

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)560/16-17(02)號文件

檔 號：CB1/PS/2/16

監察西九文化區計劃推行情況 聯合小組委員會

2017 年 2 月 21 日舉行的會議

有關西九文化區計劃的財務安排 的最新背景資料簡介

目的

本文件綜述在第五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("前聯合小組委員會")的委員就與西九文化區計劃的財務安排有關的事宜提出的主要意見及關注事項。

背景

向西九文化區管理局批出一筆過撥款

2. 立法會財務委員會("財委會")在 2008 年 7 月 4 日批出 216 億元(2008 年淨現值)一筆過撥款，以供西九文化區管理局("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的資本成本，¹而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。政府當局將負責提供其他共用設施和政府設

¹ 一筆過撥款的概括分項數字如下：(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%)；(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%)。

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)，並會根據發展計劃另行就這些工程申請撥款。²

3. 前聯合小組委員會在 2013 年至 2016 年期間，曾於多次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財務狀況及推行該計劃的安排。在 2013 年 7 月，政府當局及西九管理局表示，鑒於須擴大工程項目範圍，加上建築成本顯著上升，它們會採取務實態度，透過各種方法(包括嚴格控制每一設施的成本)推行西九文化區計劃。此外，政府當局擬負擔主綜合地庫建造工程的全部開支，以作為支持整個西九文化區計劃發展的基本備置工程。政府當局及西九管理局在 2014 年 5 月表示，一筆過撥款中作為設計與建造西九文化區設施的資金部分(即 157 億元)連同攤分利息收入(即 21 億元)，將足以應付第一批和第二批設施以及其他相關設施的設計及建造成本；而當局會在適當時候就第三批設施的資金安排及發展計劃進行檢討。³

其他融資/資金方案

4. 正如在 2008 年就批出一筆過撥款向財委會提交的撥款申請所述，出售西九文化區酒店/辦公室/住宅用地所得的收入會成為政府的一般收入，而當局會因應不同政策局/部門對撥款的需求及政府就整體撥款編定的優先次序，決定如何運用該項收入。西九管理局在 2015 年 7 月表示，鑒於資金差額龐大，局方認為唯一可行的方案是考慮如何提前發展西九文化區的酒店/辦公室/住宅用地，以進行其他融資和資金方案。據西九管理局所述，初步研究顯示，若局方獲給予部分或全部商業發展項目的發展權(須向政府繳付地價)，西九管理局會有機會完成整

² 財委會就西九文化區發展批准的撥款建議包括：(a)用作進行政府基建工程的設計及工地勘測工作以支援西九文化區計劃第一期的 4 億 7,800 萬元(在 2013 年 1 月批出)；(b)用作進行西九文化區公共基礎建設第一組建造工程的 8 億 4,050 萬元(在 2015 年 7 月批出)；及(c)用作進行西九文化區綜合地庫首階段及第二階段的設計、工地勘測及建造工程的 29 億 1,950 萬元(在 2015 年 7 月批出)。

³ 西九管理局第一批和第二批設施當中包括公園(設有小型藝術展館)、自由空間(設有黑盒劇場和戶外舞台)、戲曲中心、M+及演藝綜合劇場。第三批設施包括音樂中心、大劇院和音樂劇院等場地。

個已規劃的建築計劃、為營運核心文化藝術設施提供經費，以及支援香港文化藝術的更廣泛發展。⁴

5. 西九管理局在 2016 年 5 月表示，局方會繼續與政府當局共同尋找其他方案以推展該等需要其他資金的場地，例如透過某些公私營合作形式及考慮全港在香港文化藝術發展要求方面的變化，發展預留作大型表演場地/展覽中心、現時用作苗圃公園的用地。

