔直接建造成本的 47%至 52%不等。

²⁰ 西九 511 報告附件 5(a)。財務顧問亦在財務顧問報告附件 D.6-1 列出國際上有關單位造價的比較。這些單位造價在數字及位置方面變化很大。而他們詳細的組成並不容易驗證。

²¹ Davis Langdon & Seah International (威寧謝國際)編寫, Spon's Asia Pacific Construction costs handbook 2000.

²² $\$18,240 \times 985/1207 = \$14,885$; 及 $\$19,100 \times 985/1207 = \$15,587$. 2006 年第 3 季投標價格指數為 985 ; 而 1998 年第 4 季為 1207.

http://www.dlsqs.com/modules.php?name=Categories&tservice=CostData&new_topic=-&catid=88&costdatatopic=6&costdatasid=597

²³ Davis Langdon & Seah, Construction Cost Handbook: China & Hong Kong 2007, 第 8 頁。

²⁴ 西九 511 報告附件 6(a)。

至於餐飲、零售及娛樂設施，每次大修的費用，為每平方呎總樓面面積\$300，或每平方米總樓面面積\$3,229。這相當於初始建造成本，每平方米總樓面面積\$18,198的17.7%。儘管大修的週期由20年改為只有12年，餐飲、零售及娛樂設施的大修費用，預留仍比表演藝術設施低得多。

這個費用預留的差別，反映出餐飲、零售及娛樂設施的方案，與傳統做法較為相似：即每次大修並非100%地更換裝修及機電設備。雖然不存在標準原則，但是一般粗略預期是，視保養情況而定，大約更換50%的裝修及機電設備。

每20年一次及100%更換裝修及機電設備，也不是完全不可能，但應提出理由，證明合理。

財務顧問報告亦假設：建造成本將會每年上升2%。這個假設亦適用於大修費用。但第3.3.2節已經指出：過往資料顯示，建造成本在過去37年間是以高得多的速度，即約6%上升。長期成本上升速度與此有關，因為大修發生在20或40年之後。這個建造成本上升的問題，過了一段長時間之後，將因複利而變得更嚴重。

我們應仔細留意，在所有大修，都沒有預留樓宇結構及構件的替換或翻修的費用。這個問題，將隨著樓宇老化，而變得嚴重，尤其是50年之後。為了預留一筆資金，以解決重建的問題，額外的種籽資金需要，或可按以下方式估算出來：

假設樓宇的壽命是50年。由於西九計劃所需的初始資本成本為\$216億。原則上，西九管理局到50年之後將需要另一個\$216億(按現值計算)用來重建。這\$215.68億元應往下調整，因為部分資本成本50年後不需要再支付，這包括\$8.73億的博物館館藏，及\$0.56億的西九以外儲存用地地價。²⁵ 因此第50年將需要\$206.39億元。這筆錢按4%的真實貼現率的現值為\$33.8億元²⁶。

這表示我們需要額外的\$33.8億種籽資金，以保證西九文娛藝術區發展項目的財務可持續性。那相當於現時\$216億資本成本的16%。若西九文藝區可以在其40公頃土地內自給自足，現時的財務計劃應予以調整，以節省、或賺到相當於資本成本的16%的額外金額。

²⁵ 減少的部分可包括基礎、結構的成本及其它間接成本，並取決於50後保持建築設計及結構，是否尚令人滿意。

²⁶ $33.78 \text{ 億} = 206.39 \text{ 億} \times [(1/1.04)^{50} + (1/1.04)^{100} + \dots]$

206.39 億 = 215.68 億 - 8.73 億 (館藏費用) - 0.56 億 (西九外儲存設施地價)，2008 年淨現值。

4.3 間接成本及管理費用

下列表 4.3-1 以直接建造成本、及其它間接成本，來表達\$216 億種籽資金的組成。由本表可見，在直接建造成本之上，尚有間接成本，且高達直接建造成本的 95.9%：即 6 至 14.6%的專業服務費、8 至 9%的合約管理費、11.2%的西九管理局費用、25.9%的風險預留費用、26.3%的大型維修及翻修費用、以及 15.6%的購置館藏費用。

表 4.3-1 資本成本、間接成本及營運費用

資本成本	2008 淨現值 \$ 百萬	佔建造成本 %	與慣常 %相比 ²⁷
直接建造成本	11,012	100%	
專業服務費	1,869	6% 至 14.6%	6%
合約管理		8% 至 9%	慣常情況下，包括在發展商的正常利潤之內：不是資金成本加權平均數(每年 12.5%)，就是 10% 的建造利潤 ²⁸
第 1-8 年西九管理局費用	1,230 ²⁹	11.2%	10% 至 15% 不可預見費
風險預留費用	2,850	25.9%	沒有預留 50 年之後的費用
大型維修及翻修	2,891	26.3%	注意：見第 5 節有關 M+
購置館藏	1,717	15.6%	
資本成本合計	21,569	195.9%	
由地價填補	21,288		
營運赤字			
核心文化藝術設施，運輸設施，共用設施	6,567		
第 9-50 年西九管理局費用	1,015		
營運赤字合計	7,582		
由餐飲、零售及娛樂設施租金填補	8,448		

這些間接費用，可與市場上的慣常辦法相比，後者在財務顧問報告中，亦有分開顯示。8 至 9%的合約管理費用、及 11.2%的西九管理局費用，加起來超過 20%。這比正

²⁷ 西九 511 報告附件 2 及 5(a)有關零售、飲食及娛樂設施建造成本。

²⁸ 財務顧問報告附件 H-11.

²⁹ \$3400 萬的整體規劃費用預留(佔建造成本的 0.3%)由西九管理局的費用中扣除，加到專業服務費中，以令分析更清楚，因為這項專業服務很有可能會被外判給規劃專家。

常的 10%發展商利潤(一般已包括合約管理)，高出許多。第 4.2 節的分析指出，大型維修及翻修費用偏高。第 4.4 及 4.5 節將討論管理費用、及風險預留費用。

4.4 西九管理局費用

表 2.5-1 顯示，西九管理局的管理費用達\$22.45 億，佔總資本及營運赤字的 9%。這筆資金相當大，應仔細研究。

在這\$22.45億內，\$12.3億將用在西九管理局在第1至8年的項目管理。財務顧問報告指出，西九管理局將聘任90名員工，在發展階段每年營運開支為\$1.894億³⁰。在回應有關這90名員工的職責，以及他們是否會聘請額外顧問的問題時，財務顧問指出：

“財務顧問假設有五個部門：首長辦公室；規劃及發展；物業；財務及合同採購。其職責包括但不限於：收集土地及物業，總體規劃及項目發展，策劃及商業計劃，文藝政策方面的聯絡，法律，合同採購，簽訂合同及財務。此假設乃參考香港及其他地方相似區域性機構的設立後制定的...是的，財務顧問假設除這些員工以外將另行聘請顧問。”³¹

財務顧問報告內整體規劃的費用為\$0.34 億，這相對於\$22.45 億，數目較小。而且，整體規劃，可由外間聘請的顧問來負責。另外，預算留給合約管理的費用，金額約在 10 億左右。³² 這也可能會由外聘的顧問來負責：處理採購及合約問題。其它的專業工作，包括法律服務、商業計劃及市場推廣，可能也會外判給顧問，有關預算或可分開預留。

剩下來的只是整體監督及一般聯絡。那麼問題來了：是不是需要 90 名員工來做這些整體監督及一般聯絡的工作？財務顧問沒有提供這 90 名員工的具體職責。這方面應予以重新檢討，以確保他們的工作與外間顧問不會重複。

財務顧問提到一個例子：倫敦泰晤士門廊發展公司³³。

在 2012 年奧運會確定在倫敦舉行之後，倫敦泰晤士門廊發展公司(LTGDC)，一個新的市區發展公司，制定整體規劃以重建沿泰晤士河畔的 19 英里範圍的 4900 公頃土地。根據財務顧問報告，LTGDC 只聘任了 5 名主管，加上 12-15 名常額員工，每年費用只有約 HK\$2,250 萬元。另外財務顧問報告還說，“他們大量聘用發展顧問服務”。

³⁰ 財務顧問報告第 B-3 頁。

³¹ 附錄 I 問題 (17)。

³² \$110 億直接建造成本的 8 至 9%。

³³ 財務顧問報告附件 B-3。

表 4.4-1 發展階段的組織成本比較

	倫敦泰晤士門廊發展公司 (10 年)	西九文藝區 (第 1 至 8 年)
相關面積	4,950 公頃 ³⁴	40 公頃
濱水區	31 公里	2 公里
新發展面積	320 公頃 ³⁵	40 公頃
主管	5	90 名
員工	12 至 15	員工
年度費用	\$2,300 萬 ³⁶	\$1.89 億

我們由年報³⁷可知，倫敦泰晤士門廊發展公司，是有時限(10年)的機構，資金全由政府提供。這與西九管理局的 8 年發展階段堪可比擬。

在 2006/2007 年，共有 13 名委員，每年費用為 HK\$360 萬。³⁸ 共有 26 名全職等值員工，1 名借調員工，5 名合約或臨時員工，每年費用為 HK\$3,200 萬³⁹。

泰晤士門廊的法定地位，像是市區重建區(有權收地重建)，及城市規劃委員會/規劃署(有權作出一些規劃決定)。泰晤士門廊的主要任務，是策略性規劃(例如整體規劃及可行性研究)及決策(例如批出規劃許可)，而不是實際執行。

我們可能觀察到，泰晤士門廊及西九管理區，是很不同的，因此不能直接比較。然而，這樣的比較，促使我們去問一個更加相關的問題：我們研究過泰晤士門廊的組織架構後，可以學到什麼東西？

財務顧問的其中一個重要觀察結果是：泰晤士門廊大量聘用發展顧問服務。這可能解釋了為什麼員工數目較小。我們亦可觀察到，業界成功的發展商，都採用了類似的策略：外判顧問服務、並維持少量的必要員工。

財務顧問似乎假設西九管理局，採用大量外判的政策，但亦同時假設：它是一個龐大機構。

邏輯上，西九管理局獨一無二，但這並不足以證明它的龐大架構是合理的。而相關的問題應該是：

³⁴ <http://www.ltgdc.org.uk/uploaded/documents/londonthamesgatewayrevealingtheinvestmentpotential.pdf> 第 7 頁: 3,500 加上 1,450 = 合計 4,950 公頃。濱水區 19 英里，即 30.57 公里。

³⁵ 與上一註腳同一來源：第 7 頁 180 公頃加上第 8 頁 140 公頃。

³⁶ 財務顧問報告附件 B-3。

³⁷ <http://www.ltgdc.org.uk/aboutus/whatwedo>

³⁸ 第 18 頁，238,406 英鎊 x 假設為 15 = HK\$ 360 萬。

³⁹ 第 38 頁，2,146,000 英鎊 x 15 = HK\$3200 萬。

1. 這 90 名員工的具體職責、職銜、工資及福利是怎樣的？
2. 因此，這\$1.89 億的年度預算是怎樣分配的？
3. 這些具體的職責，是否與那些外判的顧問重疊？
4. 這種組織架構，是否具成本效益？

表 4.4-2 營運階段的發展區管理費用比較

	布里斯班南岸管理公司	西九文藝區 (第 9 至 50 年)
相關面積	42.7 公頃	40 公頃
主管	7	33
員工(不包括營運員工)	18	

財務顧問假設：西九的發展區管理需要 33 名員工，費用為每年\$6,030 萬。財務顧問報告亦提到：布里斯班南岸管理公司的例子。它指出：“[布里斯班南岸管理公司]聘任了 411 名人員，而每年營運費用相當於超過 HK\$ 450 百萬元。”⁴⁰

這 411 的數目與南岸管理公司的 2007 年年報不符⁴¹，年報清楚指出：它僅聘任了 75 名員工(7 名經理，18 名行政管理及 50 個運營員工，並包括了兼職員工)。我們知道財務顧問報告於 2006 年完成，但是 411 這個數字的真實性應予核實。

在回應我們要求指出 411 這個數字的來源時，財務顧問回答說：

“該評論的目的旨在指出：有關的以地區為基礎的機構的員工數目，完全由其功能及責任決定。400 人左右太多，而泰晤士門廊的 12-15 人又太少。因而財務顧問為西九管理局特別設計了一個組織架構。”⁴²

這樣的回應可能並不足夠，因為：

- (a) 它沒有指出 411 這個數字的來源。因此，其真實性尚有疑問；而且
- (b) 建議中的西九管理局的功能及職責，尚未說明清楚，因此“這個以地區為基礎的機構的員工數目，完全由其功能及責任決定”說法並不合理。

在回應西九管理局在運營期間，發展區管理所需的 33 名員工的職責問題時，財務顧問回答：

⁴⁰ 財務顧問報告附件 B-3.

