

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)241/08-09(02)號文件

檔 號：CB2/PL/HA+DEV

民政事務委員會與發展事務委員會
2008年11月14日舉行的聯席會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

監察西九文化區發展計劃

目的

本文件旨在提供有關西九文化區發展計劃及立法會議員監察該發展計劃的背景資料。

背景

2. 西九文化區發展計劃是政府當局落實文化藝術政策的一項重要措施，藉以滿足本港在藝術及文化方面的長遠基建及發展需要。把西九龍填海區用地發展為一個世界級綜合文娛藝術區的意念，最初於90年代末期提出並展開討論。在2002年9月，政府當局成立西九龍文娛藝術區發展計劃督導委員會，負責推展上述發展計劃。

3. 在2003年9月，政府當局發出西九龍文娛藝術區發展建議邀請書(下稱"建議邀請書")，並於2004年11月公布有3份建議書符合建議邀請書內訂明的基本要求。當局在2004年12月至2005年6月期間就3份入圍建議書進行公眾諮詢。然而，諮詢結果顯示，相當多意見反對單一發展模式及倡議者所提出的高密度發展方案。社會上普遍支持成立一個非牟利的法定機構專責監督該發展計劃。

4. 因應公眾人士的關注，政府當局於2005年10月在建議邀請書下的發展框架加入新訂的發展參數及條件。在2006年2月，政務司司長宣布政府已決定終止建議邀請書程序，因為沒有倡議者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推展西九文化區發展計劃。

5. 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。諮詢委員會的建議報告書於2007年6月提交行政長官，隨後政府當局在2007年9月發表該份報告書，並展開為期3個月的公眾參與活動。

6. 經考慮公眾參與活動的結果，政府當局建議採納諮詢委員會就以下方面提出的建議：西九文化區內提供的文化藝術設施、發展西九文化區的融資方式，以及就設立西九文化區管理局(下稱"西九管理局")制定法例。

7. 《西九文化區管理局條例草案》在2008年2月20日提交立法會審議。該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，以及確保整項發展計劃在財務上的可持續性。該條例草案在2008年7月3日獲立法會通過。財務委員會在2008年7月4日批准向西九管理局一筆過撥款216億元(2008年的淨現值)，以落實推行西九文化區發展計劃的撥款建議。

立法會監察西九文化區發展計劃的發展情況

8. 自1999年起，立法會一直在不同的議事場合，包括在前規劃地政及工程事務委員會(現改稱發展事務委員會)及民政事務委員會的會議上，跟進與西九文化區發展計劃有關的事宜。在2005年1月21日，內務委員會轄下成立了西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會(下稱"小組委員會")，負責跟進發展西九文化區的各項相關事宜。

9. 小組委員會在第I期研究中指出發展西九文化區的問題，並就未來路向提出建議。在第II期研究中，小組委員會把焦點放在西九文化區的規劃、推行、管理及融資模式方面，並以外地規模相若的發展計劃作參考。在小組委員會進行第III期(即最後一期)研究期間，政府當局提交了成立西九管理局的立法建議及向該局批出一筆過撥款的財務建議，當時的主要研究範疇包括：西九文化區的財務安排、推展西九文化區發展計劃的法定機構，以及日後監察西九文化區發展計劃的規範指標等。小組委員會第I、II及III期研究的3份報告分別在2005年7月6日、2006年1月6日及2008年6月20日提交內務委員會。小組委員會主席梁家傑議員在2008年6月25日立法會會議席上，就小組委員會第III期研究報告動議一項議案。該議案獲立法會通過。

10. 政府當局就西九文化區發展計劃提出的立法及財務建議，亦曾在其他議事場合作詳細商議。立法會在2008年2月22日成立法案委員會，負責審議《西九文化區管理局條例草案》。在2008年6月18日工務小組委員會會議及2008年7月4日財務委員會會議上，先後研究了有關的撥款建議。

就西九管理局提出的主要意見及關注事項

11. 立法會不同委員會的委員就西九管理局及有關財務安排提出

的主要意見及關注事項，綜述於下文第12至15段。

西九管理局董事局的成員組合及委任機制

12. 鑒於董事局所有成員(除行政總裁外)均由行政長官委任，委員對董事局的問責性和代表性表示關注。至於董事局主席，部分委員關注到，若西九管理局由極高級的政府官員(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便會失效。

西九管理局的公眾問責性及運作透明度

13. 由於西九管理局將獲賦予非常廣泛的權力，並會獲撥大量公共資源(土地及撥款)，委員認為，有關條例草案所建議的制衡及問責措施，並不足以確保西九管理局在推行西九文化區發展計劃及運用撥款方面，會充分受到公眾監察和立法會監管。委員認為應設立機制，讓立法會能有效監察西九文化區發展計劃，以便及早找出問題，以作糾正。

