

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1492/12-13(03)號文件

檔 號：CB2/PS/3/12

監察西九文化區計劃推行情況 聯合小組委員會

立法會秘書處就2013年7月3日會議 擬備的背景資料簡介

西九文化區計劃的財務安排

目的

本文件旨在就西九文化區計劃的財務安排提供資料，並綜述在第四屆和第五屆立法會民政事務委員會與發展事務委員會轄下就監察西九文化區計劃推行的相關事宜成立的聯合小組委員會對此議題的相關意見及關注事項。

背景

2. 立法會財務委員會(下稱"財委會")在2008年7月4日根據諮詢委員會方案¹批出216億元(2008年淨現值)一筆過撥款，以供西九文化區管理局(下稱"西九管理局")推行西九文化區計劃。上述一筆過撥款是用於涵蓋西九文化區計劃下列組成部分的資本成本 —

- (a) 設計及建造各項設施(157億元或73%)；
- (b) 各項設施的大型維修和翻新工程(29億元或13%)；

¹ 諮詢委員會方案指西九龍文娛藝術區核心文化藝術設施諮詢委員會("諮詢委員會")所提出的建議，諮詢委員會由行政長官在2006年4月委任。以2008年淨現值計算的216億元一筆過撥款，相等於整個西九文化區計劃所有不同組成部分的預計資本成本。這是建基於由民政事務局委聘的財務顧問GHK (HongKong) Ltd. 為協助諮詢委員會評估西九文化區計劃的財務預算，所作的詳細財務研究而得出的。

- (c) M+購置藏品費用及相關費用(17億元或8%)；及
- (d) 西九文化區的規劃及項目管理(13億元或6%)。

3. 據政府當局所述，西九文化區發展的零售、飲食及娛樂部分將會撥歸西九管理局管轄，以期藉租金收入，為西九管理局提供經常收入來源，以應付文化藝術設施及相關設施的營運成本。政府將負責提供其他共用設施和政府設施，以及進行相關的工程，例如道路、排水渠、消防局等，以支援整個西九文化區的發展(包括住宅、商業及酒店發展項目)，並會另行就這些工程申請撥款。

4. 在第四屆立法會成立的監察西九文化區計劃推行情況聯合小組委員會(下稱"前聯合小組委員會")曾在2011年8月26日的會議上，聽取政府當局及西九管理局簡介西九管理局就推展西九文化區計劃所採用的財務策略。該等策略的詳情載於**附錄I**。前聯合小組委員會在2012年6月27日的會議上聽取政府當局及西九管理局匯報西九文化區計劃的最新財政狀況及安排時，委員獲告知西九管理局現時財政狀況穩健，而該一筆過撥款已滾存至超過230億元。西九管理局會按照投資目標，致力尋求最佳回報，又會密切監察建築工程投標價格趨勢，並於2013年年中戲曲中心建造工程開始招標後，調整支出預算。西九管理局亦會積極研究不同的融資方案，以及就若干適宜由商業服務提供者管理及營運的場地，邀請私營機構參與；並致力採用具成本效益的設計及最合適的策略，組合及分階段實施西九文化區計劃的設計和建造工程，以配合核心文化藝術設施和零售、飲食及娛樂設施的目標完成日期。

委員的關注事項

5. 前聯合小組委員會曾在多次會議上提出及討論與西九文化區計劃財務安排有關的事宜。委員提出的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

一筆過撥款是否足夠

6. 委員指出，近年建築成本不斷上升，而未來的額外收入來源(例如命名權)可能只屬一次性，他們對現時獲批的216億元

一筆過撥款是否足夠推行整個西九文化區計劃及其他資金方案表示關注。

7. 政府當局解釋，西九文化區計劃的發展歷時將會超過10年，在此期間，經濟狀況的短期變動或會影響建築成本及其他相關因素。工程計劃的預計成本會因為下列因素而出現波動：

- (a) 外圍經濟因素包括建築成本上漲、投資回報及通脹率；
- (b) 核心文化藝術設施的分階段發展安排；
- (c) 設計進程包括設計比賽的結果；及
- (d) 西九管理局及政府如何攤分綜合地庫及環保設施的成本。