⁴¹ <http://www.southbankcorporation.com.au> 第 2, 44, 49 頁。(2198.5 萬澳元按 1 澳元 = 7.1 港幣)

⁴² 見附錄 I 問題(16).

“...財務顧問假設有三個部門：首長辦公室；地區管理及財務。其職責包括但不限於：物業管理，策劃及商業計劃，文藝政策方面的聯絡，法律，合同管理，採購及財務。此假設乃參考香港及其他地方相似區域性機構的設立後制定的。

此外，每個文藝設施及相關設施，將有自己的員工，以管理場館及節目以及營運預算。⁴³

同樣的，應該問的相關問題是：

1. 這 33 名員工的具體職責、職銜、工資及福利是怎樣的？
2. 因此，這\$6,030 萬的年度預算是怎樣分配的？
3. 他們的職責是否與那些在 M+ 及其它表演藝術設施的員工重疊？
4. 這些職責的一部分若予以外判是否更具成本效益？

最後應注意的是，財務顧問報告內引述的所有國際發展區管理個案(倫敦泰晤士門廊、下曼克頓發展及布里斯班南岸)都稱為“公司”，而不是“局”。這個名稱可能顯示出，其財務上的做法與商業原則相近。而這商業原則，可能是我們需要學習的另一課。

4.5 風險及不可預見費

財務顧問報告的附件 J，解釋了一種風險分析的方法。基本上它是通過指定在西九文藝區發展及營運這程中，可能發生事件的發生機率。“把偏離基準成本的機會，乘以一旦發生事件的成本，...[就可得出]發生每項事件的預計風險成本價值。”⁴⁴

這個方法在純邏輯上是沒有問題的，但實證上大有問題。這此機率，與投擲硬幣時：得到頭像及文字的機率不同。投擲硬幣，我們可以根據對稱的邏輯、或統計的結果，來指定這兩種現象出現的機率。而擬議發展項目內，事件發生的機率，則是由專家判斷而指定的。財務顧問報告指出，“可能性百分比，由一組專家，根據他們的技術及經驗判定。”⁴⁵

專家的經驗非常寶貴，但這些經驗，並不是在我們腦子裏以統計方式紀錄。沒有兩個項目是完全相同的。不同的專家，在他們的工作中，有不同的經驗，判定機率時，可能大不相同。因此這樣風險分析的結果，可能會有很大差異。

若有兩組由不同專家作出，完全不同的風險評估，我們可能難以指出：哪一組更精確。除非在我們已知道，所有項目實際成本。即使所有這些實際成本，在許多年後搞清楚了，這個一次過的判斷，並不意味著，長期的統計精確性。因為我們不可能將西

⁴³ 見附錄 I 問題 (18).

⁴⁴ 第 J-3 頁第 4.3 段。

⁴⁵ 附錄 I 問題 (10).

九項目，一次又一次地興建，就像投擲硬幣一樣，以測試這些指定機率的精確性。因此，這種指定項目發展個別事件之機率，可能是一種無法用實證資料去驗證的方法。

另一種可以評審這種用指定機率去計算風險的辦法，是將它們與慣常的不可預見費作出比較。指定機率方法建議：預留直接建造成本的 25.9% 為整體風險費用(表 4.3-1)。這個建議，取自不同採購方式所指定的風險溢價，由 20.8% (建造、營運及轉移以及建造、擁有及營運) 至 34.7% (設計比賽及設計連建造) 不等。這個 25.9% 的數目，比慣常為建造工程預留的 10% 至 15% 的不可預見費，高出很多。

我們不是爭論說：西九文藝區的建造風險低。但是，風險是可以通過有效的管理得到控制。若額外的 8 至 9% 的專業服務費，花在合約管理上，再加上另外 \$12.3 億花在西九管理局在建築期間的管理費用上，我們應合理地期望：有一個較佳的管理。以致風險溢價可能不必高達 25.9%。

5 營運成本及效益

5.1 文娛藝術設施的成本及效益

財務顧問預計營運赤字，以 2008 年價格計算，將高達\$75.8 億。在這筆金額中，\$59.2 億(78%)屬於 M+；而\$10.2 億(13.4%)屬於西九管理局⁴⁶。

表 5.1-1 營運赤字/盈餘及營運成本回收率

數字為淨現值，2008 年價格， HK\$ 百萬	營運赤字/ 盈餘	佔總赤 字%	營運成本回收率:
			開始營運後 第 10 年 %
西九管理局: 管理	(1,015)	(13%)	-
M+ (第 1 及 2 期)	(5,917)	(78%)	18 至 22%
展覽中心	281	4%	142%
大型表演場地	1,014	13%	149%
大劇院 1	(5)	(0%)	101%
大劇院 2 及中型劇院 3	(318)	(4%)	74%
中型劇院 4	(128)	(2%)	59%
音樂廳及室樂演奏廳	(307)	(4%)	83%
戲曲中心	(213)	(3%)	82%
中型劇院 1	(159)	(2%)	66%
中型劇院 2 及黑盒劇場 1	(213)	(3%)	64%
黑盒劇場 2 及 3	(140)	(2%)	51%
黑盒劇場 4	(104)	(1%)	41%
運輸設施	179	2%	-
共用設施	(537)	(7%)	-
總赤字:	(7,582)	(100%)	

大型表演場地對盈餘的貢獻最大，大致上可以填補西九管理局的管理費用。財務顧問對於這些場館，具體的營運假設，詳見財務顧問報告的附件 D 第 3 頁(但只有西九管理局的費用除外，這點我們在第 4.3 節已另作討論)。這些營運假設，在細節上已相當清楚。

5.2 營運收支比率

⁴⁶ 西九 511 報告附件 10, 第 3/3 頁。由 2013 至 2059 的 47 年間的營運。

這些有關營運的數目中，最致命的可能就是 M+ 的營運模式。M+ 佔總體營運赤字的 78%。到了 2032 年，即第 1 及 2 期全部開始營運時，M+ 的年度赤字，將達 \$4 億左右（按 2008 年價格）。這佔了 2032 年年度赤字的 80%，到了 2059 年，這百分比將高達 89%。⁴⁷

由吡可見，不管是在頭 50 年的發展及營運期內或以後，M+ 都將成為西九文藝區一個嚴重的財務負擔。

表 5.1-1 亦顯示：營運成本回收率，由 18% 至 149% 不等。只有兩個場館，即大型表演場地、及展覽中心，營運有盈餘。大部分的表演藝術設施，營運成本的回收率由 41% 至 83% 不等，而 M+ 僅能回收 18% 至 22%。

現在的問題不是 M+ 的估計是否正確，而是這種營運模式的假設，是不是唯一可供認真考慮的選擇。

5.3 本地及國際比較個案

在本地，最大的藝術博物館是香港藝術館。然而它的大小，按總樓面面積計算，僅及 M+ 的 16%。它的入場費只有 \$10，而每年訪客數目接近 40 萬。它的館藏，主要是中國古董及藝術品，在 2000 年的估值為 \$10.3 億。⁴⁸ 這與 M+ 的 \$10 億初期館藏預算差不多。⁴⁹ 儘管有這樣的館藏，營運成本回收率在 2006/07 年只有 8.7%。

至於香港以外的博物館，財務顧問明確展示了 7 個世界知名博物館，作比較研究。關鍵資料顯示在表 5.3-1⁵⁰，以之與 M+ 相比，有以下主要發現：

1. M+ 的營運成本回收率最低，在第 1 期只有 18%，但在兩期同時運營時會升至 22%。
2. 這 22% 比龐比度中心的 27%，即 7 家國際案例中之最低者，還要低。
3. 在縮減規模前，M+ 的總樓面面積，與龐比度中心的 105,315 平方米相近。但是，M+ 的成人入場費只有 \$27.5，比龐比度中心或其它任何一間博物館都低得多。
4. 這樣低的入場費有個很可能、並很重要的原因，即其它這些國際博物館，有價值連城的館藏。而大部分都是長時間收集的現代藝術品。7 個館藏中最年輕的，從 1935 年開始，而最老的，從 1847 年已開始。

⁴⁷ 西九 511 報告附件 10, 第 2/3 頁, 欄 2032: $(\$507+\$143) \times (1+2\%)^{(-24)} = \4.04 億; 欄 2032: $[(\$507+\$143) / \$790] \times 100\% = 82\%$; 及第 3/3 頁欄 2059: $[(\$865+\$229) / \$1234] \times 100\% = 89\%$.

⁴⁸ 見 Wong, K.C. and Hui, Desmond C.K., An Academic Financial Study for the West Kowloon Cultural District, 第 50 頁, 附錄 5; 2004 年 5 月 10 日; 香港藝術發展局。

⁴⁹ 2006/2007 年度收益為 \$579 萬; 而開支為 \$6685 萬; 即 8.7% 的營運成本回收率。

<http://www.lcsd.gov.hk/CE/Museum/Arts/english/intro/eintroa.html>

⁵⁰ 附件 C.7-1.

表 5.3-1 M+ 與國際博物館比較

博物館	M+ ⁵¹	所羅門古根漢博物館 (紐約)	三藩市現代藝術博物館	紐約現代藝術博物館	紐約大都會博物館	芝加哥藝術館及學院	倫敦泰特美術館	巴黎龐比度中心
展覽地方平方米	26,000 ⁵²	4,600	4,647	11,612	78,366	19,600	7,827	22,000
總樓面面積平方米	61,950 ⁵³	無資料	20,911	73,420	200,000	64,400	43,000	103,305
展覽物品	設計、流行文化、移動影像、視覺藝術	現代藝術	現代藝術	現代及當代藝術	世界最大及最好的藝術博物館之一	藝術館及學院	現代藝術	現代及當代創作，包括設計及建築
館藏/歷史/專利費 ⁵⁴	費用為 \$1,717 百萬 ⁵⁵ 在 4 年內完成初次收集，並不斷持續	畢爾包 90 年代專利費 \$156 百萬 ⁵⁶	自 1935; 現有超過 22,000 件藏品	成立於 1929; 現有 150,000 件藏品 ⁵⁷	1872 年開放; 現有超過 2 百萬件藏品	成立於 1879; 現有超過 25,000 件藏品	藏品開始於 1847; 泰特美術館成立於 1897; 現有 65,000 件	前稱國立現代藝術博物館，於 1947 年開放; 現有 53,000 件
全職員工	336 ⁵⁸	95 全職	約 232	590 全職 20 兼職	1,783 全職 744 兼職	725 全職 46 兼職	1,157 全職等值	918 全職 63 合約
每年持續購入藏品費用	\$20 百萬	\$16 百萬 ⁵⁹	\$11 百萬	\$395 百萬	\$774 百萬	\$125 百萬	\$264 百萬	\$70 百萬
成人入場費	\$27.5 - \$30	\$137	\$98	\$156	\$156 ⁶⁰	\$94	視情況而有所不同 ⁶¹	\$103
每年訪客總數	1.2 - 2 百萬	0.9 百萬	0.8 百萬	2.7 百萬	超過 4.0 百萬	1.4 百萬	4.0 百萬	5.5 百萬
營運成本回收率	18 - 22%	66%	59%	57%	55%	50%	54%	27%

⁵¹ 第 1 及 2 期：已縮減規模。

⁵² 見附件 11(a) (ii) 第 1/2 頁。

⁵³ 見附件 11(a) (ii) 第 1/2 頁。

⁵⁴ 資料來自每個博物館的官方網站。

⁵⁵ 館藏的名義價值為：\$10 億; 籌備展覽：\$2.04+\$1.28 億; 文物修復室：\$2600 萬，圖書館：\$2400 萬。西九 511 報告附件 7, 第 1/3 頁。