大型表演場地

6. 關於大型表演場地，根據西九管理局在 2016 年 9 月 5 日發出的新聞公報，有關在西九文化區西部可能同址共設大型表演場地及展覽中心的檢討，西九董事局備悉進一步的檢討結果，尤其是該方案在相關政府政策及市場環境下的商業可行性。檢討結果顯示市場近年逐漸增加使用其他表演場地，而政府當局承諾落實發展啟德體育園，當中包括一個可容納約 5 萬名觀眾的主場館，場館設有可開合上蓋，適宜舉辦大型表演。西九董事局經過詳細討論後，同意在西九文化區建設大型表演場地的原有方案已不再合適。據西九管理局所述，由於局方一直打算以私人投資發展大型表演場地，西九董事局的相關決定對局方的財政不會有任何影響，而該用地是可考慮作其他發展。

7. 政府當局在 2016 年 12 月 23 日公布，西九管理局將會和故宮博物院合作，在西九文化區興建香港故宮文化博物館。香港賽馬會慈善信託基金已同意捐贈 35 億元來資助該項計劃的資本成本，包括設計、建造，以及籌備展覽的費用。為香港故宮文化博物館項目物色的用地，是原先預留發展同址共設的大型表演場地和展覽中心用地的一部分。⁵

委員的意見及關注事項

8. 前聯合小組委員會在 2013 年至 2016 年期間，曾於不同的會議上討論與西九文化區計劃的財務狀況及安排有關的事宜。前聯合小組委員會委員在討論略為放寬西九文化區用地發展密度的建議、推展西九文化區綜合地庫及西九文化區內個別

⁴ 有關酒店/辦公室/住宅用地發展權的最新進展載述於第 22 段。

⁵ [立法會 CB\(2\)544/16-17\(01\)號](#)文件

場地/設施時，亦有提問有關財務狀況事宜。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

9. 委員對西九文化區計劃成本嚴重超支及仍未確知超支問題的嚴重程度表示深切關注。鑒於未能確定會否推展第三批設施，部分委員擔心，隨着西九文化區計劃的成本不斷急升，政府當局是否計劃擱置發展第三批設施或削減編配予發展西九文化區的資源。然而，部分其他委員認為，鑒於西九文化區計劃大幅超支，政府當局及西九管理局應審慎檢視計劃的範圍，並盡早就推展及不推展哪些設施作出決定。

10. 政府當局及西九管理局表示，西九文化區計劃的資本成本上升是由於多項因素所致，包括香港近年建築成本大幅上升、加入綜合地庫作為經核准的西九文化區發展圖則的重要部分、擴大工程項目範圍以回應公眾在發展圖則的公眾參與活動中所反映的訴求(例如在不同場地增加供教育設施使用的空間)，以及須用較長時間完成西九文化區的總體規劃和規劃許可程序。鑒於西九文化區計劃現時面對各種挑戰，以及考慮到公眾支持採用有機發展模式推展西九文化區，政府當局認為由西九管理局有效運用一筆過撥款及相關投資回報完成第一批及第二批設施，供市民盡早享用，是較務實的安排。

11. 部分委員認為，把 216 億元一筆過撥款定為西九文化區計劃的撥款上限並不合理，因為近年幾乎所有其他工務工程計劃都因為建築成本上漲而獲增加撥款。該等委員認為，西九管理局不應排除長遠須為推展該計劃而向立法會申請額外撥款的可能性。部分委員持不同意見，認為政府當局透過承擔主綜合地庫建造工程的全部開支，實際上已為西九管理局提供額外財政支援。

12. 政府當局及西九管理局確認，西九管理局在第一批設施竣工前不會尋求對一筆過撥款作進一步注資。然而，政府當局不排除長遠而言，或有需要尋求財委會批准再就西九文化區計劃撥款。

13. 政府當局在 2016 年 5 月表示，西九管理局未有放棄推展第三批設施。西九管理局一直與政府當局合作尋找其他方案，以期透過某些公私營合作形式推展展覽中心。至於屬第三