8. 政府當局向委員保證，西九管理局致力採用審慎的理財方式推展西九文化區計劃，並透過合適的分階段發展、創新的採購模式、其他收入來源、符合成本效益的設計等，以確保有效運用現有資源。西九管理局亦會考慮尋求其他資金來源，除了捐款及贊助外，亦可能會以公私營機構伙伴合作的模式發展3個具商業元素的設施(即大型表演場地、展覽中心綜合設施和音樂劇院)。由於西九文化區計劃現時仍處於規劃階段，而區內設施的設計亦有待落實，西九管理局須在確定設計及首階段設施的工程招標後，才能制訂更確實的成本估算。西九管理局會繼續密切留意經濟情況，尤其是建築工程投標價格。

9. 鑑於興建西九文化區的大型表演場地、展覽中心和音樂劇院需視乎其他資金方案而定，委員要求當局澄清會否就該等設施採用"建造、營運及移交"模式。部分委員指出，在第三屆立法會成立的西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會認為，"建造、營運及移交"模式不適用於發展西九文化區，因為西九管理局無法對西九文化區的文化藝術節目作出有效監管，亦無法設立藝術問責制。該等委員促請西九管理局排除採用"建造、營運及移交"方案。

10. 西九管理局表示，西九管理局董事局未有就"建造、營運及移交"方案進行任何具體討論。在現階段，西九管理局屬意

"收納"而非排除任何方案。西九管理局強調，在討論資金方案時，執行藝術監控會是局方最重視的考慮因素。

11. 有建議認為，西九管理局可考慮縮減西九文化區計劃的規模，又或分階段發展文化藝術設施，使其現金流量可維持穩健。西九管理局亦應與政府當局聯繫，商討有哪些為支援發展西九文化區而設計的共用設施和政府設施及相關工程可由政府負責。另有建議認為，或有空間減少M+購置藏品的費用及相關費用，例如向其他博物館借用更多藏品，以及提供更多機會予本地藝術家展出關於香港生活及歷史的展品。

12. 對於委員的建議，西九管理局表示，西九管理局正與政府詳細商討應如何劃分及分期進行由政府出資及負責的公共基建設工程。西九管理局會致力盡快推動相關討論，以期促進西九文化區的發展。政府當局表示，當局向立法會申請撥款批准時，會就政府負責建造的共用設施和政府設施及相關工程提供詳細資料。

其他收入來源

13. 委員提醒西九管理局，考慮命名權事宜時須運用政治觸覺。有建議認為，西九管理局應考慮是否可擴大其經費籌募網絡，例如向海外慈善家募捐。

14. 西九管理局表示，除非已就西九文化區各個文化藝術場地定出詳細設計及財務策劃，否則，幾乎不可能確定西九文化區用地各項零售、飲食及娛樂設施的分階段發展安排。對於上述設施可能帶來多少收益，西九管理局的取態會維持保守。西九管理局進一步表示，在海外國家，命名權是常用的籌募經費方式。鑑於委員所提出的意見，西九管理局對以命名權作為其他收入來源的方案會維持開放態度，並會充分考慮這個籌募經費方式在本港可能造成的敏感反應。

15. 委員關注到西九管理局會否藉興建更多零售、飲食及娛樂設施或酒店／辦公室／住宅設施來增加收入。西九管理局解釋，相關的分區計劃大綱草圖已訂明西九文化區的主要發展參數，包括地積比率、住宅樓面面積上限、須提供遊憩用地及建築物高度限制。西九文化區發展圖則是按照上述發展參數制訂。西九文化區用地整體而言須符合下述規定：最高地積比率為1.81；區內提供不少於23公頃的公眾休憩用地；住宅發展不超

過總地積比率的20%；以及在3個分區地帶內，最高建築物的高度分別不超過主水平基準以上50米、70米和100米。

開支預算的透明度

16. 就現時缺乏資料說明發展西九文化區的主體概念圖則方案(由Foster & Partners所設計的"城市中的公園"方案)在財務上的穩健程度，委員表示深切關注，並擔心西九文化區會淪為大白象。鑑於公眾擔心西九文化區計劃可能會出現超支，他們促請政府當局／西九管理局在西九文化區計劃開支預算方面提高透明度，尤其是須盡快提高西九文化區各期文化藝術設施的財務安排的透明度。

