

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)559/17-18(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

2018 年 2 月 9 日舉行的會議

有關西九文化區計劃的財務狀況和加強財務安排 的最新背景資料簡介

目的

本文件綜述監察西九文化區計劃推行情況聯合小組委員會("聯合小組委員會")委員就西九文化區計劃的財務狀況和加強財務安排所提出的主要意見及關注事項。

背景

給予西九文化區管理局的一筆過撥款

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。根據相關撥款建議(FCR(2008-09)35)，該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施，以及進行相關的工

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%)。

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. 政府當局及西九管理局在 2013 年 7 月告知聯合小組委員會，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。

4. 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各項設施的資金部分(即 157 億元)連同攤分利息收入(即 21 億元)，只足夠應付第一批和大部分第二批設施的設計及建造成本，³而第三批設施的發展計劃則尚待檢討。西九文化區主要設施的批次及預計完成時間表和該等設施的示意圖分別載於**附錄I**及**II**。

加強財務安排

5. 據政府當局所述，鑒於 2008 年批出一筆過撥款時未能預測的各項發展和轉變，西九管理局在資本賬和經常賬兩方面均面對嚴峻的財務挑戰。為了讓西九管理局有財政能力持續營運西九文化區的各項設施，並繼續發展餘下擬建設施，政府同意為西九文化區提供加強財務安排。在有關安排下，西九管理局將獲授予西九文化區內酒店/辦公室/住宅全部的發展權。西九文化區加強財務安排的主要組成部分載述於下：⁴

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和第二階段的 29 億 1,950 萬元，以及第三階段的設計、工地勘測及建造工程的 36 億 3,850 萬元(分別在 2015 年 7 月及 2018 年 1 月批出，合共 65 億 5,800 萬元)。

³ 第二批設施原本包括演藝劇場、當代表演中心和中型劇場II。中型劇場II和當代表演中心三個黑盒劇場的其中一個其後被納入演藝綜合劇場內。據西九管理局所述，當代表演中心其餘兩個黑盒劇場(即餘下的第二批設施)的發展模式需再作研究。

⁴ 請參閱當局於2017年1月19日就西九文化區的加強財務安排向議員發出的[立法會參考資料摘要](#)。

- (a) 將西九文化區內所有酒店/辦公室/住宅用地的發展權授予西九管理局(須向政府支付前期款項)：政府計劃把西九文化區內所有酒店/辦公室/住宅部分的發展權以象徵式地價授予西九管理局，讓西九管理局可就酒店/辦公室/住宅發展及當中包含的零售/餐飲/消閒設施的組合進行招標，以"建造、營運及移交"模式發展商業項目及收取租金。另一方面，西九管理局須按政府與其簽訂的項目協議內指定的財務安排及相關招標結果向政府繳付前期款項；
- (b) 將展覽樞紐發展區的發展權授予西九管理局而毋須向政府支付前期款項：政府計劃把展覽中心毗鄰一幅U形用地上作酒店/辦公室用途的81 066平方米總樓面面積(約佔酒店/辦公室/住宅用地總樓面面積的22%)的發展權以象徵式地價授予西九管理局，而西九管理局不需要向政府支付前期款項。西九管理局會將展覽樞紐發展區的發展(包括展覽中心、出租辦公室、酒店連當中包含的零售/餐飲/消閒設施)以"建造、營運及移交"的發展組合方式進行招標；
- (c) 西九管理局集資為餘下核心文化藝術設施及其他文化藝術設施的發展提供資金：西九管理局將會根據《西九文化區管理局條例》(第601章)，⁵ 借助酒店/辦公室/住宅用地的發展權及長遠收入，探討不同的融資方案(例如發行債券或向銀行借貸)來籌集資金。西九管理局將會委聘財務顧問，衡量所涉利息風險和現金流需求，擬定全面及可負擔的對外借貸計劃；及

⁵ 第24(1)條規定，西九管理局可按財政司司長批准的條款及條件，向政府借入或以其他方式籌措為執行該局職能而需要的款項。第24(2)條規定，在不抵觸第24(3)條的條文下，西九管理局可向政府以外的任何人，借入執行該局職能所需的款項，而第24(3)條規定行政長官可為施行《西九文化區管理局條例》(第601章)中本條的目的，向西九管理局發出書面指示，指示西九管理局不得在未獲得財政司司長的事先書面批准下，借入或籌措超逾該指示所指明的款額的款項(或以港幣以外的貨幣作單位的等值)。