財務安排

14. 委員關注到，西九管理局是否有能力管理該筆龐大的撥款，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，以防濫用公帑。他們認為政府當局應設立適當的監察機制，就西九管理局使用撥款的情況適時提供充分的資料，以便立法會能履行其憲制責任，確保公共資源用得其所。部分委員認為，在政府當局的財務評估中，採用2%的通脹率進行財務分析並不實際。他們亦質疑政府當局對財務安排在財政上的可行性及可持續性所作的預測。

西九文化區的規劃及發展

15. 委員促請政府當局為西九文化區發展計劃的核心設施舉辦設計比賽，以及把該發展計劃的設計工作和建造工程分開進行。他們又認為，當局在進行西九文化區的規劃及發展之前和整段期間，應分階段進行公眾參與活動。他們建議成立法定諮詢小組，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。

16. 因應委員關注的事項，政府當局在《西九文化區管理局條例》(第601章)中訂明一系列措施，以加強西九管理局的問責性和透明度、機構管治及財務管理。該等措施綜述於下文第17至19段。

問責性和透明度

17. 西九管理局須設立一個諮詢會，收集公眾對與該局職能相關事宜的意見，並須在擬備整個西九文化區的發展圖則時諮詢公眾。發展圖則將定出在西九文化區內不同土地用途的布局，並須按照《城市規劃條例》(第131章)所訂的程序獲得批准。此外，《西九文化區管理局條例》亦訂有多項關於問責與監管的條文，清楚劃分有關各方(包括

西九管理局本身的管治機構、行政機關、立法機關和法定公眾監察組織)應有的責任。

機構管治

18. 西九管理局須設立審計委員會、投資委員會和薪酬委員會。《西九文化區管理局條例》載有詳細條文，以防出現利益衝突的情況。西九管理局亦須向民政事務局局長提交事務計劃和業務計劃，並須備存妥善帳目和擬備周年報告，以及按條例的有關規定進行投資、借貸和設立一般儲備金及特別儲備金。西九管理局的主席及行政總裁須應立法會要求，出席立法會或其轄下委員會的會議並回答問題。此外，西九管理局亦受審計署署長、廉政公署和申訴專員監察，以保障公眾利益。

財務管理

19. 西九管理局須管理其所得的一筆過撥款(包括以資金進行投資)，確保在項日期內會有足夠的資金，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，並須確保西九文化區內文化藝術設施和相關設施的營運和管理在財務上的可持續性。

20. 關於西九文化區發展計劃的規劃和發展，政府當局已作出承諾，表明會為數項將會成為西九文化區地標式建築物的核心設施舉辦設計比賽，並由西九管理局決定為西九文化區發展計劃採用的採購方式及安排。

日後監察西九文化區發展計劃的規範指標

21. 為使政府當局及未來的西九管理局履行各自的角色和職能時有所參考，以及為有助立法會的相關委員會進一步監察西九文化區發展計劃，小組委員會在第III期研究報告中，就西九文化區發展計劃列出一些重要的規範指標。該報告建議的主要規範指標綜述於下文第22至27段。

西九管理局

22. 小組委員會認為，西九管理局應盡力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。該局的運作應具問責性和透明度，並符合良好管治的原則。當局應採取足夠的制衡和問責措施，確保西九管理局會充分受到公眾監察和立法會監管。

西九文化區的規劃及發展

23. 小組委員會希望城市規劃委員會審慎考慮並妥善處理若干團體及人士就訂立建築物高度限制所表達的關注，因為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。小組委員會又促請西九管理局讓公眾更廣

泛參與制訂規劃參數的工作、沿海旁設置更多休憩用地供市民享用、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,以及繼續安排政府規劃師在西九文化區整體規劃中提供協助。

核心文化藝術設施

24. 小組委員會認為,西九管理局應就擬議表演場地進行更詳細的研究。有關當局應為地標式設施(包括文化機構M+("下稱M+"))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。

25. 小組委員會支持發展一項以"香港角度"聚焦的旗艦博物館設施。然而,鑒於博物館的國際地位需要時間建立,小組委員會認為應採用更審慎的方式推展M+項目,以及如有需要,政府當局應考慮縮減M+的規模,或把M+分更多階段推行。為提升M+的國際地位,尤其是在M+成立初年,小組委員會建議在營辦M+方面或可考慮與海外及內地機構合作,並建立夥伴關係。小組委員會亦曾就M+的規劃及發展作出一些主要提點,包括應以易於理解的方式向市民大眾解釋M+的概念涵義、善用位於北角的臨時M+、為M+建立幹練的策展和管理團隊,以及整合康樂及文化事務署的博物館人員與M+博物館人員。

財務安排

26. 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。為監察M+的財政狀況,小組委員會促請西九管理局不時向立法會的相關委員會匯報臨時M+和未來的M+在規劃及財政預算方面的要求。就西九管理局的職員人數而言,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、有充分理據支持西九管理局所需的人手編制,以及在薪酬福利條件方面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。此外,亦應預留款項供長遠的維修及保養計劃之用。