最新發展

17. 政府當局分別在2012年5月及11月發出兩份資料文件予民政事務委員會，以詳細說明其下述財務建議：按付款當日價格計算，估計工程費用為4億7,800萬元，用作進行政府基礎建設工程的設計及工地勘測工作，以支援西九文化區第一期發展。工務小組委員會在2012年12月17日的會議上審議及討論上述建議時，部分委員對政府當局擬將部分設計及工地勘測工作委託西九管理局進行表示關注，並詢問當局會如何確保不會出現因多重委託而導致開支增加的情況。政府當局解釋，建議的委託安排有助當局配合西九文化區發展的實施時間表，並能更有效地協調政府基礎建設工程與西九文化區發展之間的配合事宜。政府當局又向議員保證，建議的安排不會導致多重委託的情況出現，因為西九管理局會直接委聘合適的承建商及顧問推展有關工程。上述建議獲工務小組委員會通過後，於2013年1月11日獲財委會批准。據政府當局所述，設計及工地勘測工作已定於2013年1月展開，在2014年年初至2017年12月分階段完成，以配合在2015年至2020年落成的西九文化區第一期發展的核心文化藝術設施。

18. 在2013年3月20日的立法會會議上，民政事務局局長回應議員就西九文化區的規劃及建設費用提出的口頭質詢時表示，當得出首批設施的設計及確實的施工時間表後，便可以作出更確實的成本估算，以及考慮尋求額外資金的需要。西九管理局會適時向公眾交代最新的財政狀況。民政事務局的西九工

程策劃組會繼續監察西九管理局的有關工程進度、採購和招標方法，以及各項建築工程的開支。

19. 本屆立法會的監察西九文化區計劃推行情況聯合小組委員會(下稱"聯合小組委員會")曾在2013年2月25日及4月8日的會議上討論與戲曲中心設計比賽有關的事宜。委員察悉並深切關注到，根據獲選的設計，戲曲中心(第一期)及相關配套設施的成本估算高達27億元(按付款當日價格計算)，較2006年就戲曲中心相關部分所作的13億元成本估算高出逾倍。在聯合小組委員會2013年4月23日的會議上，委員亦對M+購置藝術品一事表示關注。委員就西九文化區計劃的財務事宜提出的主要意見和關注事項，以及政府當局和西九管理局所作出的回應，載於**附錄II**。

20. 政府當局及西九管理局會在聯合小組委員會2013年7月3日的會議上，就西九文化區計劃的財政狀況及安排向聯合小組委員會匯報最新的情況。

相關文件

21. 相關文件一覽表連同該等文件在立法會網站的超連結載於**附錄III**。

立法會秘書處
議會事務部2
2013年6月28日

附錄I

推行西九項目的財務及其他策略

(a) 分階段發展及現金流

為核心文化藝術設施進行檢視並制定合適及可持續的分階段發展安排，以達致有機發展。管理局已展開一系列交流會議，以了解持份者對核心文化藝術設施的興建次序、藝術定位及技術需求的意見。持份者普遍支持分階段發展西九的文化藝術設施，以配合文化藝術界將來隨著時間轉變的需求，並協調軟件及硬件的發展。分階段發展西九設施亦同時讓管理局保留部分撥款作投資，這有助現金流及編制預算。

(b) 檢討採購策略

為核心文化藝術設施積極研究及採納創新而合適的採購方式，更有效地運用財務資源。管理局須考慮多個因素，包括建築特色的重要性、時間安排、行政及變更控制、成本及將來的維修情況。根據委員會方案的初期財務研究，可進一步探討公私營合作發展西九項目的可行性。

(c) 價值工程

於規劃及詳細設計階段，在不影響整體設施質素及供應的前提下，探討有關成本規劃及價值工程方面各種可行方法，以達致最大的成本效益。我們必須顧及到西九將成為世界級的文化藝術區，區內主要設施的質素需達到一流水準。