⁵⁶ 畢爾包支付 US\$2000 萬的“租金”，以使用古根漢的館藏及品牌。附件 M-20 頁：於 1997 年建成。館藏始於 1930 年。

⁵⁷ 由洛克菲勒成立，現在號稱有 150,000 件繪畫、雕塑、畫作、版畫、照片、建築模型及圖則，以及設計物品。現代藝術博物館亦擁有大約 22,000 件電影、錄影、傳媒作品，以及電影劇照、劇本、海報及歷史文件。博物館的圖書館包括 300,000 本書籍、藝術家書本以及期刊。

⁵⁸ 這些之中包括 240 名高級及專業人員。財務顧問報告的附錄 A-2 說明：本地專家很少，僅康樂及文化事務署有。

⁵⁹ 這些是紐約、拉斯維加斯及威尼斯的 3 個博物館共用。見附件 C.7-1。

⁶⁰ 自願付款。建議費用為 \$156。

⁶¹ 藏品展示：免費；展覽：各不相等。

5. 儘管財務顧問估計用\$10億的花費，以在2011至2014的4年間建立藝術品館藏(可能是設計、流行文化、移動影像、視覺藝術)，⁶² 這個館藏的預期吸引力，還是不足以支持，一個接近國際標準的入場費。
6. 或許有人辯說：M+的入場費保持低水平，是用以吸引更多的訪客。但是，與那7間博物館的訪客數目相比，並考慮到香港作為國際交通中心，M+的每年120至200萬訪客數目目標，甚至當M+的入場費與國際標準接近時，也並不太過進取。但大前提是：展品要有足夠價值，才可吸引訪客。

或有辯解說：M+ 18%至22%的營運成本回收率，與龐比度中心世界級營運的27%相差不大，但是，沒有人能保證M+能與龐比度一樣好，因為：

1. 龐比度現時擁有世界上最好的20世紀藝術館藏之一，藏品數目達53,000件。這個館藏有很長的歷史，並“通過一些機構，取得藝術家：諸如畢加索(Picasso)、布拉克(Braque)、馬蒂斯(Matisse)、夏卡爾(Chagall)、布朗庫西(Branci)的慷慨捐獻”而實現的。⁶³
2. 博物館小組報告亦觀察到：“龐比度中心有三個主要部份，即藝術及文化龐比度中心[包括國立現代藝術博物館]，一個圖書館及一個音樂中心。但是大部份訪客僅遊覽龐比度中心，而往圖書館及音樂中心去的，主要是本地居民。”⁶⁴
3. 儘管龐比度中心的成人入場費為\$103，但其館藏還是吸引了每年550萬的訪客；而M+則為\$27.5至\$30，每年120至200萬訪客。可能就是這些因素，龐比度中心，即使營運成本回收率低，也成為一個世界級的博物館。也就是為什麼M+訪客數目，難以達至龐比度的水平，儘管館藏的預算已相當高。

讓我們將M+與那些營運成本回收率較高的博物館相比。在紐約、拉斯維加斯、及威尼斯的古根漢，即使入場費達\$137，成本回收率亦可以達到66%的水平。這又是主要因為古根漢家族，自1930年起，已保有的價值連城的現代藝術館藏。

財務顧問報告透露：畢爾包於1997年，支付古根漢博物館US\$2,000萬，即HK\$1.56億的“租金”，以使用古根漢的館藏及品牌。即使計算了多年來的通脹，這筆錢還是比M+用以購置館藏及初期籌備展覽的\$17億資本成本低得多。在回應為什麼國際專營機構，如古根漢或龐比度，對西九沒有興趣時，財務顧問寫道：

“根據財務顧問的市場調查，古根漢沒有興趣是因為他們的專利運營模式，須給予完全的自主權；他們需要控制設計及運作，並由政府提供一個全然開放的錢包。此模式非常昂貴，而且運作中他們要策展控制權。龐比度準備合作提供展覽，但對運作沒有興趣。”⁶⁵

⁶²西九511報告附件7第1/3頁。

⁶³ 見 <http://www.centrepompidou.fr/Pompidou/Musee.nsf/0/CD73BEF824FB7CFCC1256DA2004A0341?OpenDocument&sessionM=3.2.3&L=2>

⁶⁴ 博物館小組報告，2006年11月23日，附件第91頁。

⁶⁵ 附錄I問題(9)。財務顧問報告附件第C.8-1頁指出：財務顧問於2007年3月14日，即2007年4月呈交最後報告前幾星期，訪問了Thomas Krens先生。

此種模式較貴的結論，與財務顧問至今提供的資料互相矛盾。聲稱“由政府提供一個全然開放的錢包”的說法，應以財務數據來支持。而這些數據應與財務顧問現時對 M+ 的估算作出比較，然後方可下結論。這都應該小心處理，因為資本投資的差異很大(古根漢的\$1.56 億專利使用費⁶⁶相對於 M+的\$17 億)，以及營運成本回收率的差異也很大(古根漢的 66%相對於 M+的 18%至 22%)，對西九文藝區的長期生存的影響，至為關鍵。

一個簡單的計算，可說明這一點。表 2.5-1 顯示出，以 2008 年現價，M+的總資本成本為\$48 億，而營運成本為\$59 億，造成 M+的總成本達\$107 億。在使用專利合同的情況下，潛在資本成本節省可達\$15 億⁶⁷，而營運赤字減少\$33 億⁶⁸，這表示總共節省\$48 億。相當於\$216 億種籽資金的 22%，這也會將 M+的總資本及營運赤字減少 45%! 這意味著 M+以至西九文藝區在 50 年後將會有巨大的營運盈餘。因此，這對西九文藝區的財務可持續性，非常重要。當然，所有這些數字以及專利合同的期限，決定於與未來的國際專營機構之間的談判。鑑於這個方案的財務重要性是如此之大，故不可輕易略過。

⁶⁶ 見註腳 56.

⁶⁷ \$17 億 M+初期館藏成本減 \$2 億專利使用費 = \$15 億。

⁶⁸ $\$59 \text{ 億} / (1-22\%) * (66\%-22\%) = \33 億 ，假設任一個營運者的營運成本相同。若使用平均營運成本回收率 50%，則費用節省將大約為 $\$59 \text{ 億} / (1-22\%) * (50\%-22\%) = \21 億 。

6 質量及價值

6.1 採購方式

財務顧問報告中，主要的採購方式是設計連建造 (D&B)。

在回應有關 D&B 性質的問題時，財務顧問寫道：

“設計連建造是政府標準的合同採購模式。在這種採購模式下，業主與承包商簽訂合同，按業主發出的質檢要求設計連建造整個項目。承包商另行與顧問、專業分包商及供應商簽訂一系列合同，以按質檢要求完成整個項目。這種採購模式鼓勵承包商的參與，加快項目完成速度，降低業主的風險，並提高使用專利系統及標準模塊的可能。”⁶⁹

此處的關鍵詞是質檢要求。對於土木工程及簡單的樓宇項目，編寫質檢要求比之複雜的綜合建築物較為容易。一座橋樑在強度、跨度、尺寸、公差、材料標準、行車綫數目、維修通道等方面的性能很容易說明，但是一座綜合建築物的性能遠為複雜，雖然不至不可能，但亦難以清楚說明。天馬艦的新政府辦公室的質檢要求，就是一個超過 6,000 頁的文件⁷⁰，而這只是一個簡單的辦公樓。列明藝術性建築物的質檢要求，即使可能，也會十分難巨。

對於 M+來說，這是特別困難的，因為它有個設計競賽。競賽通常會展示出獨特的設計概念。這些只是設計概念，需要發展及深化設計，說明細節，方可以建造出來。沒有細節，任何在設計連建造合約內、基於質檢要求而同意的造價，合同雙方都不能確定。業主在詳細設計完成前，不能確切知道會得到什麼東西。當建築細節的質量出現問題時，業主可能要接受那些符合質檢要求、但不太理想的細節；業主若堅持要求修改，就可能要面對巨大的損失索償。

近年來建造索償的問題日趨嚴重。香港國際機場的例子可見一斑。然而，機場的例子沒有使用設計連建造合約，故不能直接比較。最近的天馬艦辦公室使用的設計連建造合約，現時尚在建造階段，而結果尚未知道。

6.2 成本及品質控制

下表總結了這兩種採購方式的好壞。

⁶⁹ 附錄 I 問題 (1)。

⁷⁰ 見 http://www.info.gov.hk/gia/general/200609/29/P200609290104_print.htm

表 6.2-1 設計連建造與傳統採購方式的比較

設計連建造	傳統方式: 設計連建造分開
需要完整的質檢要求	詳細設計完成後才招標
規範做不到巨細無遺	可以在詳細設計完成後、及招標之前，再檢查及調整
對於舒適、空間、美感以及建築細節質量等，如何詳細指明其質檢要求？	
沒有詳細設計，設計連建造承包商可能會降低成本而僅會滿足最低質檢要求	有了詳細設計，就可以為合同雙方編制精確得多的造價估算
缺少建築師的獨立意見	建築師可發表獨立意見
可能會節省招標前的時間，但若以比賽來挑選設計就可能有問題	需要較長的時間來細化，但這樣做物有所值
解決在後期發生的合同爭議等問題，可能更費錢	業主在決定投入資源前，完全明白會得到什麼
適合土木工程項目，建築設備或只有功能要求的建築物	更適合藝術性、及創造性的綜合建築物，如 M+及表演藝術設施
兩種情況下，在概念設計之前聘請營運者，都十分關鍵	

總括來說，為確保西九文藝區有世界級的建築設計、細節、及營運，設計連建造模式可能並不適合，這是因為：

1. 報價、執行合約條件及質量控制，需要業主列出完整的性能要求。而且，這些要求不可能在沒有詳細設計之前，完整及清楚地說明出來。
2. 使用設計連建造採購模式，又因為要通過設計比賽，挑選方案設計而變得更為複雜：贏得比賽的建築師，是進行詳細設計的最佳人選，因此這亦可能會限制了設計連建造承包商的選擇。
3. 將設計連建造合併在同一個合約內，可能會導致建築師被總承包商控制。建築師可能將失去他/她與業主合作時的獨立性。
4. 設計連建造承包商估算建造成本，亦較為困難，因為他不能確切地知道，到底要建造什麼東西。
5. 到底要建造什麼東西，只有在設計連建造承包商完成所有詳細設計後，才會變得清楚。
6. 業主選擇不同的設計連建造承包商，也十分困難，因為每個承包商提供的設計方案不同，而價錢也不同。
7. 為協助成本及質量控制，不僅設計階段應與建造階段分開，而且詳細設計也必須儘早完成(完成所有施工圖並使之成為合約的一部分)。
8. 將設計與建造分開，且在設計階段更加仔細地規劃，均可能會需要更多預備時間，但對後期之有關時間、成本及質量的控制卻很有利。這在發展重要及具創

- 意的項目，例如 M+，尤其關鍵。因為本地承包商及設計師，對它沒有什麼經驗，而成本預算及控制卻十分重要。
9. 傳統採購方式，即設計與建造分開，看來應該更適合藝術性的項目，尤其是具創意的項目如 M+。
 10. 傳統採購方式，要求強而有力的項目管理，但不一定需要更多的員工，以在設計連建造階段控制質量及造價。
 11. 不論採用哪一種採購方式，營運者都應該在設計階段之前確定。

6.3 營運效益

財務顧問在附件 D.8，列舉出與十家劇院營運者諮詢的結果。它指出：“營運者強調參與設施的初期規劃，以確保場地能達到最佳功能及盈利能力。”⁷¹ 而且他們“表示希望可以獨自負責營運個別建築物。”這對於建築設計是十分重要的。實際上，建築物的設計應由內部運作開始，而不是由外而內。

財務顧問亦匯報說，國際博物館運營者，如古根漢，較喜歡設計、營運及策展控制權⁷²，因此對此項目沒有興趣。然而，古根漢的確曾經對西九文藝區表示興趣，並與龐比度中心及活力星，為西九文藝區發表了一份合作聲明。⁷³

國際博物館喜歡控制博物館的運作及館藏管理權，均非常合理，且應予鼓勵，因為這是個有效的知識轉移。財務顧問亦一針見血地指出：“康樂及文化事務署負責管理公共博物館，是本地唯一有直接管理大型博物館經驗的機構。”⁷⁴ 然而，能為本地專家提供合適經驗的本地最大的藝術博物館，即香港藝術館，僅有 M+建議規模的 16%。因此以 \$107 億投資去冒險，並在過程中摸索、在教訓中學習之前，先在成功的國際博物館直接監督下學習，是較為理想的方法。