批設施的音樂劇院現時並無具體的發展計劃，但當局會考慮不同的發展模式及融資方案，包括"建造、營運及移交"模式。

綜合地庫的撥款安排

14. 部分委員察悉並關注到，主綜合地庫的估算成本已由政府當局在 2013 年 7 月所提述的超過 100 億元增加至 2014 年 5 月所粗略估算的大約 230 億元(包括設計及工地勘測)。⁶ 鑒於政府當局會負擔綜合地庫建造工程的全部開支，部分委員詢問，為何政府當局在 2008 年就批出一筆過撥款而向立法會提交的撥款申請中，並無顧及西九文化區的公共基礎建設工程和綜合地庫，而此舉是否意圖掩飾西九文化區計劃的超支情況。

15. 政府當局解釋，西九龍文娛藝術區核心文化藝術設施諮詢委員會所作建議並無計劃在西九文化區建造綜合地庫。⁷ 綜合地庫是在 2011 年的"城市中的公園"概念圖則內提出的一項主要設施，亦是西九文化區計劃成本上漲的其中一個主要因素。在 2008 年就提供一筆過撥款向立法會提交的撥款建議中，已提出西九管理局會運用一筆過撥款支付文化藝術設施的設計及建造成本，而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。主綜合地庫及相關公共基礎建設工程約 230 億元的粗略成本估算，是於 2013 年年中根據西九管理局的初步地庫藍圖/工地勘測結果和假設一次過於 2020 年完成興建整個綜合地庫項目而得出。政府當局須待綜合地庫各階段的詳細設計及建造時間表落實後，才能就整個綜合地庫工程項目提供更新的估算。

⁶ 據政府當局在 2014 年 5 月向前聯合小組委員會提供的文件([立法會 CB\(2\)1591/13-14\(03\)號](#)文件)所述，在該 230 億元當中，約 190 億元(按付款當日價格計算)用於綜合地庫上蓋發展的地基及底層結構成本。餘額約 40 億元為基建工程及機場快綫隧道的保護工程，以及相關的地基及底層結構成本。財委會在 2015 年 7 月批准撥款 29 億 1,950 萬元，以供西九文化區綜合地庫進行首階段及第二階段的設計、工地勘測及建造工程。

⁷ 政府在 2006 年 2 月終止就發展西九文化區進行的"發展建議邀請書"程序後，時任行政長官在 2006 年 4 月委任西九龍文娛藝術區核心文化藝術設施諮詢委員會，負責重新審視並在適當情況下再確定西九文化區核心文化藝術設施的需要，以及發展和營運這些設施的財務要求。該諮詢委員會在 2007 年 6 月向時任行政長官提交了[建議報告書](#)。

略為放寬西九文化區用地發展密度對財政的影響

16. 城市規劃委員會於 2014 年 11 月有條件通過略為放寬西九文化區用地發展密度的申請。就西九文化區用地新增的 15% 整體樓面總面積(即增加了 111 050 平方米)，將會根據發展圖則採納的原有發展組合撥作政府設施、商業發展項目及西九管理局設施。據西九管理局所述，額外新增的總樓面面積將主要用作文化藝術設施，以及零售/餐飲/消閒用途。

17. 部分委員要求當局提供資料，說明略為放寬西九文化區用地發展密度對西九文化區計劃的財務狀況有何潛在利益。部分委員認為，出售按略為放寬西九文化區用地發展密度增加的西九文化區用地酒店/辦公室/住宅發展總樓面面積所帶來的收入，應令政府當局在有需要時，可優先考慮向西九文化區計劃作額外注資。

西九文化區計劃的財務管理

18. 部分委員促請政府當局及西九管理局提高工程項目成本估算的透明度，並定期向立法會匯報西九文化區計劃的開支及財務狀況。西九管理局向委員保證，除嚴格控制個別設施的成本外，局方會致力就其開支維持有效的內部監控。關於控制員工成本的工作方面，西九管理局在 2016 年 5 月表示，根據局方 2015-2016 財政年度的業務計劃，西九管理局經核准的人員編制為 300 名，但截至 2016 年 3 月，局方按實際運作需要只聘請了 249 名員工。西九管理局亦有嚴格控制顧問費開支，2015-2016 財政年度經核准供進行顧問研究的預算截至 2016 年 3 月為止只使用了 28%。

