

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)914/18-19(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

2019 年 4 月 29 日舉行的會議

有關西九文化區計劃的財務狀況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 億元一筆過撥款(按付款當日價格計算)，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/餐飲/消閒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

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%)。

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，而第三批設施的發展計劃則尚待檢討。有關西九文化區主要設施各個批次、現況和預計落成時間的一覽表，以及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，西九管理局在資本帳和經常帳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项設施，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：³

- (a) 將西九文化區內所有酒店/辦公室/住宅部分的發展權授予西九管理局(須向政府支付前期款項)：政府將會把西九文化區內所有酒店/辦公室/住宅

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)；(c)用作進行西九文化區綜合地庫首階段和第二階段的29億1,950萬元和第三階段的設計、工地勘測及建造工程的31億7,840萬元(分別在2015年7月及2018年1月批出，合共60億9,790萬元)；及(d)用以推展西九文化區公共基礎建設第二組建造工程的1億9,200萬元(在2018年4月批出)。

³ 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及立法會559/17-18\(01\)號文件](#)

部分的發展權(涉及366 620平方米的總樓面面積)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⁴及相關招標結果向政府繳付前期款項；

- (b) 將ACE發展組合(前稱展覽樞紐發展區)的發展權授予西九管理局而無須向政府支付前期款項：政府將會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ACE發展組合(包括展覽中心、一間酒店和出租辦公室，連同附設的零售/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
- (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，

⁴ 據政府當局所述，項目協議列明政府及西九管理局的法律權利和責任，包括支付前期款項及攤分酒店/辦公室/住宅發展組合及ACE發展組合所得收入的權利的財務安排。

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)。

與西九管理局攤分從酒店/辦公室/住宅發展組合及ACE發展組合產生的收入。

西九文化區管理局的財務狀況

6. 在2018年2月及5月的聯合小組委員會會議上，政府當局及西九管理局向委員匯報西九管理局的財務狀況。據它們所述，原先的216億元一筆過撥款，截至2017-2018財政年度完結時，累計投資回報估計將達64億元。在扣除西九管理局自2008年成立以來的所有資本及營運開支後，於2017-2018財政年度完結時，撥款結餘估計為168億元，而西九管理局於2018-2019財政年度的折舊前營運赤字預計約為3億1,200萬元。隨着西九文化區內更多文化藝術設施落成，西九管理局預期折舊前的營運赤字將進一步增加，2019-2020財政年度預計為6億2,600萬元；2020-2021財政年度則預計7億7,100萬元。

7. 此外，西九管理局估算，如要完成第三批核心文化藝術設施、第二批餘下的兩個黑盒劇場，以及餘下的其他文化藝術設施、零售/餐飲/消閒設施和公眾休憩用地，需要的資本資金約為117億元(以2016年價格計算)(由私營機構投資的展覽中心和音樂劇院除外)。

委員的主要意見及關注事項

8. 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

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。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，另有部分委員認為，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。

11. 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"建造、營運及移交"模式推展展覽中心,並透過公私營合作形式推展音樂劇院。

12. 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。鑒於西九管理局面對資本資金差額的問題,有建議認為政府應向西九管理局提供貸款或進一步撥款,以應付資金差額。

13. 政府當局表示,當局已提供一筆過撥款作興建核心文化藝術設施之用,而加強財務安排會為西九管理局額外提供穩定的經常收入來源。政府當局在現階段並無計劃向西九管理局再提供撥款以興建核心文化藝術設施。再者,《西九文化區管理局條例》亦載有容許西九管理局對外借貸的條文。

就加強財務安排進行的財務分析

14. 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西九管理局攤分收入的估算,西九管理局的收入是否足以彌補西九文化區發展及營運文化藝術設施的資金短缺。他們又詢問當局有否委聘財務顧問負責研究加強財務安排。

15. 西九管理局表示,在擬備加強財務安排的建議時,曾委聘財務顧問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,因此現階段未能向聯合小組委員會提供財務評估的詳情。

16. 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。此外,當各項"建造、營運及移交"協議的期限屆滿後,各相關發展項目便會交還西九管理局,而與私營機構合作夥伴攤分收入的安排亦告終止,屆時西九