(d) 增加收入來源

積極研究其他收入來源，包括贊助、命名權及捐款等。

(e) 設計及全期成本

鼓勵及採用創新設計，以節省資金及全期成本。具創意及富美感的設計亦可做到符合成本效益。由於管理局亦負責文化藝術設施及相關設施未來的大型翻新工程、維修及營運，就設計的全期成本及維修方面須作出審慎考慮。

(f) 減少停車位數目

積極研究減少場地停車位數目的可行性，並鼓勵公眾使用公共交通服務。與各種公共交通工具的連接將會加強。基於樓面面積的限制，如有需要，大部分停車位須設於地底。停車位數目的減少，將有助降低建築及維修費用。

資料來源：節錄自政府當局的題為"推行西九文化區計劃的財務策略"的文件(立法會CB(2)2530/10-11(03)號文件)

監察西九文化區計劃推行情況聯合小組委員會

委員在2013年2月25日和4月8日及23日的會議上 就西九文化區計劃財務事宜提出的主要意見／關注事項摘要

委員的意見／關注事項	政府當局／西九管理局的回應
<p>(1) 戲曲中心(第一期)及相關配套設施的預算</p> <p>(a) 政府當局／西九文化區管理局("西九管理局")應就戲曲中心的成本估算大幅增加提供詳細解釋，包括成本增加在多大程度上是由於建築成本上升及／或對工程範圍作出修訂／改善所致。</p> <p>(b) 政府當局／西九管理局應就戲曲中心(第一期)及相關配套設施的27億元最新成本估算提供分項數字。政府當局／西九管理局亦應就沒有納入2006年原先的13億元估算內的新增設備／設施提供詳細資料，包括該等設備／設施的估計建築成本，以及加入該等設備／設施的原因。</p> <p>(c) 政府當局／西九管理局應審慎檢討戲曲</p>	<p>(a) 當初根據西九龍文娛藝術區核心文化藝術設施諮詢委員會的建議("諮詢委員會方案")制訂的戲曲中心預算為13億元(按付款當日價格計算)。該方案包括戲曲中心第一期及第二期，但當時並沒有任何設計細節。現時的27億元估算(按付款當日價格計算)是按照目前戲曲中心(第一期)的規模而制訂，當中包括因應公眾意見而新增的設施(例如藝術教育設施和更寬敞的公共休憩空間)，以及加上在諮詢委員會方案中原有的零售、飲食及娛樂設施和休憩空間的成本(該等設施未有包括在原先2006年戲曲中心13億元的預算內)。因此，現時的27億元估算不能與原本的13億元估算作直接比較。政府建築工程投標價格指數("投標價格指數")在過去6年大幅上升，由2006年第三季的751上升至2012年第三季的1467(升幅達95.3%)。由此可見，建築成本飆升是項目成本估算大幅上升的主因。</p>

委員的意見／關注事項	政府當局／西九管理局的回應
<p>中心(第一期)及相關配套設施的最新成本估算，並示明可否及如何降低項目成本。</p>	<p>(b) 27億元的預算是根據戲曲中心(第一期)現時計劃的設施所定下的預算上限，該上限已考慮到投標價格指數由2006年第三季至2016年的237%預計升幅。27億2,300萬元的目標預算由兩部分組成，分別是總建築成本(22億6,900萬元)及顧問費用、項目策劃費用及其他項目開支(4億5,400萬元)。戲曲中心(第一期)總建築成本的目標預算為22億6,900萬元，而西九管理局將聯同其設計顧問和工料測量顧問，盡一切努力將成本控制在目標預算之內。由於項目顧問現正擬備戲曲中心的詳細設計，而價值工程亦正在進行，待詳細設計確立後，西九管理局便會有最新成本估算較詳細的分項數字，戲曲中心內的個別設施亦將有更準確的造價估算。</p> <p>(c) 西九管理局會在戲曲中心的詳細設計和施工階段採取下列措施，以控制成本和確保項目符合成本效益 —</p> <p>(i) <u>設計階段</u>：西九管理局會進行嚴謹的價值工程及成本規劃，務求令戲曲中心的最終設計達致最大的成本效益，同時兼顧持份者、公眾和國際社會所期望的質素。西九管理局在管理成本時，會參考當時的經濟環境、市場價格和獨立工料測量師的估算；及</p> <p>(ii) <u>建造階段</u>：西九管理局會實施嚴格的成本控制及變更管理程序，以確保最終成本不會因為一些非必要</p>

