

財務委員會討論文件

2020 年 5 月 15 日

總目 152—政府總部：商務及經濟發展局(工商及旅遊科)

分目 000 運作開支

分目 700 一般非經常開支

新項目「撥款資助海洋公園公司」

貸款基金

總目 274—旅遊業

分目 121 海洋公園重新發展計劃貸款

分目 122 海洋公園大樹灣發展項目貸款

請各委員批准—

- (a) 在總目 152「政府總部：商務及經濟發展局(工商及旅遊科)」分目 000「運作開支」項下在 2020-21 年度追加撥款 1,323 萬元，讓政府進行重新審視的工作，為海洋公園的重生尋找路向；
- (b) 在總目 152「政府總部：商務及經濟發展局(工商及旅遊科)」分目 700「一般非經常開支」項下，開立一筆為數 54 億 2,564 萬元的新承擔額，以向海洋公園公司提供撥款，資助海洋公園營運 1 年、償還海洋公園公司的商業貸款，以及清繳完成海洋公園大樹灣發展項目所需的費用；
- (c) 把總目 152「政府總部：商務及經濟發展局(工商及旅遊科)」在 2020-21 年度的編制上限(按薪級中點估計的年薪總值)由 214,856,000 元提高 3,698,000 元至 218,554,000 元，以開設相關的非首長級公務員職位，進行重新審視的工作，並為過程中所擬備的建議方案跟進尋求所需的批准；以及

- (d) 修訂貸款基金總目 274「旅遊業」分目 121「海洋公園重新發展計劃貸款」及分目 122「海洋公園大樹灣發展項目貸款」項下的條款，使有關貸款於 2021 年 9 月開始還款。

問題

2019 冠狀病毒病疫情為海洋公園公司帶來巨大的影響和挑戰，令營運情況進一步惡化，深陷財困，瀕臨破產，並可能於 2020 年 6 月面臨清盤的危機。當我們為海洋公園的未來進行審慎和全面的重新審視，以為其重生制訂方向的同時，政府有必要採取財政措施短暫資助其營運，挽救海洋公園。

建議

2. 我們建議 –

- (a) 提供追加撥款 1,323 萬元，讓政府進行重新審視的工作，為海洋公園的重生尋找路向；
- (b) 開立一筆為數 54 億 2,564 萬元的新承擔額，在完成重新審視的工作前，向海洋公園公司提供撥款，資助海洋公園營運 1 年(由 2020 年 7 月 1 日至 2021 年 6 月 30 日)、償還海洋公園公司的商業貸款，以及清繳完成海洋公園大樹灣發展項目(下稱「大樹灣項目」)所需的費用；
- (c) 把總目 152 在 2020-21 年度的編制上限(按薪級中點估計的年薪總值)由 214,856,000 元提高 3,698,000 元至 218,554,000 元，以開設相關的非首長級公務員職位，進行重新審視的工作，並為過程中所擬備的建議方案跟進尋求所需的批准；以及
- (d) 修訂海洋公園重新發展計劃貸款(下稱「重新發展計劃政府貸款」)和海洋公園大樹灣發展項目貸款(下稱「大樹灣政府貸款」)的條款，使有關貸款於 2021 年 9 月開始還款。

理由

海洋公園對香港的重要性

3. 海洋公園於 1977 年正式對公眾開放。海洋公園公司是一個法定機構，成立的目的是要將海洋公園作為公眾康樂及教育公園管理，並以自負盈虧的形式運作。海洋公園公司並無從政府獲得任何經常性資助。根據《海洋公園公司條例》(第 388 章)(下稱「《條例》」)第 18 條，海洋公園公司並沒有發行股票或通過股權融資來為其營運或擴展計劃籌集資金的權力。海洋公園公司須將其利潤全數用於推展其法定職能。

4. 海洋公園歷史超越 40 載，具標誌性，已成為市民珍而重之的香港品牌。這個土生土長、值得我們自豪的主題公園自 40 多年前開放以來，已接待超過 1 億 5 600 萬名訪客，為香港市民和訪港旅客提供了一個消閒娛樂的好去處。

5. 海洋公園既是香港人的公園，也是香港一個有重要經濟貢獻的主要旅遊景點，而且它在教育和保育範疇一直以來都有突出成就，對香港社會的貢獻和重要性毋庸置疑—

- (a) 根據海洋公園公司的顧問所估算，公園訪客在 2018-19 財政年度¹為香港帶來的額外消費(按 2019 年價格計算)超過 76 億元，衍生的經濟效益(按 2019 年價格計算)逾 39 億元；
- (b) 海洋公園目前聘用了約 2 000 名全職員工，在節慶期間亦會聘用逾 2 000 名兼職員工，創造了相當的就業機會；
- (c) 海洋公園擔當重要的教育職能。公園的設施和環境，加上它在環境保護和海洋保育方面的專業知識，為教育局和學校提供了一個理想平台，推展生物多樣性、生態系統、可持續性、STEM²教育等學生學習和教師專業發展活動；