財務顧問亦假設：M+的營運模式為由非牟利機構(NPO)來營運、管理及保養(OMM)⁷⁵。財務顧問另外說明，國際營運者對此沒有興趣，但同時本地經驗不足。在這種情況下，找出一個有能力的非牟利機構去經營 M+，並達到世界級標準，就算不是不可能的，也是極之困難的。因此將來很有可能，不得不專門為此目的設立一個新的非牟利機構，並在不經足夠競爭的情況下，將營運責任付託給他們。

在回應營運者是否在設計階段就開始參與、及他們如何選出的問題時，財務顧問並沒有直接回答：

⁷¹ 財務顧問報告附件 Annex D.8-4。

⁷² 附錄 I，問題 (9)。

⁷³ 見 http://www.guggenheim.org/press_releases/release_140.html

⁷⁴ 財務顧問報告附錄 A-2 頁。

⁷⁵ 第 28 頁。

“西九管理局將決定，會否讓各場館的運營商在設計階段參與。西九管理局將通過不同的私人機構參與模式選出運營商。”⁷⁶

財務顧問假設：表演藝術設施及 M+ 於 2010 或 2011 年開始建造，⁷⁷ 並考慮到以設計競賽來挑選建築師所需的時間，似乎現時預留給挑選營運者的時間並不足夠。這會損害設計的質量，並可能在選出營運者後，為補救問題而導致成本上升，又或者因為設施的設計不方便使用，而導致收入減少。這樣的問題在選用設計連建造模式時，變得更加嚴重。這是因為當設計連建造承包商選定後，除非支付額外費用，否則質檢要求不容隨便更改。

⁷⁶ 附錄 I 問題 (2)。

⁷⁷ 附件 1(b) 第 1 of 2 頁。

7 風險及量變分析

財務顧問進行了一系列的量變分析(亦稱敏感性測試)。另外我們找出三個應該進行量變分析的地方。這些主要針對那些性質上不確定、但對財務影響嚴重的假設。

7.1 通脹、利息及真實利率

參考上述第 3.3.2 節關於通脹率及建造成本上升的討論，統計紀錄顯示：建造成本在過往 30 年間平均來說每年增長 6%。這比財務顧問在本次研究內，對於整個 50 年期間 2% 的長期通脹率的假設，高出許多。

在財務顧問的假設中，大部分的建造工程將於 2014 年之前開始。因此建造成本上升的風險，大部分在於開始的 5 年內，這期間大部分的標書將會定標。因此，量變分析應就建造成本變化對財務的影響進行測試，例如 2008 至 2014 年的首 5 年內建造成本，每年上升率由 4% 至 12% 之間的變化。

然而，大修成本在 20 年或 40 年之內不會發生。為了測試這些成本變化對財務的影響，我們建議測試大修成本的長期上升率由 4% 至 8% (即每年 6% +/- 2%) 變化的量變分析。

只有通過這些分析，我們才能對西九文藝區有關建造成本的財務責任，有一個更真實的了解。我們應小心留意，這 6% 的建造成本上升率，可被視為“建造工程的通脹率”，而不能用一般通脹率來涵蓋。然而，這並不包括利息，故應與財務顧問的 6.1% 名義貼現率分清楚，後者包括在 2% 的通脹之上的 4% 的真實貼現率。

換句話說，若種籽資金從 2008 年開始投資，以支付按每年 6% 上升的建造成本，在 4% 的真實利率假設下，它在首 5 年間應取得至少每年 10% 的回報。

7.2 投資收益

除了建造成本上升的問題外，財務顧問報告沒有清楚說明，什麼樣的投資，可以在開始 5 年內毫無風險地得到每年 6.1% 的回報。

很明顯，種籽資金的首要目的，是為西九文藝區提供建造及營運資金。這筆資金，大部分將會用於在首 5 年內簽署的建造合約的資本成本。由這點看來，種籽資金的首要目的不應是投機並取得大量盈利。

但是在資本市場，相對較無風險的主要投資工具，在 5 年間只能得到大約每年 3% 至 4% 的回報⁷⁸。在開始 5 年間目標為 6% 或以上的投資，必須承擔風險。種籽資金的經

⁷⁸ 2008 年 4 月，10 年期外匯基金票據的回報率是 2.41%；2004 年 1 月至 2007 年 4 月的平均回報率為 3.51% (資料來源：香港金融管理局，<http://www.info.gov.hk/hkma>, 2008 年 5 月存取)。美國 5 年期國債

理，可能會被逼在市價低時，賣出投資以應付現金流動需要，尤其是在首 5 年間，這種情形不容忽視。

因此，假設一個 6.1% 的長期回報率，而不提供量變分析以測試 6.1% 回報的波動，對財務的影響，並不足以令人信服。這種情形的財務影響，應以量變分析來評估。而為此量變分析所選的回報率範圍，應與假設為 6.1% 回報的特定投資工具的波動相符。

7.3 關鍵決策

在某個量變分析中，財務顧問測試了改變不同的假設對 \$90.5 億資金差額(方案 1A 中)的財務影響。這些假設的一部分後來經過修改，並採用作為現時 \$216 億種籽資金建議的基礎，以將這個資金差額減少至零。它們包括：

1. ST14: M+ 規模縮減 30%，減少資金差額達 41%；及
2. ST15: 淨作業樓面面積對總樓面面積比率改為 M+ 1:1.5 而表演藝術設施 1:1.4，減少資金差額達 23%。

表 7.3-1 改變假設對資金差額的影響⁷⁹

		假設	對 \$90.5 億 資金差額的影響
量變分析	ST14	M+ 規模縮減 30%	- 41%
	ST15	淨作業樓面面積對總樓面面積比率改為 M+ 1:1.5 而表演藝術設施 1:1.4	- 23%
	ST2	採購及營運時發生悲觀情況	+ 63%
	ST4	地價下跌 50%	+115%
	ST9	3% 真實貼現率(取代 4%)	+ 45%
遺漏的分析		建造成本上升	應予評估
		投資回報波動	應予評估

然而，尚有其它量變分析，可導致資金差額大幅上升。它們包括：

1. ST2: 採購及營運時發生悲觀情況，令資金差額上升達 63%；及
2. ST4: 地價真實價格下跌 50%，令資金差額上升達 115%。

此外，如上兩節所述，尚有更加實際的問題並未包括在量變分析內。它們包括：

的回報率於 2008 年 4 月末為 3.11%，而 2004 年 1 月至 2008 年 4 月間的平均值為 4.06% (資料來源：美國財政部，<http://www.treas.gov/> 2008 年 5 月存取)。

⁷⁹ 財務顧問報告第 59 頁圖 6-1。此外，在這個 \$216 億的建議中，政府需分擔更多的撥款責任以建造共用設施及基礎設施。見西九 511 報告第 11 頁第 15 段。

3. 建造成本上升；及
4. 投資回報波動

當然，這些不幸的事件會否發生難以預測。當它們真的發生時，西九文藝區的財務狀況將變得岌岌可危，因為零資金差額，意味著沒有足夠的額外資金，以處理重大的財務危機。西九文藝區財務上應自給自足，不時向政府要求資助不是一個理想方案。然而，現在沒有對付這些不幸事件的應急方案。所有這些因素，都可能會危害到整個項目的財務穩健。

7.4 關於品質的潛在風險

當面對財務危機時，質量可能會受拖累。

在採購方式中，使用設計連建造合約，可能會令決策者相信，該建築物的最終成本一開始就已確定。但是在設計細節完成前，業主及承包商雙方都不能十分準確地估計建造成本。質檢要求文件，不論有多厚，精確度比詳細設計圖紙及規範都差得遠。在設計連建造合約中，當詳細設計完成時，調整價格的靈活性極小，尤其是當業主自身還有財務困難時。若那種情形發生了，有可能承包商會被迫重新設計那些在質檢要求內成本含糊的項目(例如有關美觀或空間舒適的一般要求)。承包商可相當容易地做到，因為建築師是在他的遮蓋下工作。

類似的問題，也可能在分開設計及建造的傳統建造合約中出現。主要的分別是，在設計連建造合約中，資料不確定，可能會導致更大的建造質量問題，特別是在建築師缺少獨立性，而無法堅持他/她對設計質量的要求。

要解決在合約批出之後，建造成本上升的問題，其中一個方法，是在建造合約內引進一個“價格波動條款”。這會允許承包商，根據某些建造成本水平的指標得到補償。預算緊促的業主，可能不太願意引入此等條款。但沒有這些條款的保護，承包商可能會因價就貨、犧牲質量。

建造質量問題，可以在兩個方面導致營運出問題。

第一，業主可能必須花更多的金錢，來修補設計連建造的質量問題，以致用以支持未來運作的財務儲備減少。

第二，犧牲質量及設計，必然會影響潛在的營運收益。營運者可能必須削減制作費用以令收支平衡。

提高西九文藝區財務健全性的方法，是老生常談、卻又十分有效的辦法，即開源節流：減少非必要項目的開支，並通過提高效率來賺取更多利潤。這個策略，應在項目

開始前予以仔細規劃、並嚴格執行。有關此方面的建議，將在最後一節結論及建議中詳細討論。

8 住宅及商業地價

8.1 總樓面面積分配及地價

財務顧問估計西九文藝區商業及住宅，地價為\$212.88 億，差不多可以填補建議中的\$216 億種籽資金。

表 8.1-1 住宅/商業用地組合及地價一覽⁸⁰

土地用途		佔總樓面面積%	總樓面面積(m ²)	樓面地價		地價(\$ 億)	
				(\$/m ²)	(\$/ft ²)	2006	2008
住宅	別墅式住宅	3%	10,000	190,000	17,658	19.00	18.28
	分層住宅	44%	135,257	120,000	11,152	162.31	156.13
商業	酒店	18%	56,000	20,179	1,875	11.30	10.87
	辦公室	35%	107,683	26,652	2,477	28.70	27.61
		<u>100%</u>	<u>308,940</u>			<u>221.31</u>	<u>212.88</u>

表 8.1-1 列出這\$212.88 億地價的組成部份，以及商業及住宅用地的樓面地價(AV)。

樓面地價是地價除以總樓面面積。我們由上表可見：別墅式住宅的地價最高(樓面地價每平方呎\$17,658)，而分層住宅排第二(樓面地價每平方呎\$11,152)。酒店及辦公室的估價低得多：分別為每平方呎\$1,875 及 \$2,477。

考慮這些總樓面面積的分配時，我們應注意：

1. 住宅用地，最高只能佔西九文藝區總樓面面積的 20%；及
2. 量變分析顯示下列轉變對資金差額的財務影響很小：
 - a. ST 18: 將 1/3 的酒店變成辦公室，只能將資金差額減少 3%；及
 - b. ST 19: 將 20% 的餐飲、零售及娛樂設施變成辦公室將資金差額減少 0%。

雖然如此，保持用地靈活性還是較為可取的，因為：

1. 現時僅 3% 的總樓面面積分配給別墅式住宅，儘管他們的樓面地價高得多。當然，它們對總體規劃及休憩用地大小的影響，應予以仔細考慮。

⁸⁰ 資料來源：西九 511 報告第 12 頁及附件 8; 財務顧問報告附件 H.