委員的意見／關注事項	政府當局／西九管理局的回應
	的設計改動而超出目標預算。
<p>(2) 一筆過撥款是否足夠及西九文化區計劃的財務安排</p> <p>(a) 鑑於戲曲中心的估算成本大幅增加，可預見西九文化區計劃各項工程有可能超支，經核准的216億元一筆過撥款或不足以發展整個西九文化區計劃。</p> <p>(b) 西九管理局應提供資料，說明曾考慮／擬採用甚麼財務安排，以確保可按經核准的216億元一筆過撥款完成西九文化區內已予規劃的設施。</p> <p>(c) 西九管理局應多着重成本效益，並就推展西九文化區計劃實施更嚴格的成本控制。鑑於在評審戲曲中心設計比賽的參賽設計方面，"成本效益／經濟效益"這項準則所佔的比重僅為10%，西九管理局應檢討即將就西九文化區內各項地標設施舉辦的設計比賽中擬採用的設計方案評審準則所佔的比重，以確保"成本效益"這項因素會獲得充分考慮。</p>	<p>(a) 相比2006年的諮詢委員會方案，西九文化區計劃的規模有重大的改變。當年的方案並非建基於任何總體規劃或個別設施的設計。西九文化區的新增設施包括公園(相對於公共休憩空間)；設有一條公共道路及泊車設施以支援整個西九文化區的綜合地庫(相對於互相分隔而且遠低於現時數目的地下停車場及地面公共道路)；區域供冷系統及其他環保設施；暢道通行設計；資訊及通訊科技配套等。這些設施並沒有納入一筆過撥款的估算內。</p> <p>(b) 由於西九文化區的發展將跨越一段頗長的時間，期間經濟狀況的轉變及其他相關因素或會影響建築成本。近年經濟環境出現重大變化，建築成本亦因香港及周邊地區正在進行的眾多基建工程而不斷上升。因此，過去幾年的成本上漲及投資回報均與當初計算一筆過撥款時所採用的長期性假設大為不同。</p> <p>(c) 西九管理局致力採用審慎理財方式推展西九文化區計劃，並透過各種措施，包括分階段設施發展，以確保有效運用現有資源。西九管理局會積極研究結合不同</p>

委員的意見／關注事項	政府當局／西九管理局的回應
	<p>的財務策略，務求按原定計劃推展西九文化區計劃。這些策略包括根據已核准的預算進行設計、價值工程、研究其他採購策略及尋求捐款、贊助及以命名權方式獲得的資助。</p> <p>(d) 西九管理局曾參考國際慣例，以訂定戲曲中心設計比賽的評審準則及各項準則所佔的比重，該等評審準則經設計比賽督導委員會及獨立專業顧問核准。舉辦戲曲中心設計比賽的目的，是為了選出一支設計團隊，再把其設計發展成詳細的方案，作為施工藍圖。在詳細設計和施工階段，西九管理局將會進行價值工程並調整設計，以控制成本和確保項目符合成本效益。然而，由於需要嚴謹控制成本，倘若西九管理局在未來舉辦設計比賽，將會考慮增加"成本效益／經濟效益"此項準則所佔的比重。</p>
<p>(3) 支援西九文化區發展的基礎建設工程／社區設施的撥款安排</p>	
<p>(a) 政府當局／西九管理局應說明對支援西九文化區發展的基礎建設工程(例如建造道路及行人連接通道)的撥款安排。</p>	<p>(a) 財務委員會("財委會")批准216億元一筆過撥款的撥款申請文件(見 PWSC(2008-09)31號文件)說明政府將負責提供其他共用設施和政府設施，以及進行相關工程以支援整個西九文化區，並會另行就這些工程申請撥款。這些政府基礎建設工程將分階段實施，以配合西九文化區的發展。土木工程拓展署按財委會批准的</p>