19. 西九管理局進一步表示，當局已由 2010 年起制訂一套規管西九管理局開支的程序和指引。此外，西九管理局亦有進行內部帳目審計，並每年把帳目報表交予外界的獨立核數師審核。經審核的帳目報表已上載至西九管理局網站供公眾查閱。為彰顯透明及會計工作的原則，西九管理局已承諾會密切監察項目的整體財務狀況，並每年向立法會匯報最新發展。

其他資金來源及安排

20. 部分委員提醒政府當局及西九管理局，它們應注意公眾對透過批出命名權作為西九文化區計劃其他資金來源所表達的

關注。有意見認為，當局不應就西九文化區個別場地/設施開放贊助命名權。部分其他委員則關注到，西九管理局未有制訂為西九文化區計劃籌募捐款和贊助的具體計劃。該等委員促請西九管理局成立一個專責的籌款部門/辦事處，藉以為西九文化區計劃籌募捐款/贊助制訂具體計劃/策略和推展相關項目。

21. 西九管理局表示，局方正制訂整體策略，透過各種途徑(其中包括捐贈及以命名權取得贊助)籌集資金。當局不會就西九文化區個別設施/場地批出命名權，但會考慮參照國際做法，就設施/場地的某些部分(例如畫廊或教育設施)開放命名權。

最新發展

22. 行政長官在 2017 年施政報告中宣布，政府當局決定推行加強財務安排，將西九文化區內原屬於政府的酒店/辦公室/住宅發展權授予西九管理局。西九管理局可透過公開招標及以"建造、營運及移交"方式與私營機構聯合發展酒店/辦公室/住宅，攤分出租物業的收入，從而持續營運西九文化區。有關加強財務安排的詳情載述於政府當局在 2017 年 1 月 19 日就該議題向議員發出的[立法會參考資料摘要](#)之內。⁸

23. 政府當局及西九管理局將會在聯合小組委員會於 2017 年 2 月 21 日舉行的會議上，向聯合小組委員會匯報西九文化區計劃的最新財政狀況及安排。

相關文件

24. 在立法會網站的相關文件的一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2017 年 2 月 16 日

⁸ 檔案編號：SF(37) to HABCS CR 7/1/27/1

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	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)
前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 會議紀要
立法會會議	2013年 6月26日至27日	會議過程正式紀錄 第10170至10185頁 (2013年6月26日) 第10192至10252頁 (2013年6月27日) (就"關注西九文化區計劃開支"提出的議案)

委員會	會議日期	文件
前監察西九文化區計劃推行情況聯合小組委員會	2013年7月3日 (議程第II項)	會議議程 會議紀要
	2014年1月24日 (議程第II項)	會議議程 會議紀要
	2014年3月28日 (議程第II項)	會議議程 會議紀要
	2014年5月28日 (議程第I項)	會議議程 會議紀要 政府當局/西九管理局對委員在會議席上所提關注事項作出的回應
	2014年11月24日 (議程第II項)	會議議程 會議紀要
	2015年1月12日 (議程第III項)	會議議程 會議紀要
	2015年5月19日 (議程第III項)	會議議程 會議紀要
	2015年7月7日 (議程第I項)	會議議程 會議紀要
	2016年5月30日 (議程第I項)	會議議程 會議紀要
財務委員會	2015年7月10日 (第二節及第三節) (議程項目1)	會議議程 會議紀要(第二節) 會議紀要(第三節)
內務委員會 (特別會議)	2017年1月6日	會議議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
-	-	<p>有關西九文化區的加強財務安排的立法會參考資料摘要</p> <p>(檔案編號：SF(37) to HABCS CR /1/27/1)(在2017年1月19日發出)</p>