2. 至於商業用地，有 18%的總樓面面積只供酒店用途。而財務顧問在註腳中說明⁸¹ 酒店/辦公室的用地分配應取決於市場狀況。保持靈活性較為可取。
3. 財務顧問報告附件 H 對於零售用地樓面地價的估計更高 (每平方米為\$31,088/m², 即每平方呎 \$2,889)。保留酒店/辦公室/零售用地分配的靈活性，也應予以考慮。

8.2 估價方法

財務顧問報告用以估算地價的方法，總括來說是慣常及合理的。但仍有些地方可以澄清及改善。

1. 為土地估價，選出的可比較市場成交紀錄，須依賴於專家判斷。而市場上有更相近的可比較成交紀錄，可讓專家有更佳的判斷：
 - (a) 對於分層住宅，只有一個關於廣播道的土地交易被考慮到，而在附近九龍站的分層住宅(例如凱旋門)成交則被忽略。這個僅有的例子，卻成為 \$156 億土地估價的基礎！超過種籽資金總值的 72%。這樣的基礎，可能不夠堅實，以支持其重要性。
 - (b) 對於酒店，選出的可比較成交紀錄，需要大幅(幾乎 100%)調整房間價格；更加相似的可比較個案，如尖沙咀酒店的房間價格，理應予以考慮。
 - (c) 對於零售物業，儘管有餐飲、零售及娛樂設施，將散佈在整個西九文藝區內的假設⁸²，選出的可比較成交紀錄，仍然是大型購物商場如國金中心及荷里活廣場。
2. 在餐飲、零售及娛樂設施的剩餘估值法中，1 至 1.5%的市場推廣費用，比市場慣例為低。
3. 對於辦公室用地的估價，則完全欠奉。

8.3 西九計劃對地價的影響

整個的土地估價報告，可能並未考慮到藝術及文化設施、建築的質量、娛樂及零售設施、休憩用地、及運輸及共用設施改善，對地價的潛在正面影響。現時的假設是：西九文藝區建成後，將成為一個世界級的文化及藝術區。這個正面的影響可能相當大，故不應在住宅及商業土地估價時，忽視不理。

⁸¹ 西九 511 報告第 12 頁註腳 3。

⁸² 這個概念源自倫敦西端的“劇院地帶”，那裏商店完全與劇院及文化設施融合。

9 經濟效益

9.1 估算方法

根據 2007 年 5 月的經濟影響報告(EIA)⁸³，西九文藝區將會產生可觀的實際經濟利益，見於對本地生產總值的貢獻、及增加的遊客數目。然而，在絕對層面解讀這些經濟利益沒有什麼意義。政府花費總是有影響的，可以好、也可以壞，可以大、也可以小。為使比較有意義，我們還必須調查：西九文藝區將土地作其它用途，可得的利益(即機會成本)。因未能明瞭機會成本的概念，如何在經濟影響報告中起作用，以致下列重要問題沒有回答。如果：

1. 土地被用作藝術及文化以外的用途；
2. 採用不同採購及營運的方案，如方案 1A, 1B 及 2，以及方案 PSC，結果得到不同效率水平；
3. M+ 規模被縮減，

經濟影響將會相同、較小還是較大？

經濟影響報告的第二個研究方法問題，是採用了假設的目標作為結果。結果應從科學的分析得出。將假設作為結果：是套套邏輯，科學內容是空洞的。

“博物館小組設想，在一個健康的文化生態中，作為訪客人數的目標，M+ 的年度入場人次應達到 250 萬。”⁸⁴ 博物館小組沒有提供任何市場研究，以支持此數字。財務顧問於是將這個數字，視為理所當然，並由此推出所有的財務影響。然後經濟影響報告又引用這個由財務顧問提供的數字，推出它自己的影響。⁸⁵ 在這整個過程中，這 250 萬的數字被廣泛應用，作為一個廣為人知的假設，而不是作為一個經過仔細市場研究的結果。這種方法非常有問題。

9.2 效益的解讀方法

一個獨特的可以分辨“世界級的文化藝術區”及純粹物業發展，特徵是對旅遊業的益處。因此，經濟影響報告有必要去清楚展示：西九文藝區估計對旅遊業的影響。在這個方面，訪客數目是一個關鍵的考慮因素，因為他們是估計遊客及本地訪客額外花費的基礎。

M+，作為西九文藝區的地標，被假設為每年可以吸引 200 萬入場人次(在縮減規模前為 250 萬)。根據財務顧問報告，這個假設得自博物館小組報告。另外，這個 M+ 的目

⁸³ 由財務司司長辦公室提供。

⁸⁴ 2006 年 11 月 23 日博物館小組報告第 42 頁第 2.57 段。

⁸⁵ 見附錄 I 問題(41)。

標入場人次只佔 2007 年抵港遊客數目的 7%。若 M+想變成一個世界級的博物館，且票價低至\$27.5 至\$30，那麼這個訪客人數目標似乎是個相當保守的估計。

表演藝術設施的估計入場人次，是根據康樂及文化事務署場館的標準及資料。經濟影響報告沒有清楚交代，為什麼本地經驗可以不經適當調整，而直接用在“世界級”的設施上。

9.3 顯示達標的方法

對旅遊業的益處，是一個重要的因素，支持西九文藝區這個公共投資。為了令訪客數目及他們的花費更具體化，有必要進行更深入的本地及遊客對文藝設施的需求分析。這項分析的結果(例如預計的訪客數目等)，可轉化為一個客觀的表現指標，以評估文藝區的營運表現，並控制未來西九管理局的資金及花費。

舉個例子，泰晤士門廊列出其發展公司的重要表現指標。它們包括：增設的常額全職等值工作、私營機構的投資程度、創造的綠化或休憩用地、及改善的受污染土地。⁸⁶

經濟影響報告中沒有列出達標指標。沒有應急方案以防備不利結果出現。⁸⁷ 沒有這些特定的指標，在評估報告中的假設不能與結果作驗證。

⁸⁶ 見 2006-07 年報。 <http://www.ltgdc.org.uk/uploaded/documents/ltgdannualreportaccounts200607pdf.pdf>

⁸⁷ 一個典型的例子是香港的迪士尼樂園的訪客人數結果與預期不符。

10 監控要點

很有可能在現時的建議中，西九文藝區將由一個法定成立的機構管理，而該機構，將不是從競爭選出來。因此，可以預計：公眾要求較高的透明度、及問責性。為達到這兩個目標，一個有效的方法：是在一開始就訂立表現指標，並每年兩次報告管理機構的表現。這令公眾可以監管、及參與此項公共項目的規劃、發展及營運過程。下列是一些可供參考的指標。

10.1 及早聘任營運者

西九文藝區若要成為世界級的文化藝術區，有經驗、有能力的核心文化藝術設施營運者，其及早參與，至為重要。在概念設計之前，先聘任他們，是較為理想的。一個邀請營運建議書的時間表，以及他們的聘任，應在項目開始前予以計劃，並據此執行。

10.2 投資回報

種籽資金的投資組合，選擇某一特定組合的原因，投資回報的結果，以及資金的財務報告及展望，應定期公佈。

10.3 設計質量

設計競賽的規則，不論公開或邀請，專業服務建議書的邀請、設計要點、挑選準則，以及獲選設計均應公佈。

10.4 質量規範

當建造工程招標時，物料及工藝質量的規範，應以在網上公佈或以其它辦法，向公眾公開，以供公眾之中的專業人士研究⁸⁸。

⁸⁸這裏假設採用傳統模式，即設計及建造分開。

10.5 開支資料

年報中刊出的建造成本花費，應按直接建造成本、專業服務費、西九管理局費用、風險或不可預見費預留、大型維修及翻修、以及建立館藏等，分項列明。相關的建造樓面面積(CFA)、及總樓面面積(GFA)應予提供。

10.5.1 每平方米造價

現時由財務顧問建議的單位成本，是重要指標⁸⁹：

- 1.核心文化藝術設施的單位建造成本，現時為每平方米建造樓面面積\$22,200 至 \$29,200。這包括了傢俱、固定裝置及設備，但不包括專業服務費及其它間接費用。
- 2.不包括傢俱、固定裝置及設備成本的話，這個價格區間變為每平方米建造樓面面積 \$15,900 至 \$20,450；及
- 3.餐飲、零售及娛樂設施的單位建造成本，為每平方米總樓面面積\$18,198。

10.5.2 專業服務費

按財務顧問估計，專業服務費介乎直接建造成本的 6 至 14.6%之間，決定於建築設施的複雜程度及種類。

10.5.3 項目及合約管理費用

項目及合約管理成本，傳統上包括在直接建造成本的 10 至 15%的發展商利潤中。⁹⁰ 將現時 19.2 至 20.2%的合約管理及西九管理局費用，降至 10 或 15%才較為理想。⁹¹

10.5.4 不可預見費及風險預留費用

不可預見費傳統上介乎 10 至 15%之間。同樣將 25.9%的風險預留費用降至 10 至 15%才較為理想。⁹²

⁸⁹ 當然將來使用時，這些應按投標價格指數調整。

⁹⁰ 財務顧問報告第 H-11 頁，顯示於財務顧問的估值分析中。

⁹¹ 在小心管理及監督下，可以有潛在的費用節省，相當於\$216 億種籽資金的 2.7%。

⁹² 潛在的費用節省，相當於\$216 億種籽資金的 5.6%。

10.5.5 大修費用

財務顧問現時假設，在 50 年間每一次大型維修及翻修中，所有的機電設備及傢俱、固定裝置及設備，都會 100% 的更換；而慣常作法是，這些設施的 50% 預期會被更換。因此，將大型維修及翻修的成本降低 50% 才較為理想。⁹³

10.6 管理架構

員工組織架構、不同職級員工數目及成本、承諾及實際達到的成果、以及分項列明的支出應在年報中刊出。

10.7 使用率

整體西九文藝區的訪客數目及分類，以及個別設施的使用率，應該公佈。

10.8 成本效益

營運成本回收率，是個簡單及有效的尺度，用以衡量一個設施財務方面的表現。它就是每年的營運收益除以營運開支。特別是作為 M+ 的參考標準，營運成本回收率的目標是應該達到 50%，即國際最成功博物館的平均數。⁹⁴

⁹³ 潛在的費用節省，相當於\$216 億種籽資金的 5.8%.

⁹⁴ 見表 5.3-1.

11 結論及建議

11.1 公私合營方案

私營機構參與方式的各方案，可能並不足以支持採用方案 1A 的結論。這有四個基本原因：

首先，虛構的設計、建造、融資及保養(DBFM)採購及營運模式，是由財務顧問與效率促進組一起創造出來的，用在財務顧問關於私營機構參與西九文藝區的研究中。在香港，沒有任何採用 DBFM 的成功案例，也根本沒有任何採用 DBFM 的案例可供參考。但是 DBFM 在方案 1B 及 2 中得到廣泛應用。結果是，這兩個方案不夠真實，故不能認真考慮為可與方案 1A 相比較的選擇。

其次，在 DBFM 模式下，方案 1B 及 2 假設使用私營機構資金的利息費用高得多，達每年 12.5%。這並不合理，因為財務顧問同時假設西九管理局，一方面有種籽資金在手，每年賺 6.1%，但卻要支付投資者較為昂貴的每年 12.5% 的利率，而且在管理效率或其它方面，私營機構沒有帶來任何額外得益。實際上，在財政預算中，沒有為私人參與預留任何額外得益，只把風險預留費用輕微調低，但基本上調底的幅度卻遠被利息費用的差別蓋過。因此，方案 1B 及 2 更加昂貴的結論，是從假設、而不是由分析得來。

第三，假設由方案 1A 至 1B 及 2 私營機構參與的程度越來越高，在營運中卻沒有估計財務得益：在這三個方案中的營運赤字，完全一樣。

第四，在所有三個方案中，沒有研究私營機構參與 M+ 的程度有所不同的情況。對 M+ 採購及營運方式的背後假設，並沒有任何嚴密研究的支持。

因此，這些方案應予以完全重新修改，以令私營機構能真實及有益地參與。

11.2 採購方式

對於大部分核心文化藝術設施的採購方式，財務顧問假設了一個政府慣用的設計連建造模式。這個模式需要有一個全面的質檢要求，並在設計建築物之前，早就準備好。它適用並廣泛應用於政府的土木及基礎設施工程，以及簡單的政府辦公室。但複雜的建築物，如表演藝術設施、或藝術性設計如 M+，可能並不適合。因為在詳細設計階段完成之前，細節及造價絕不會準確。另外，當建築師在設計連建造承包商之下工作，面對業主時，可能會缺少獨立性。

11.3 財務上的可持續性

現時的研究，局限於 50 年期。這意味著西九文藝區在 50 年之後，將沒有預留資金給老化了的建築物，作大修或重建。若要達到目的，需要額外的\$33.8 億種籽資金，以現價計算。那需要在現時的\$216 億資本成本中節省 16%，以令西九文藝區在財務上可以自給自足。

11.4 資金差額

在現時的零資金差額模式下，可能沒有足夠的財務資源，以應付不可預見的危機。這些危機可能包括，但不限於，低投資回報、建造成本快速上升、採購時遇到的問題、營運時發生悲觀情況、或以上幾項一起出現。

為強化西九文藝區的財政，一個耳熟能詳，但卻行之有效的方法，是在非必要的項目上，減少花費，並通過提高效率，多賺一些。

11.5 間接成本

與慣常的間接成本及管理費用相比，可以節省的費用，可能高達種籽資金的 14%。⁹⁵

11.6 關於M+

財務顧問的分析顯示，M+需花費\$107 億來建造及營運 50 年。這相當於整個西九文藝區\$264 億資本及營運赤字的 40%。到了 2059 年，M+的年度營運赤字，將佔西九文藝區總年度營運赤字的 89%。這是一個重大而長期的財務負擔，在決定撥款前，必須認真研究。

根據財務顧問至今提供的資料，若 M+由一個國際營運者營運，潛在的費用節省，粗略估計可高達\$216 億種籽資金的 22%。⁹⁶

⁹⁵ 見註腳 91,92, 93.