委員的意見／關注事項	政府當局／西九管理局的回應
	<p>"753CL－西九文化區基礎建設工程第一期－設計及工地勘測"計劃(見PWSC(2012-13)43號文件)，已經展開有關政府基礎建設工程的設計及工地勘測工作。</p>
<p>(4) M+購置藝術品</p> <p>(a) 委員關注到西九管理局決定以"部分捐贈、部分收購"的模式接受烏利·希克博士捐贈1 463件中國當代藝術品(保守估計價值為13億元)及以1億7,700萬元向希克博士購入47件藝術品。西九管理局應提供資料，說明M+購藏藝術品(包括希克博士的藏品)的甄選、匯報及審批程序。</p>	<p>(a) 為了盡早把握購藏機會，西九管理局董事局("西九董事局")於2012年6月成立臨時購藏委員會，並且通過《M+收藏藏品政策》。國際間的博物館以"部分捐贈、部分收購"的模式去收集藝術品日趨普遍，而以該模式接受希克藏品是經西九董事局同意的。</p> <p>(b) 西九管理局在訂立M+購藏藝術品的程序時，已徵詢廉政公署和博物館委員會，並採納了有關意見和建議。購藏藝術品的甄選、匯報及審批程序於《M+收藏藏品政策》中訂明。《M+收藏藏品政策》已上載至西九管理局官方網站，供公眾閱覽。有關程序的重點撮要如下 —</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) 所有建議購藏的藝術品(不論是購買或捐贈)應按照《M+收藏藏品政策》所載的策略和購藏條件作仔細評估； (ii) 建議／支持購藏藝術品時，均須以書面闡述理由，

委員的意見／關注事項	政府當局／西九管理局的回應
	<p>以供討論和批准；</p> <p>(iii) 建議購藏的藝術品須依照作品的價值經不同批准單位予以批准，而負責批核的批准單位可訂定商議條件，包括設置價格上限。如購藏建議超過某個特定金額，須呈交予西九董事局批准；</p> <p>(iv) 有關購藏政策已載列避免負責購藏的職員，以及西九管理局／有關委員會主席／成員在建議／批准購藏時出現利益衝突的程序；及</p> <p>(v) M+管理層須定期向博物館委員會及西九董事局匯報購藏藝術品的情況。</p>

資料來源：立法會 CB(2)889/12-13(02)及 CB(2)1295/12-13(01)號文件

立法會秘書處
議會事務部2
2013年6月28日

附錄III

西九文化區計劃的財務安排 相關文件

委員會	會議日期	文件
工務小組委員會	2008年6月18日 (議程項目1)	會議議程 PWSC(2008-09)31 會議紀要
財務委員會	2008年7月4日 (議程項目2)	會議議程 會議紀要
前監察西九文化區計劃推行情況聯合小組委員會	2011年3月29日 (議程項目II(c))	會議議程 會議紀要
	2011年7月11日 (議程項目I(a))	會議議程 會議紀要
	2011年8月26日 (議程第II項)	會議議程 CB(2)2530/10-11(03) 會議紀要
	2011年11月29日 (議程第IV項)	會議議程 會議紀要
	2012年6月27日 (議程第III項)	會議議程 CB(2)2369/11-12(05) 會議紀要
監察西九文化區計劃推行情況聯合小組委員會	2013年2月25日 (議程第III項)	會議議程 會議紀要
立法會會議	2013年3月20日	會議過程正式紀錄 第5242至5250頁(就"西九文化區的規劃及建設費用"提出的口頭質詢)

委員會	會議日期	文件
監察西九文化區 計劃推行情況聯合小組委員會	2013年4月8日 (議程第II項)	會議議程 CB(2)889/12-13(02)
監察西九文化區 計劃推行情況聯合小組委員會	2013年4月23日 (議程第II項)	會議議程

立法會秘書處
議會事務部2
2013年6月28日