- (d) **盈餘攤分**：政府會在"建造、營運及移交"協議期屆滿後，因應西九管理局的資金需要及其財務狀況，與西九管理局攤分從酒店/辦公室/住宅發展組合及展覽樞紐發展區發展組合產生的收入。

6. 據政府當局在 2017 年 2 月所述，政府將於 2017 年年底與西九管理局訂立項目協議，列明雙方的法律權利和責任，包括支付前期款項及攤分酒店/辦公室/住宅發展組合及展覽樞紐發展區發展組合所得收入的權利的財務安排。

委員的主要意見及關注事項

7. 聯合小組委員會曾於多次會議上討論與西九文化區計劃的財務狀況及加強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

8. 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。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。

9. 政府當局及西九管理局解釋，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。

10. 鑒於上述情況，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。至於第三批設施，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，並可能會透過"建造、營運及移交"模式發展音樂劇院。

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，因為近年幾乎所有主要工務工程計劃都因為建築成本上漲而獲增加撥款。部分其他委員則認為，由於政府當局已答應承擔西九文化區綜合地庫建造工程的全部開支，此舉實際上已為西九管理局提供了額外的財政支援。

12. 政府當局及西九管理局表示，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，政府當局不排除尋求財委會批准再就西九文化區計劃撥款的可能性。

綜合地庫的撥款安排

13. 部分委員關注到，綜合地庫的估算成本大幅上升，由大約 100 億元(截至 2013 年 7 月)增加至大約 230 億元(截至 2014 年 5 月)。⁶ 部分委員質疑，為何政府當局在 2008 年就批出一筆過撥款向立法會提交的撥款申請中，並無顧及綜合地庫和相關的公共基礎建設工程。

14. 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增加的其中一個主要因素。大約 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。⁸

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 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。

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](#)。

⁸ 財委會迄今已按估計成本批出合共 65 億 5,800 萬元，以供推行西九文化區綜合地庫首三個階段的發展工程。

就加強財務安排進行的財務分析

15. 部分委員詢問關於加強財務安排的財務預測詳情，包括政府所收前期款項及管理局攤分收入的估算，管理局的收入是否足以彌補西九文化區發展及營運文化及藝術設施的資金短缺。他們又詢問政府當局有否委聘財務顧問負責研究加強財務安排。

16. 西九管理局表示，管理局擬備加強財務安排的建議時，曾根據一系列假設和市場數據進行財務評估。由於財務評估採用的假設涉及敏感的商業資料，公開有關資料將影響相關招標過程，因此現階段未能為聯合小組委員會提供財務評估的詳情。

17. 政府當局表示，加強財務安排會讓西九管理局在"建造、營運及移交"期間按預先訂定的比例攤分來自酒店/辦公室/住宅發展項目的租金收入，以持續營運西九文化區。至於西九管理局可攤分的收入金額，則須視乎當前市場情況和西九管理局就個別發展組合訂定的發展參數而定。

18. 部分委員進一步要求當局提供資料，包括"建造、營運及移交"協議的條款、西九文化區內酒店/辦公室/住宅部分和零售/餐飲/消閒部分的估計地價，以及西九文化區酒店/辦公室/住宅部分的租金回報等。他們認為，由於缺乏該等相關資料，對於是否適宜把西九文化區內酒店/辦公室/住宅部分和零售/餐飲/消閒部分的發展權以象徵式地價授予西九管理局，實屬疑問。部分委員擔心，按照加強財務安排將西九文化區內的酒店/辦公室/住宅部分及零售/餐飲/消閒部分授予西九管理局，會令西九管理局變成"獨立王國"。

19. 政府當局澄清，政府一向的計劃是把西九文化區的商業用地當中的零售/餐飲/消閒設施部分以象徵式地價撥歸西九管理局，藉租金收入為管理局提供穩定的經常收入來源，以填補核心文化藝術設施及相關設施的營運虧損。零售/餐飲/消閒設施的賣地價值估算是於 2007 年作出。至於酒店/辦公室/住宅的部分，賣地價值視乎發展組合的具體招標條件、當前的市場情況以及酒店/辦公室/住宅用途的總樓面面積分配比例，而西九管理局尚未確定該分配比例。西九管理局現時的計劃是將大部分酒店/辦公室/住宅用地的總樓面面積發展為出租辦公室，小部分發展為出租住宅單位。