管理局將因這些發展項目的全部淨收入歸其所有而獲得可觀的收入。

17. 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"。

18. 政府當局澄清，政府一向的計劃是把西九文化區內的零售/餐飲/消閒設施部分以象徵式地價撥歸西九管理局，藉租金收入為西九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已在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。西九管理局計劃以"建造、營運及移交"模式將大部分酒店/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，連同當中包含的零售/餐飲/消閒設施。

19. 政府當局進一步表示，加強財務安排會對"建造、營運及移交"項目投標者施加若干條款及條件，以保障政府的利益。例如，西九管理局須透過不同的"建造、營運及移交"發展組合就有關用地進行招標以增加競爭，從而避免只由單一個發展商取得有關合約。此外，倘若投標者的投標出價不合理地低，西九管理局保留取消招標的權利

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。另有委員關注，利用對外借貸來應付資本資金差額，是否為了規避立法會監察西九文化區計劃的開支。

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，政府當局無意規避立法會對西九文化區計劃的監察。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會在 2019 年 4 月 29 日舉行的聯合小組委員會會議上，向委員匯報西九文化區計劃的最新財務狀況。

相關文件

23. 在立法會網站的相關文件一覽表載於**附錄 III**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2019 年 4 月 24 日

西九文化區主要設施的現況和預計落成時間

設施	狀況及目標落成日期
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 (包括茶館劇場)	現正進行主工程 預計於 2018 年年初完工，並於 2018 年年底啟用
藝術公園	現正進行建造工程 預計於 2018 年起分階段開放
自由空間 (包括黑盒劇場和戶外舞台)	現正進行建造工程 預計於 2018 年年中竣工，並於 2019 年啟用
M+大樓	現正進行主工程 預計於 2019 年完工，並於翌年開幕
第二批	
演藝綜合劇場 (包括一個主劇場、一個中型劇場和一個小型劇場) ^(註)	地基工程已完成。3B 區的挖掘及側向支撐工程已於 2018 年年初動工。演藝綜合劇場預計約 2022 年完工
當代表演中心 (包括兩個黑盒劇場)	由於當代表演中心 3 個黑盒劇場的其中一個已納入演藝綜合劇場，餘下兩個黑盒劇場的發展模式有待檢討
中型劇場 II ^(註)	已納入演藝綜合劇場

設施	狀況及目標落成日期
第三批	
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	按照西九文化區的有機發展模式，西九管理局會因應需求而進行檢討並逐步推展
中型劇場 I	
其他	
展覽中心	將透過"建造、營運及移交"安排，與毗鄰 U 形用地上的酒店/出租辦公室組合發展
香港故宮文化博物館	將以香港賽馬會慈善信託基金的捐助推展
M+第二階段	按照西九文化區的有機發展模式，西九管理局會因應需求而進行檢討並逐步推展
小型戲曲劇場	

註：

原先擬建的中型劇場 II 和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，組成演藝綜合劇場，以提前落實有關設施。

資料來源：[立法會 CB\(1\)559/17-18\(01\)號文件](#)的附件二

西九文化區主要設施示意圖
Schematic plan of major West Kowloon Cultural District facilities



資料來源：[立法會 CB\(1\)115/18-19\(03\)號文件的附件](#)
Source: Annex to [LC Paper No. CB\(1\)115/18-19\(03\)](#)

西九文化區計劃的財務狀況

相關文件一覽表

委員會	會議日期	文件
工務小組委員會	2008年6月18日 議程第1項	會議議程 會議紀要
財務委員會	2008年7月4日 議程第2項	會議議程 會議紀要
立法會	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)
在第五屆立法會成立的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

委員會	會議日期	文件
在第五屆立法會成立的前監察西九文化區計劃推行情況聯合小組委員會	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
—	2017年1月19日 (發出日期)	有關西九文化區的加強財務安排的立法會參考資料摘要
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	會議議程 會議紀要 政府當局/西九管理局就委員在會議席上所提關注事宜作出的回應
	2018年2月9日 議程第II項	會議議程 會議紀要
	2018年5月11日 議程第II項	會議議程 會議紀要
	2019年1月14日 議程第II項	會議議程