⁹⁶ 見第 5.3 節最後一段。

11.7 關於餐飲、零售及娛樂設施

餐飲、零售及娛樂設施是西九文藝區的生命綫：餐飲、零售及娛樂設施的租金用以填補西九文藝區的長期年度赤字。與核心文化藝術設施下至最小的劇院詳盡的營運假設相比，現時提供的餐飲、零售及娛樂設施的營運資料明顯不足：

1. 文化設施與商店、飲食及娛樂設施完全融合，是一個長期的演變過程。在倫敦西端的劇院地帶，並不是靠整體規劃設計得出的，而是在歷史上的一段長時期的市區發展過程出形成的；
2. 餐飲、零售及娛樂設施現時的租金價格，是根據大型商場的租約得出的。沒有根據餐飲、零售及娛樂設施與文藝設施融合的概念，作出調整；
3. 零售是一個高度專業的行業⁹⁷。不是所有的發展商在營運商場方面，都是成功的。現時的餐飲、零售及娛樂設施的融資模式，可能意味著西九管理局 100% 擁有設施，因而限制了私營機構參與的方案；
4. 餐飲、零售及娛樂設施，佔西九文藝區總樓面面積的 16%；而核心文化藝術設施佔 38%。⁹⁸ 因此餐飲、零售及娛樂設施對核心文化藝術設施的比例約為 2:5。若所有的餐飲、零售及娛樂設施，均散佈到核心文化藝術設施之間，這樣的餐飲、零售及娛樂設施比例相當大；
5. 另一方面，若所有的餐飲、零售及娛樂設施，均組合成為一個單一的購物商場，這個商場的總樓面面積將達 119,000 平方米。這樣大小的商場，比附近九龍站的那個商場面積更大，而後者明顯是個競爭對象。⁹⁹
6. 因此，散佈在西九文藝區內的餐飲、零售及娛樂設施，以及組成一個中央商場的餐飲、零售及娛樂設施之間的精細比例，應由專家來仔細研究及規劃；
7. 在這項專門研究結果出來之前，應保持靈活性，允許部分餐飲、零售及娛樂設施，轉變為辦公室甚或酒店套房，以提供穩定收入，來填補營運赤字。

11.8 注資方案

現時的撥款方案，是提供種籽資金撥款，金額相當於賣地收益。

種籽資金撥款安排較為明顯的好處，是在行政管理上清楚及簡單。它要求西九文藝區在財務上自給自足。這在補助金補貼方案中，是非常難以做到的。

⁹⁷ 這裏租戶組合、租戶相對位置、人流、租賃、主題、推廣、以及管理，都是要考慮及仔細規劃的重要因素。

⁹⁸ 西九 511 報告第 12 頁。

⁹⁹ 即圓方，它的總樓面面積在 100,000 平方米左右。

另一方面，較為明顯的壞處是，(1)投資回報的風險；及(b)失去商業部分的土地，而這些土地，本來可作為公私營合作計劃。而這些計劃，或可因私人合資者的管理知識及靈活性，而致效率增加。

假如管理適當的話，將西九文藝區的全部土地面積撥為資本，可能會令效率大增。但有效的公私營合作管理，需要專業知識及經驗；而甚少機構能成功。¹⁰⁰ 此外，儘管有這些潛在效率增益，在經過 2004 年的“發展建議邀請書”後，甚至較小的組合式發展，如方案 2 所建議的，都可能被視為不透明。因為撥地模式有所有這些問題，種籽資金模式，可能僅是排除法得出的選擇。

雖然公私營合作計劃，經常被公眾視為不透明；種籽資金模式本身也可能不透明。

為了補償這個缺點，有必要保持種籽資金的管理，在任何時候都透明，並須向公眾交代。

11.9 撥款優先次序及條件

表 11.8-1 列出各項耗費，根據不同程度的不確定性、改進的可能性及財務重要性。

本表的編制，是為協助撥款及改進建議，進行更深入的討論。

不確定性的意思是：某一個特定設施 / 耗費的財務表現，不確定或有問題，原因可能是假設不合理，或資料不足夠，又或兩者都有。

改進的可能性的意思是：花時間及精力，進行更深入的研究，可能有潛在的高收益。

財務重要性的意思是：某一特定設施 / 耗費，對西九文藝區整體財務可持續性的影響。

¹⁰⁰ 地鐵集團僅是其中一個較為著名的例子。

表 11.8-1 撥款優先次序及條件

項目	不確定性	改進的可能性	財務重要性	
1	西九管理局的管理	中 角色及職責不清	中 有改進效率的可能性	中
2a	M+ (資本成本)	高 設計連建造的採購方式，成本、質量及結果具高度不確定性	高 有改進採購方式的可能性 (設計競賽及顧問費除外)	高
2b	M+ (營運費用)	高 可選方案有限	高 有改進營運模式的可能性	高
3	展覽中心	中* ¹⁰¹	低	低
4	大型表演場地	中*	低	中
5	大劇院 1	中*	低	中
6	大劇院 2 及中型劇院 3	中*	中 (在進度表後期)	中
7	中型劇院 4	中*	中 (在進度表後期)	低
8	音樂廳及室樂演奏廳	中*	低	中
9	戲曲中心	中*	低	中
10	中型劇院 1	中*	低	低
11	中型劇院 2 及黑盒劇場 1	中*	低	低
12	黑盒劇場 2 及 3	中*	低	低
13	黑盒劇場 4	中*	低	低
14	廣場	中*	低	低
15	其他文化藝術用途 ¹⁰²	中*	低	低
16	運輸設施	低	低	低
17	共用設施	低	中	中
18	餐飲、零售及娛樂設施	高 在縮減 M+ 之後面積增加。對需求、商務概念、以及與其它設施的整合方面的研究不足	高 可考慮其它營運模式如私營機構參與	高 營運的生命綫

¹⁰¹ *若以傳統模式招標則為低。

¹⁰² 第 F-1,2 頁。

在考慮每一個個別設施/耗費的撥款優先次序時，所有這三個因素，都應予考慮。爲了改進西九文藝區的財務健全性，最重要的考慮包括(a)降低間接成本；(b) M+的營運模式；及(c) 有關餐飲、零售及娛樂設施的有效商業計劃。

11.10 其他

財務顧問報告的研究範圍廣泛，提供了許多有價值的資料，爲進一步研究有關西九文藝區的財務可持續性，提供了堅實的基礎。作者對此報告背後的所有努力，表示欣賞。

12 附錄 I: 財務顧問對問題的回應

2008年4月對於專家顧問(科橋有限公司)關於財務顧問 (GHK)最後報告問題的回應。

報告內相關 頁面	科橋的問題	GHK 的回應
9 至 11	(1) 什麼是設計連建造? 它是怎樣完成的?	設計連建造是政府標準的合同採購模式。在這種採購模式下，業主與承包商簽訂合同，按業主發出的質檢要求設計連建造整個項目。承包商另行與顧問、專業分包商及供應商簽訂一系列合同，以按質檢要求完成整個項目。這種採購模式鼓勵承包商的參與，加快項目完成速度，降低業主的風險，並提高使用專利系統及標準模塊的可能。
同上及 C.8-2 D.8-4	(2) 運營商會否在設計階段參與? 如果會，如何選出他們?	西九管理局將決定，會否讓各場館的運營商在設計階段參與。西九管理局將通過不同的私人機構參與模式選出運營商。
同上	(3) 如何證明4%的長期真實貼現率是合理的?	請看 GHK 2007年4月的財務顧問最後報告附件 I。 4%的長期真實貼現率，是根據政府評估公共投資項目採用的社會貼現率(每年4%)。
32	(4) 如何證明2%的長期通脹率是合理的?	請看GHK 2007年4月的財務顧問最後報告附件 I。 對於一個如此長期的財務分析，我們認為在項目期間採用一個一致的長期通脹率是謹慎的。一個長期的此類分析應採用一致的長期通脹率，而不是去預計經濟周期。作為一個先進的經濟體，並有一個港幣與美元掛鈎的聯系匯率制度，香港的通脹率長期而言，將與其它在同一發展階段的經濟體大體一致。大部分其他已發展經濟體的中央銀行都將隱性或顯性的通脹目標定為2%。
9 至 11	(5) 為什麼使用長期通脹率來計算資本的未來名義成本(這些成本將在未來幾年內發生)?	另見上述回應。 對於一個長期的分析，我們認為採用一個一致的長期通脹率是合適的。此類分析不是去預計經濟的周期波動，而應考慮長期的財務可持續性。因此，我們認為2%是一個合理的長期通脹率。財務分析中，部份的資本是用於第二期發展，部份為主要維修及翻修，將在每12年(例如餐飲、零售及娛樂設施(RDE)) 至20年(核心文化藝術設施(CACF))，甚至30年(例如公共休憩用地)之期間發生

報告內相關 頁面	科橋的問題	GHK 的回應
9 至 11	(6) 如何保證撥款基金可獲得6%的名義回報率?	<p>西九項目採用的6.1% 的名義貼現率是根據4%的真實貼現率(反映社會貼現率)及2%的通脹率得出的。</p> <p>以下可供參考:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1996 至 2006年, 穆迪每季所有行業AAA債券回報率由5.23%至7.62%不等, 而BAA則由6.06% to 8.37%不等。 • 1987年1月至2007年1月期間股票市場的年複合增長率為: 恒生指數 10.9%; 標準普爾500指數 8.6% <p>另外, 根據香港金融管理局資料, 外匯基金由1994至2007年的14年間的年複合增長率為7%。</p> <p>6.1% 的名義貼現率是否能夠實現, 決定於西九管理局的投資策略, 而其投資策略又決定於西九管理局的制度安排, 是否為後者提供足夠的靈活性以適當地管理其財務, 處理整體規劃, 設施設計連建造過程, 以及按文藝氣氛及市場條件的變化管理及運作其設施及活動。</p>
31	(7) (BD + OMM) 及 (BDFM + OM)之間有何不同? 香港是否有真實例子? F (in BDFM) 是否包括為capital costs 提供資金? 那樣是否可以大幅減少 funding gap?	<p>應為 DB – 設計連建造, 另一個是 DBFM – 設計、建造、融資及保養。</p> <p>其一基本上是一個建造採購方式, 而另一個則是整個生命周期公私營合作模式(PPP) – 見2007年4月的財務顧問最後報告第3章的表格及圖 3-1的風險轉移圖示。OMM 的意思是營運、管理及保養。DBFM 是與效率促進組 (Efficiency Unit)共同發展出來的一個合同採購模式, 是特別針對香港文藝發展新設施的環境。以我們所知, 香港沒有真實例子。</p> <p>DBFM 包括了為資本成本提供資金, 它不會大幅減少資金差額。</p> <p>與此問題有關的, 是M+或其他表演藝術設施, 不會採用生命周期包括運營模式, 這是因為這些場館的建造及運營, 合在一起不互相配合, 發展商不想參與此類合同, 即風險溢價太高。包括了運營的公私營合作模式更適合公共基礎建設, 其建造及運營, 均由同一方完成 – 運輸業內有很多例子 (例如大老山隧道)。</p>