公眾參與

27. 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從一開始就讓公眾參與,以及採用一個不規範性的、賦權及鼓勵參與的模式;同時應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。

監察西九文化區發展計劃的機制

28. 在2005年1月21日,內務委員會轄下成立了一個小組委員會,負責跟進西九文化區發展計劃,該發展計劃同時涉及文化藝術、規劃地政、環境及財經等政策範疇。鑒於當時立法會的《議事規則》沒有訂明在兩個或多個事務委員會轄下成立小組委員會的事宜,內務委員會委員同意請議事規則委員會研究此事。議事規則委員會其後建議修

訂《議事規則》及《內務守則》，就在兩個或多個事務委員會轄下成立聯合小組委員會作出明文規定。議事規則委員會的建議於2005年7月8日獲內務委員會通過，並於2005年10月19日獲立法會通過。故此，現時《議事規則》第77(9A)條和《內務守則》第22(t)條訂明，兩個或多個事務委員會可委任聯合小組委員會，研究各有關事務委員會共同關注的任何事宜，並向該等事務委員會作出報告。

29. 另一方面，《內務守則》第20(j)(ii)條亦訂明，在內務委員會轄下可成立小組委員會，研究不屬事務委員會職權範圍而備受公眾關注的事宜，或與立法會事務有關的任何其他事宜。

30. 無論小組委員會是由事務委員會委任，還是由內務委員會委任，該小組委員會的職權範圍必須關乎特定事宜或特定項目，而事務委員會或內務委員會在考慮委任小組委員會的建議時，必須考慮到小組委員會的擬議職權範圍、工作時間表、工作計劃，以及研究有關特定事宜或項目涉及多少工作。該等規定載於《內務守則》第22(u)條和《內務守則》第20(k)條。

最新發展

31. 政府當局於2008年10月23日公布西九管理局董事局主席、3名屬公職人員的成員和15名非公職人員的成員的任命。董事局由政務司司長擔任主席，並在2008年10月28日舉行了首次會議。

32. 民政事務委員會與發展事務委員會將於2008年11月14日舉行聯席會議，討論西九文化區發展計劃的最新發展，以及考慮監察該發展計劃的未來路向。

33. 各份相關文件連同其在立法會網站的超連結載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部2

2008年11月11日

J:\cb2\BC\TEAM2\HA\08-09\081114-HA+DEV\softcopy\hadev1114cb2-241-2-c.doc

民政事務委員會

監察西九文化區發展計劃的相關文件

會議日期	會議	議案／文件／會議紀要	立法會文件編號
2005年7月8日	內務委員會	西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會：小組委員會第I期研究報告	http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/hc/sub_com/hs02/reports/hs02cb1-rpt-c.pdf
2006年1月6日	內務委員會	西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會：小組委員會第II期研究報告	http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/hc/sub_com/hs02/reports/hs02cb1-rpt2-c.pdf
2008年1月31日	---	民政事務局在2008年1月31日發出的有關"西九文化區：未來路向及西九文化區管理局條例草案"的立法會參考資料摘要	SF(17) to HAB CS CR 7/1/27 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/bills/brief/b23_brf.pdf
2008年2月29日	《西九文化區管理局條例草案》委員會	立法會秘書處擬備的關於《西九文化區管理局條例草案》的背景資料簡介	CB(1)935/07-08(01) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/bc/bc05/papers/bc050229cb1-935-1-c.pdf
2008年6月18日	工務小組委員會	總目708 —— 非經常資助金及主要系統設備	PWSC(2008-2009)31 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/fc/pwsc/papers/p08-31c.pdf
		21QJ —— 一筆過撥款給予西九文化區管理局以發展西九文化區	
		會議紀要	PWSC138/07-08 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/fc/pwsc/minutes/pw080618.pdf
2008年6月20日	內務委員會	西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會：小組委員會第III期研究報告	http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/hc/sub_com/hs02/reports/hs02-rpt080620-c.pdf

會議日期	會議	議案／文件／會議紀要	立法會文件編號
2008年6月25日	立法會會議	梁家傑議員就"西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會報告"動議議案。該議案獲得通過。	http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/legco_rpt/legco_motion06271-c.pdf
		民政事務局在2008年10月提交的進度報告	http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/motion/cm0625-m3-prpt-c.pdf
2008年7月2日	立法會會議	《西九文化區管理局條例草案》委員會報告	CB(1)2003/07-08 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/bc/bc05/reports/bc05cb1-2003-c.pdf
2008年7月4日	財務委員會	工務小組委員會在2008年6月4、13、18和20日所提出的建議	FCR(2008-2009)35 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/fc/fc/papers/f08-35c.pdf
		會議紀要	FC15/08-09 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/fc/fc/minutes/fc080704.pdf

立法會秘書處
議會事務部2
2008年11月11日

J:\cb2\BC\TEAM2\HA\08-09\081114-HA+DEV\softcopy\hadev1114cb2-241-2-c.doc