

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)935/07-08(01)號文件

檔 號：CB1/BC/5/07

《西九文化區管理局條例草案》 委員會

背景資料簡介

目的

本文件旨在提供有關《西九文化區管理局條例草案》的背景資料，以及議員在立法會進行相關的商議工作期間所表達的意見及關注的摘要。

背景

2. 成立一個獨立法定機構以監督西九龍文娛藝術區(下稱"西九文化區")的規劃、發展及營運事宜的概念，最初是在2005年1月5日的立法會會議席上就"西九龍文娛藝術區發展計劃"進行的議案辯論中提出。根據該項獲得通過的議案的措辭(載於附錄)，立法會強烈要求政府當局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、發展及管理西九文化區。當時政府當局正按照發展建議邀請書¹程序推展西九文化區發展計劃。

3. 政府當局在2005年10月7日公布在發展建議邀請書框架下採納修訂發展模式時承認，公眾廣泛支持成立一個獨立機構以監督西九文化區的規劃、設計、推展及營運事宜，藉以加強公眾參與及確保能有有效的監察。

¹ 政府在2003年9月透過發展建議邀請書發出多項邀請，其中之一為邀請倡議者根據發展方案提交初步總體發展計劃及有關的輔助技術、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。所提建議獲採納的倡議者須負責為西九文化區進行規劃、設計、融資、建造、採購、裝修各項工作，以及把整項工程完成，並須在其後負責所有核心文化藝術設施的營運、保養和管理事宜，為期30年。待項目協議執行後，政府會在其認為適合的時間與所提建議獲採納的倡議者簽訂為期50年的西九文化區批地契約。

4. 政務司司長在2006年2月21日宣布，鑑於各入圍倡議者並沒作出任何明確清晰的承擔，表示會按照政府當局在2005年10月7日公布的發展建議邀請書修訂框架，繼續推展西九龍文娛藝術區發展計劃，因此政府不會依照原有的發展建議邀請書程序，進一步推展西九龍文娛藝術區發展計劃。政府當局在2006年4月成立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")及其轄下3個小組，以便重新審視和在適當情況下再確定發展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，以及發展和營運該等設施的財務要求。此後直至條例草案在2008年2月1日刊登憲報期間的事態發展，詳載於政府當局在2008年1月31日就"西九文化區：未來路向及西九文化區管理局條例草案"發出的立法會參考資料摘要第2至7段。條例草案已於2008年2月20日提交立法會。

西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會在第I期及第II期研究報告內提出的相關建議

5. 西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會²在研究政府當局就根據最初的發展建議邀請書框架及發展建議邀請書修訂框架推展西九文化區所採取的模式時，曾提出多項建議，其中之一是建議政府當局應成立一個法定機構，全權負責推動西九文化區發展計劃，並須具有下列職能 —

- (a) 擬備西九龍文娛藝術區的總綱發展藍圖；
- (b) 訂定西九龍文娛藝術區各項核心文化藝術設施、其他設施及發展項目，確保它們互相配合；
- (c) 訂定發展核心文化藝術設施、其他設施及發展項目的策略，包括發展時間表及負責推行發展計劃的有關各方；
- (d) 訂定西九龍文娛藝術區各項核心文化藝術設施及其他設施的運作及管理機制；及
- (e) 按照議定的時間表及質素標準，監察發展計劃的推行。

6. 小組委員會認同確有需要讓法定機構享有高度的自主權，但亦強調該機構的財政預算及財務需求，必須受公眾監察和獲得立法會批准。

² 小組委員會於2005年1月21日由內務委員會成立，負責研究及跟進與發展西九文化區有關的事宜。小組委員會分別於2005年7月6日及2006年1月6日向內務委員會提交第I及第II期研究報告。於2006年2月8日，立法會在小組委員會主席梁家傑議員動議一項相關議案後，通過小組委員會的兩份報告。

7. 關於法定機構的成員組合方面，小組委員會建議，法定機構必須具有廣泛的代表性，而且有公眾高度參與。小組委員會認為，有份參與規劃、推行及管理文化設施和非文化設施的有關各方均派代表加入法定機構，是恰當的安排。為確保法定機構的成員可代表各相關界別，並具有認受性，獲行政長官委任的成員，不應以個人身份獲委加入法定機構，而應由代表相關界別的指定團體提名。透過提名制度，獲委任的代表將有責任諮詢各利益相關團體並向其作出工作匯報。這樣的安排可確保法定機構在制訂與西九龍文娛藝術區有關的政策時，會顧及各相關界別的意見。