報告內相關 頁面	科橋的問題	GHK 的回應
31 及 附錄 A-2 s.8	(8) M+: (1) 1A 及 1B 均採用同樣的“設計競賽, 設計連建造 + 由非牟利團體 OMM” ? 為什麼? (2) “由非牟利團體 OMM”. 什麼樣的非牟利團體? 香港有例子嗎?	是的, M+ 的合同採購模式受到限制, 因為由市場氣氛可知沒有人願意簽定合同承擔生命周期模式 – 例如一個真正的公私營合作模式。 香港有很多的非牟利藝術團體。對博物館而言, 非牟利團體可能是一個信託或慈善機構。
附錄 A-2 s.9 及 附件 C.8-2	(9) 為什麼國際專利團體如古根漢或龐比度, 對此沒有興趣? 他們沒有興趣是因為什麼對的條件?	根據財務顧問的市場調查, 古根漢沒有興趣是因為他們的專利運營模式, 須給予完全的自主權; 他們需要控制設計及運作, 並由政府提供一個全然開放的錢包。此模式非常昂貴, 而且運作中他們要策展控制權。龐比度準備合作提供展覽, 但對運作沒有興趣。
32 至 35	(10) 風險分析中, 指定的可能性百分比是否可驗證?	可能性百分比, 由一組專家根據他們的技術及經驗指定。
50	(11) 為什麼4個方案的總體財務虧損如此接近: 分別為\$91億, \$108億, \$115億及\$119億? 與私營機構參與方式方案1A相比, 方案1B模式下是否真的將更多的風險轉嫁給私人機構?	每一種方案都在建造同樣的設施, 故大致上結果相同。我們並不奇怪在每一種合同採購模式下的財務虧損, 雖然有所不同, 但大體上的數值區間應該相同。 是的, 在私營機構參與方式方案1B下, 更多的風險會轉嫁給私人機構(請看GHK 2007年4月的財務顧問最後報告第3章)。在私營機構參與方式方案1B下, 盡可能採用生命周期模式。特別是在設計、建造、融資及保養(DBFM)模式下, 私人機構將負責融資。
50	(12) 50年之後的情況會如何? 長期的政府資助? 每年貼現後的資助金額是多少?	如同報告中所述, 50年是個合理的長期可持續性財務分析的期間。財務顧問已將合適期間大修的費用包括在內, 因而50年之內所有設施將可完全運作。根據所採用的假設, 我們的財務模式顯示文藝設施的運作在利用餐飲、零售及娛樂設施的租金收入後在財政具可持續性。
42 5.4.5	(13) 先付款是否應該付少些, 以反映利息成本? 故此為什麼淨現值會不同?	今天所用的1元錢一般來說比明天才用的1元錢更值錢。 淨現值的不同是因公營部門比較基準相對於私營機構參與方式的成本及風險真有不同引起的。

報告內相關 頁面	科橋的問題	GHK 的回應
61	(14) 在經濟指標(例如投資回報率)達何值時項目變得不可行, 即西九龍文娛藝術區又再需要政府注資? 量變分析對此問題有何結果?	財務顧問進行了廣泛範圍的量變分析(例如通脹, 真實貼現率)。2007年4月的財務顧問最後報告第6章詳列具體的資金差額。在任的發展項目中, 不論是建造或營運期間, 都會有不可預見的事情發生導致與預期不同的結果。財務顧問已根據2007年4月的財務顧問最後報告附件J所示非常詳細的風險分析, 在財務分析的費用及收益估算中加入適合的風險溢價。我們認為如此分析是為合理。
13 及 附錄 A-1, 2 及 附件 C.7-1	(15) 為什麼 M+, 作為一個世界級的博物館, 僅收取每張票 \$27 至 \$30? 為什麼收入, 作為運作成本的百分比, 數值如此之低(僅為17至22%), 而國際上相關數值為27%至74%?	對於票價及整體收益包括折扣及重量級節目的假設, 是參考諮詢委員會博物館小組(MAG)對 M+ 營運要求的建議, 以及香港公營博物館的入場費而制定的。MAG特別要求M+的入場費應是香港大眾付得起的, 並預計每年入場人次目標為250萬人(根據諮詢委員會的建議已將M+的規模下調)。考慮到需求彈性(即入場人次與價格之間的關係)以及國際上部份博物館免費, 我們認為與國際個案相比採用一個相對低的票價是合理的。M+還需要支付臨時展覽的費用以吸引訪客, 而建立一個館藏需要很長的時間。
附件: B-3	(16) 布里斯班南岸管理局聘請了411個員工? 這與集團2007年年報第44頁的資料不符, 後者清楚說明它聘請了75個員工(7個經理, 18個行政管理及50個運營員工, 甚至包括了兼職員工, 詳見 http://www.southbankcorporation.com.au). 我們知道 財務顧問的報告於2006年完成, 請說明411這個數字的來源。	該評論的目的旨在指出, 有關的以地區為基礎的機構的員工數目, 完全由其功能及責任決定。400人左右太多, 而泰晤士門廊的12-15人又太少。因而財務顧問為西九管理局特別設計了一個組織架構。
同上	(17) 西九管理局於項目發展期間聘請90名員工, 這些員工的職責是什麼? 他們會否在此90人以外另行聘請顧問?	在準備成本估算時(請注意這不是關於組織設計的建議, 而是成本估算的假設), 財務顧問假設有五個部門: 首長辦公室; 規劃及發展; 物業; 財務及合同採購。其職責包括但不限於: 收集土地及物業, 總體規劃及項目發展, 策劃及商業計劃, 文藝政策方面的聯絡, 法律, 合同採購, 簽訂合同及財務。此假設乃參考香港及其他地方相似區域性機構的設立後制定的。 是的, 財務顧問假設除這些員工以外將另行聘請顧問。

報告內相關 頁面	科橋的問題	GHK 的回應														
同上	(18) 第9年以後的33名地區管理的員工的的職責是什麼?	<p>在準備成本估算時 (請注意這不是關於組織設計的建議，而是成本估算的假設)，財務顧問假設有三個部門: 首長辦公室; 地區管理及財務。其職責包括但不限於: 物業管理，策劃及商業計劃，文藝政策方面的聯絡，法律，合同管理，採購及財務。此假設乃參考香港及其他地方相似區域性機構的設立後制定的。</p> <p>此外，每個文藝設施及相關設施將有自己的員工，以管理場館及節目以及營運預算。</p>														
C.1-3	(19) 爲什麼要買畫? 是否有專利經營的可能?	買畫或其他東西是個經營博物館的合理策略。藝術界的運作按互相原則，你只能在你也有館藏時才能借到東西。建立一個館藏有兩個功能。														
C.2-15, 16, 17, 18	(20) 展覽中心沒有第4點?	第4點不適用於展覽中心(EC)。展覽中心沒有入場費收入。														
C.2-20	(21) 展覽中心租場收入爲\$5千5百萬; 不知此數字如何得出?	<p>此場館租場收入細目如下:</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 80%;">港幣百萬元</td> <td style="width: 20%;"></td> </tr> <tr> <td>展覽廳 1:</td> <td style="text-align: right;">17.0</td> </tr> <tr> <td>展覽廳 2:</td> <td style="text-align: right;">14.8</td> </tr> <tr> <td>展覽廳 3:</td> <td style="text-align: right;">11.9</td> </tr> <tr> <td>展覽廳4:</td> <td style="text-align: right;">7.2</td> </tr> <tr> <td>其它租場收入:</td> <td style="text-align: right;">4.1</td> </tr> <tr> <td>總收入:</td> <td style="text-align: right;">55.0</td> </tr> </table> <p>租場費用由每天每平方米\$37至\$57不等 – 見附件 C.2。參考香港現有場館的租場收入，例如香港會議展覽中心，中央圖書館展覽館及大會堂展覽廳。正如其它表演藝術設施，展覽中心的實際租場收入很大程度上由場地節目政策，即節目的商業化程度決定的。請留意已假設館1，即最大的場館對文化節目在30%的折扣。這符合博物館小組的建議即展覽中心應集中於文化並最大程度地達致收支平衡。</p>	港幣百萬元		展覽廳 1:	17.0	展覽廳 2:	14.8	展覽廳 3:	11.9	展覽廳4:	7.2	其它租場收入:	4.1	總收入:	55.0
港幣百萬元																
展覽廳 1:	17.0															
展覽廳 2:	14.8															
展覽廳 3:	11.9															
展覽廳4:	7.2															
其它租場收入:	4.1															
總收入:	55.0															
	(22) 總體規劃的資本費用 – 計算方法沒有列出?	財務顧問的假設是根據香港相關的顧問費用而制定的。這包括參考政府批出的研究及財務顧問所知，並包括一些非公開的資料。該費用經土木工程拓展署審閱認同爲大致合理。														

報告內相關 頁面	科橋的問題	GHK 的回應
C.4-1; D.5-2	(23) 所有場館的運作成長期的具體方法沒有列出? 成長期內怎樣影響收入及費用?	成長期見GHK 2007年4月的財務顧問最後報告附件 I. 對收入及費用的影響詳見立法會小組委員會西九511報告 (西九計劃財務要求的評估) 的附件 1(c) 及 1(d) (參考2008年1月24日立法會小組委員會會議).
D.5-1	(24) “使用率由第10年至第30年增加2%”是什麼意思? 例如 基本情況的使用率為(365天-14天)的90% (大部分PV 在 PSI 模式下均如此), 那麼第15年 = 90%*1.02^5. 意即幾年後使用率將超過100%!	2% 是指整個時期的增長率。 我們假設問題中 ^5 是打字錯誤。
I-2	(25) I-2頁顯示了起始建築成本的具體折現方法, 但是(a) 大型維修及翻修; (b) 博物館藏建立是如何折現的?	I-2 是通脹調整方法, 並不是折現率。此方法將財務預算與3, 4或5年合同價格包括根據投標人預期通脹率而得出的應急費用的現實看齊。此動態模型包括此類調整, 令其可以適應通脹假設的變化並保持整體協調及正確。
	(26) 營運的風險溢價的具體計算方法沒有列出?	營運的風險評估詳見2007年4月的財務顧問最後報告附件 J。
D.3-57(T1) D.3-66 (T2) D.3-69 (T3) D.3-75 (T4) D.4-16	(27) 私營機構參與模式中的基本情況下黑盒劇場 T2-T4 (\$283)電費 (\$283) 與T1不同, 因此樂觀情況及悲觀情況的數字應該錯了?	黑盒劇場 2, 3及4 比表演藝術設施的每平米電費的共同假設減少10%, 因為它們複雜程度較低。黑盒劇場 1 與中型劇院 2 成一組, 因而僅減少3%。這是因為該組比表演藝術設施複雜程度低, 但又比不與其它場館成一組的其它黑盒劇場複雜。
附件 H-1	(28) 為什麼將分層住宅及別墅式住宅的比例分配成這樣?	按給定的位置, 財務顧問認為西九地盤有提供別墅式住宅的可能。擬建別墅式住宅用以令用途多樣化, 並將住宅用地的價值最大化 (亦因而減少整體資金差額)
同上	(29) 為什麼將酒店及餐飲、零售及娛樂設施的比例分配成這樣?	經參考香港現有酒店的規模後, 財務顧問認為所建議的酒店發展規模將會受到相關文藝設施產生的潛在需求支持。