監察西九文化區計劃的財務狀況

20. 部分委員詢問在加強財務安排下，政府當局如何能有效監察西九文化區計劃的財務狀況，以及如何確保西九管理局能夠獲得足夠但不過量的資源。

21. 政府當局表示，在加強財務安排下將設有一套機制，讓政府在各項"建造、營運及移交"協議的期限屆滿時，有權與西九管理局攤分來自各發展項目的收入。政府當局會在將與西九管理局訂立的項目協議內訂明攤分機制的原則，並適時與西九管理局制定詳細安排。此外，政府當局會聯同西九管理局，繼續向聯合小組委員會定期匯報西九文化區項目的進展，包括其硬件和軟件的發展、西九管理局的財務狀況，以及加強財務安排的實施情況。

最新發展

22. 政府當局及西九管理局將於聯合小組委員會在 2018 年 2 月 9 日舉行的會議上，向委員匯報西九文化區計劃的最新財務狀況和加強財務安排的最新進展。

相關文件

23. 在立法會網站的相關文件的一覽表載於**附錄 III**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2018 年 2 月 5 日

**西九文化區主要設施
的批次及預計完成時間表**

批次	設施	現況及預計 完成日期
第一批	臨時苗圃公園	已於 2015 年 7 月開放
	M+展亭 (前稱"小型藝術展館")	已於 2016 年 7 月開放
	戲曲中心 (包括茶館)	現正進行主工程 預計於 2017 年年底完工，並於 2018 年下半年啟用
	藝術公園	現正進行建築工程 預計分三個階段完工，並由 2018 年起分階段開放
	自由空間 (包括戶外舞台和黑盒劇場)	現正進行建築工程 預計於 2018 年完工，並於 2019 年啟用
	M+大樓	現正進行主工程 預計於 2018 年完工，並於 2019 年下半年啟用
第二批	演藝綜合劇場 (包括一個演藝劇場、一個中型劇場和一個小劇場) ^{附註 1}	現正進行地基工程 詳細設計大致完成
	當代表演中心 (包括兩個黑盒劇場)	由於當代表演中心三個黑盒劇場的其中一個已納入演藝綜合劇場內，其餘兩個黑盒劇場的發展模式需再作研究
	中型劇場 II ^{附註 1}	已納入演藝綜合劇場內

批次	設施	現況及預計 完成日期
第三批設施	音樂中心 (包括音樂廳和演奏廳)	在加強財務安排下優先推展
	音樂劇院	透過公私營合作形式以私營機構資金發展
	大劇院	西九管理局會再作研究，根據需求按照西九文化區的有機發展模式逐步推展
	中型劇場 I	
不分批次	展覽中心 ^{附註 2}	透過公私營合作形式以私營機構資金發展
	M+第二期	西九管理局會再作研究，根據需求按照西九文化區的有機發展模式逐步推展
	小型戲曲劇場	

附註：

1. 原先建議的中型劇場 II 及當代表演中心的其中一個黑盒劇場(現稱小劇場)已納入原先的演藝劇場，成為演藝綜合劇場，以提前落實該等設施。
2. 西九管理局董事局於 2016 年 9 月同意在西九文化區建設一個與展覽中心同址共設的大型表演場地的原有方案已不再合適，並同意發展展覽中心成為一個中型多用途場地作展覽、會議及表演用途。此外，西九管理局董事局亦在 2016 年 11 月通過興建香港故宮文化博物館的建議。

資料來源：[有關西九文化區的加強財務安排的立法會參考資料摘要](#)
(檔案編號：SF(37) to HABCS CR 7/1/27/1)

西九文化區主要設施示意圖
Schematic plan of major WKCD facilities



資料來源：立法會CB(1)215/17-18(04)號文件的附件一

Source: Annex 1 to [LC Paper No. CB\(1\)215/17-18\(04\)](#)

西九文化區計劃的
財務狀況和加強財務安排

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
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)
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(在第五屆立法會成立運作)	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)

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>
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 (議程第II項)	<p>會議議程</p> <p>會議紀要</p>