8. 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，小組委員會強調，法定機構的運作應有問責性和透明度，並須符合良好管治的原則。該等基要原則必須體現在法定機構的運作模式。至於如何達致此目標，以及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。

小組委員會近期所作商議

9. 政府當局在2007年9月12日公布諮詢委員會的建議報告書後，小組委員會曾舉行多次會議以討論西九文化區發展計劃的不同範疇。小組委員會亦曾於3次會議上，聽取關注團體及個別人士的意見，而其中一次是聽取他們就政府當局提出的關於成立法定機構以推展西九文化區發展計劃的建議所表達的意見。在《西九文化區管理局(下稱"西九管理局")條例草案》於2008年2月1日刊登憲報後，小組委員會曾經與政府當局舉行兩次會議，就條例草案的不同範疇進行討論，當中曾討論下列事宜——

- (a) 法定機構的目的、職能及權力，以及西九管理局的擬議名稱；
- (b) 西九管理局董事局的成員組合，以及組成董事局的機制；
- (c) 相關的城市規劃、土地及財務事宜；及
- (d) 用以確保西九管理局的問責性及保障公眾利益的措施。

10. 經考慮團體代表的意見後，小組委員會的委員曾就條例草案的多項建議安排提出關注。扼要而言，根據條例草案所提出的建議，該法定機構將獲賦予非常廣泛的權力，並會獲得大量的公共資源(土地及撥款)。然而，條例草案所訂明制衡及問責措施不足以確保法定機構受到充分的公眾審查及立法會監察。下文各段概述小組委員會委員所表達的若干項具體關注意見。

職能及權力

11. 鑑於西九管理局有權贊助或提供財政支援以協助舉辦與文化藝術有關的活動及進行其他形式的藝術製作，政府當局有需要解釋該法定機構與負責提供撥款以支持各藝術團體的政府及法定機構之間的關係。在合適的情況下，政府當局亦須設立新的機制，以確保能有效協調及公平安排撥款。

董事局的成員組合及委任機制

12. 委員關注到，由於董事局所有成員(除行政總裁外)均由行政長官委任，董事局的成員很有可能會是親政府人士，董事局的問責性和代表性便會令人抱有很大的懷疑。部分委員建議，董事局內的立法會議員代表應由立法會議員互選產生，而其他的非公職人員成員則應由相關的界別選舉／提名。

13. 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。委員深切關注到，倘西九管理局由非常高級的政府官員主管，對法定機構所施加的慣常權力制衡安排將會失效；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，很可能會被該名在政府架構內職位極高的政府官員所凌駕。

問責措施

14. 部分委員對於條例草案未有反映他們就加強法定機構的問責性所提出的下列建議表示不滿 ——

- (a) 除卻指明的情況之外，西九管理局的董事局及董事局所成立的委員會的會議均須公開進行；
- (b) 應設立正式的機制，以便公眾參與西九文化區的規劃、推行及營運；
- (c) 西九管理局的業務計劃及公司計劃書須受立法會及公眾監察；及
- (d) 諮詢或法定機構的非公職人員成員不得出任同一職位多於6年以及同一人不得同時出任超過6個諮詢及法定機構的成員這項慣例，應適用於西九管理局董事局及其轄下各委員會的成員。

15. 在小組委員會於2008年2月14日舉行的上次會議席上，委員察悉政府當局就上述關注事項所提供的書面回應。委員整體上對於政府當局在回應其關注事項方面缺乏誠意表示失望。部分委員批評，法

定機構的擬議體制及程序安排在代表性、問責性及透明度方面均屬倒退。雖然政府當局聲稱設立法定機構以推展西九文化區發展計劃將會符合政府現有文化政策的"建立伙伴關係"、"民間主導"和"以人為本"等原則，但擬議的安排與該等原則背道而馳。讓人不得不懷疑法定機構的擬議法律框架的最終目的，其實是要確保行政長官或政府當局對法定機構能有不受限制的控制，以及把法定機構所受到的公眾監察及立法會監察減少至最低程度。

立法會秘書處

議會事務部1

2008年2月28日

**2005年1月5日立法會會議席上通過的
關於"西九龍文娛藝術區發展計劃"的議案**

"鑑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：

- (一) 延長諮詢期至6個月，讓公眾有充足的時間參與；
- (二) 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；
- (三) 取消需斥巨資建造的天篷作為該計劃必須的構成部分；
- (四) 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；
- (五) 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
- (六) 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。"