報告內相關 頁面	科橋的問題	GHK 的回應
同上	(30) 為什麼假設沒有商業辦公室? 若部分住宅/酒店/餐飲、零售及娛樂設施用地轉換成辦公室, 賣地收入是否會增君?	賣地收入決定於相關用途在賣地時的樓面地價。在估值時, 餐飲、零售及娛樂設施的估值僅比辦公室稍高。將部份餐飲、零售及娛樂設施轉為辦公室的影響已在量變分析中分析過 - 見2007年4月的財務顧問最後報告第6章所示的量變分析。 請留意諮詢委員會的建議內已括了辦公室用途以增加多樣性及混合種類。
同上	(31) 為什麼估價日期如此之長 (2005 年7月-2006年11月)?	估價在整個研究期間不斷更新。財務顧問已考慮所有的近期的可比項目。最後報告內的估價為2006年11月的估值。
附件 H-2	(32) “餐飲、零售及娛樂設施 ... 散布在整個西九文化區內, 與其它文藝設施群組相整合”是什麼意思? 餐飲、零售及娛樂設施是否會獨立成一座建築? 為什麼餐飲、零售及娛樂設施不能與購物廊整合在一起?	見表演藝術及旅遊小組(PATAG) 報告第5章有關零售設施。財務顧問認為表演藝術及旅遊小組建議的意思是零售設施不應是傳統的購物中心, 而是整合的群組策略, 使其設施散布在整個區域。只要零售的規模及混合種類反映本區特色並符合表演藝術及旅遊小組的構想, ‘購物廊’亦有可能。
同上	(33) 分層住宅為什麼只考慮廣播道1號? 有沒有其它可比項目或方法支持土地估價?	當財務顧問於研究期間進行估價時, 住宅市場變化極快。財務顧問認為, 廣播道1號是當時可以做直接比較的最近及最相關的 land 交易。
附件 H-3	(34) 別墅式住宅為什麼只考慮畢架山? 有沒有其它可比項目或方法支持土地估價?	相關的別墅式住宅的賣地交易並沒有用以直接比較價格。財務顧問參考別墅式住宅的賣地交易, 並用剩餘估值法。畢架山在年齡, 時間及發展規模方面來說是最相近的別墅式住宅。
同上	(35) 酒店方面為什麼不考慮可比項目如馬可波羅及朗豪坊?	馬可波羅及廣東道朗豪坊 – 本研究期間並沒有這些酒店的交易。估價根據可比交易作出。市場認為旺角朗豪坊酒店的交易並沒有反映出其真實價值, 故不作為比較項目。這表示在香港物業專家眼中, 公開的價格可能並沒有反映真實價值。
同上	(36) 若餐飲、零售及娛樂設施分散分佈, 為什麼要手購物中心來做比較? 另外為什麼不考慮尖沙咀的購物中心?	相同設計的可比項目並不存在。財務顧問在對建議中的餐飲、零售及娛樂設施估價時已考慮在最佳及次選位置的購物中心並參考其它地區如蘇豪區。

報告內相關 頁面	科橋的問題	GHK 的回應
附件 H-11	(37) 別墅式住宅是否應採用總面積(Gross Area) (包括停車位及屋頂等不計總樓面面積的地方)而不是總樓面面積?	財務顧問分析其它可比項目時是按同樣基礎(即按總樓面面積)。可比項目的採用須前後一致。若採用總面積(Gross Area)，那麼另一個不同的樓面地價才可比較。
同上	(38) 餐飲、零售及娛樂設施中停車位的數目是否應為496而不是474 (註腳2)? 如何證明停車位價格合理?	是的，註腳有誤，模型本身數值496是正確的。
附件 H-11, 12	(39) 為什麼用最優惠利率來作貼現率? 為什麼不用12.5% 的資金成本加權平均數?	採用最優惠利率來作貼現率，是香港物業估價的標準做法。
同上	(40) 為什麼酒店及餐飲、零售及娛樂設施用地相比別墅式住宅假設一個較高的(建造及土地)利潤率但較低的市場推廣費用?	較高的利潤率反映出酒店及餐飲、零售及娛樂設施用地的高風險對應的高收益。房屋的風險較低。房屋的市場推廣費用相比酒店及餐飲、零售及娛樂設施用地較高，這反映出香港現時的情況及慣例。

13 附錄 II: 政府經濟顧問對問題的回應

參考頁面	科橋的問題	政府經濟顧問的回應								
附件 9	(41) 5,784,000的整體入場人次是如何得出的? 如何得出 M+ 及展覽中心的入場人次?	整體入場人次是考慮到分期發展後的M+，展覽中心及所有表演藝術設施的入場人次之和，已在財務顧問的評估中提供。財務顧問的評估是根據為各個核心文化藝術設施的規劃指標 (展覽館數目 / 藝術表演，座位數目及入座率) 制定的。在制定這些規劃指標時，財務顧問已考慮到在西九龍文娛藝術區發展世界級文化藝術設施的目標。經濟影響報告 (EIA) 所採用的整體入場人次是參考財務顧問採用的由使用率，入座率及座位數目計算出的入場人次。在達到財務顧問估計的整體入場人次之前的開始幾年的運作中，我們採用較為保守的假設，為每個表演藝術設施引進一個少於100%的成熟率。根據財務顧問的估計，在M+及展覽中心開始運作的2015年，M+及展覽中心的入場人次預計分別為一百二十萬及一百五十萬人次。								
同上	(42) 如何得到本地訪客相對遊客的人場人次比率 (80:20)?	在決定如何總入場人次中的本地居民訪客及遊客的比例時，我們根據有關建議設施的本地及海外運作經驗假設了一系列的指標。M+及展覽中心採用了較高的遊客比例。其它表演藝術設施預期亦會吸引遊客，但程度稍低。總入場人次中的遊客比例將逐漸增加，以反映出西九龍文娛藝術區逐漸建立的作為世界級文化區的國際聲譽及其對遊客的吸引力。 在M+及展覽中心的首年運作期間，粗略假設本地居民訪客及遊客分別佔總入場人次的75%及25%。本地居民訪客的比例每年將減少2%，最終於60%左右穩定下來。對於表演藝術設施如大型表演場地，大劇院，音樂廳，室樂演奏廳，戲曲中心主劇院，首年運作期間本地居民訪客的比例假設為85%，該比例將每年將減少1.0%，最終於75%左右穩定下來。對於其它表演藝術設施，初期本地居民訪客的比例假設為85%，該比例將每年將減少0.8%，最終於80%左右穩定下來。								
同上	(43) 基本客群對引來客群的入場人次比例是多少?	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2015</th> <th>2031</th> <th>2045</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>比例</td> <td>4:1</td> <td>3:1</td> <td>3:1</td> </tr> </tbody> </table>		2015	2031	2045	比例	4:1	3:1	3:1
	2015	2031	2045							
比例	4:1	3:1	3:1							
附件 9, 10	(44) 如何算出遊客數目? (例如本地居民, 4,618 / 2.25 = 1,652)	本地居民，基本客群及引來客群的數目是將每組相關的入場人次乘以相關的每位入場人士的入場次數。例如：本地居民的每位入場人士的入場次數將逐漸降低，並於2.25左右穩定下來。這反映出本地居民參加西九節目的參與率將逐漸增加 (即越來越多的本地居民將參加節目)。								

參考頁面	科橋的問題	政府經濟顧問的回應
附件 11	(45) 如何算出基本客群的額外停留時間?	我們假設在2015年，大約44%的基本客群不會延長他們在香港停留的時間，而其餘的56%則會多停留一晚。平均來說，這相當於所有基本客群都多停留0.56晚。會延長在香港停留的時間的基本客群的比例在2031及2045年將逐漸增加到約92%。平均來說，這相當於在2031及2045年所有基本客群都多停留0.92晚。
附件 11	(46) 如何算出引來客群的停留時間?	我們預計40%的內地引來客群將只在香港短暫停留1.5晚，而其餘的60%的停留時間較為正常，即4.0晚。對於來自世界其它地方的引來客群，他們的停留時間假設為3.0晚。報告內的平均停留時間已考慮到不同組別的引來客群的不同停留時間。停留時間較為正常的內地引來客群及來自世界其它地方的引來客群的停留時間是根據香港旅遊發展局2003-2005的出版刊物估計的。
附件 9-11	(47) 如何算出入場人次/遊客/停留時間的每年增長率?	每個營運年份預計的入場人次按以上問題1的回覆內所述編制。每個營運年份預計的遊客數目按以上問題4的回覆內所述編制。故相關的每年增長率可按此算出。平均來說，參考按以上問題6的回覆內所述的指標後假設引來客群的停留時間為3晚。這樣，現時的估計並沒有預測停留時間的每年增長率。

14 附錄 III: 跟進問題

專家顧問 (科橋有限公司) 於2008年5月提出給財務顧問(GHK)的跟進問題

參考頁面	科橋的問題	GHK的回應
附錄 A-2 s.9 及 附件 C.8-2	(9) 為什麼國際專利團體如古根漢或龐比度, 對此沒有興趣? 他們沒有興趣是因為什麼對的條件?	根據財務顧問的市場調查, 古根漢沒有興趣是因為他們的專利運營模式包括完全的自主權; 他們需要控制設計及運作, 並由政府提供源源不絕的資金。此模式非常昂貴, 而且運作中他們要策展控制權。龐比度準備合作提供展覽, 但不想對運作沒有興趣。
跟進問題 亦參見 附件C.8-1	Kara Lennon女士及Krens 先生在2007年3月14日接受諮詢及訪問。財務顧問是否有訪問記錄, 詳細解釋他們的意見?請予提供。	等候回應。
附件: B-3	(16) 布里斯班南岸管理局聘請了411個員工? 這與集團2007年年報第44頁的資料不符, 後者清楚說明它聘請了75個員工(7個經理, 18個行政管理及50個運營員工, 甚至包括了兼職員工, 詳見 http://www.southbankcorporation.com.au). 我們知道 財務顧問的報告於2006年完成, 請說明411這個數字的來源。	該評論的目的旨在指出有關的以地區為基礎的機構的員工數目完全由其功能及責任決定。400人左右太多, 而布里斯班南岸管理局的12-15人又太少。因而財務顧問為西九管理局特別設計了一個組織架構。
跟進問題	這個411的數字是否真的? 請提供這個411數字的來源。	等候回應。
附件: B-3	(17) 西九管理局於項目發展期間聘請90名員工, 這些員工的職責是什麼? 他們會否在此90人以外另行聘請顧問?	在準備成本估算時 (請注意這不是關於組織設計的建議, 而是成本估算的假設), 財務顧問假設有五個部門: 首長辦公室; 規劃及發展; 物業; 財務及合同採購。其職責包括但不限於: 收集土地及物業, 總體規劃及項目發展, 策劃及商業計劃, 文藝政策方面的聯絡, 法律, 合同採購, 合同執行及財務。此假設乃參考香港及其他地方的區域性相似機構的設立後制定的。 是的, 財務顧問假設除這些員工以外將另行聘請顧問。

參考頁面	科橋的問題	GHK的回應
同上	(18) 第9年以後的33名地區管理的員工的的職責是什麼?	<p>在準備成本估算時(請注意這不是關於組織設計的建議，而是成本估算的假設)，財務顧問假設有三個部門: 首長辦公室; 地區管理及財務。其職責包括但不限於: 物業管理，策劃及商業計劃，文藝政策方面的聯絡，法律，合同管理及財務。此假設乃參考香港及其他地方的區域性相似機構的設立後制定的。</p> <p>此外，每個文藝設施及相關設施將有自己的員工，以管理場館及節目以及運作成本。</p>
<p>跟進問題</p> <p>亦參見附件: C 及 D.3</p>	<p>附件 D.3提供了所有表演藝術設施詳細的營運假設，共97頁，下至最小的劇院；附件C亦有關M+及展覽中心的詳細程度也差不多。</p> <p>鑒於西九管理局不小的費用預算，為什麼不提供詳細程度差不多的細節?請提供下列詳細組成：(a) 這90及33名員工的具體職責；(b) 每年分別的預算\$1.894億及\$0.603億。這些數字帶小數位，故應已有詳細的細目組成。</p>	<p>等候回應。</p>

立法會在2005年1月5日會議上
通過的"西九龍文娛藝術區發展計劃"議案

"鑒於政府當局決定把廣達40公頃的西九龍文娛藝術區發展計劃(下稱"該計劃")一次過批予一個財團，並且只給予公眾15星期的時間，就首階段選出的3份建議書提出意見，此舉未能確保在培育文化藝術之餘，同時最有效利用香港珍貴的土地資源，維護公眾利益，本會強烈要求政府當局：

- (a) 延長諮詢期至6個月，讓公眾有充足的時間參與；
- (b) 公開有興趣參與該計劃的人士已向政府提交的所有建議書，包括財務安排資料，讓公眾在諮詢期內更全面掌握發展建議的詳情；
- (c) 取消需斥巨資建造的天篷作為該計劃必須的構成部分；
- (d) 撤回單一招標批出整幅土地連發展計劃的決定，並把地段拆細分批推出市場公開招標或拍賣，讓本港中小型發展商均可參與該計劃，以求獲取最大的賣地收益；
- (e) 制訂本港長遠和可持續發展的文化藝術政策，並以出售該40公頃土地的部分收益來支持和推動有關政策；在訂定具體內容和落實該等政策時，須容許公民社會制度化的參與，尤其應吸納本地文藝界的意見；及
- (f) 成立一個由各界人士組成的西九龍文娛藝術區發展管理局，該局須為法定組織，負責規劃、發展及管理西九龍文娛藝術區。"