¹ 「財政年度」是指海洋公園公司的財政年度，由每年 7 月 1 日開始。其他「年度」是指政府的財政年度，由每年 4 月 1 日開始。

² 「STEM」是指科學 (Science)、科技 (Technology)、工程 (Engineering) 及數學 (Mathematics)。

海洋公園建立了全球其中一支最龐大的動物學教育團隊，提供豐富多元的教育內容及活動。由九十年代初至今，曾參與海洋公園教育活動的學生總數接近 100 萬。自 2010 年起，海洋公園一直與教育局合作，籌辦與 STEM 教育相關的項目，並出版教學資源；

- (d) 海洋公園公司透過支持香港海洋公園保育基金(下稱「基金」)的工作，在促進保育和動物護理的研究方面作出了重大貢獻。自 1995 年以來，海洋公園已撥捐了逾 1 億 5,600 萬元予基金，資助 501 項涵蓋大熊貓、中華白海豚、馬蹄蟹、海馬，以及其他多個物種的研究。海洋公園公司是基金的主要捐助機構，基金的捐款收入約一半來自海洋公園公司。簡而言之，海洋公園公司除在教育方面有顯著建樹外，在保育方面亦透過支持基金的工作，貢獻良多。

海洋公園尤其積極推動大熊貓的保育及相關研究，多年來一直與中國大熊貓保護研究中心緊密合作。海洋公園每年亦聯同四川省林業廳在園內舉辦「四川周」，推廣大熊貓及其他生態保育的信息。同時，憑藉海洋公園的支持，基金為四川臥龍國家級自然保護區三江保護站項目提供資助，以保護區內的大熊貓為重點，通過社區教育減少人類對自然生態的干擾，提高年輕人對保護大熊貓棲息地的意識，同時推動保育研究和管理；

- (e) 海洋公園植根香港，一直履行其社會責任和義務，透過推出多項優惠措施回饋社群，令更多不同階層的香港市民都能享受到公園的遊樂設施。措施包括為 65 歲或以上的香港市民、持有「殘疾人士登記證」的人士、學生、領取綜合社會保障援助計劃的人士和家庭成員、於生日當天入場的香港市民、教育機構，以及社會福利署轄下的會員團體提供免費入場或優惠門票。在 2018-19 財政年度，上述優惠措施總值逾 3 億 600 萬元，受惠者近 64 萬人。

海洋公園面對嚴峻挑戰

6. 海洋公園正面對嚴峻的營運和財務挑戰。由於區內競爭越趨激烈，加上自 2012 年完成上一次的大型重建計劃以來缺乏大型新設施，海洋公園的入場人次從 2012-13 財政年度的 770 萬高峰下跌至 2015-16 財政年度的 600 萬。雖然入場人次的下跌速度在往後的財政年度有所放緩，但海洋公園的營運在 2019 年下半年受到持續的社會事件嚴重影響，入場人次前所未有地急速下滑，7 月至 12 月的入場人次僅得 190 萬，較 2018 年同期大幅下跌超過三成。2019 冠狀病毒病疫情更迫使海洋公園自 2020 年 1 月 26 日起一直暫停開放，至今已經超過三個月，令其慘淡的財務情況變得更加嚴峻。

7. 海洋公園公司的財務狀況每況愈下，自 2015-16 財政年度以來，連年錄得超過 2 億元的虧損。在 2018-19 財政年度，虧損增加逾倍，升至高達 5 億 5,700 萬元。海洋公園公司考慮到社會事件的影響，早前估計在 2019-20 財政年度營運產生的現金赤字將逾 6 億元。然而，2019 冠狀病毒病疫情已令有關估算不再適用。海洋公園自 1 月底一直關閉，實質上連月毫無收入，令海洋公園公司原本已經拮据的財務狀況變得更加嚴峻。儘管海洋公園公司實施了多項節流措施，但由於固定成本高昂，海洋公園公司的現金儲備幾近耗盡。不論公園會否重開，如果沒有任何新的資金支持，海洋公園公司預計將於 2020 年 6 月破產。

8. 早在各種不利因素影響海洋公園前，海洋公園公司已經意識到競爭將越趨激烈，因此於 2018 年已着手進行重新定位的研究，並制定了全新定位策略發展計劃(下稱「全新定位計劃」)。全新定位計劃建議透過增加一系列新景點和提升或翻新現有景點，將海洋公園重新定位為以歷險為主題並以自然和保育為本的渡假勝地。機動遊戲的種類會更多元化，以照顧更廣泛的訪客年齡群組，並會加入讓訪客自行操控的嶄新過山車，提供個人化體驗。全天候運作的機動遊戲的比例亦會提高，以減低惡劣天氣對訪客體驗的影響。為了推展全新定位計劃，我們早前建議了以下的財務安排－

- (a) 為海洋公園公司提供一筆為數 106 億 4,000 萬元的一次過資助；
- (b) 推遲重新發展計劃政府貸款和大樹灣政府貸款的還款期 8 年，由 2021 年 9 月延至 2029 年 9 月開始還款；以及

- (c) 由獲得財務委員會(下稱「財委會」)批准後翌月第一天起豁免上述兩筆政府貸款的利息。

9. 我們早前預期，上述財務安排能夠讓海洋公園公司推遲其商業貸款³的最後還款期(有關貸款是為了推展海洋公園重新發展計劃和大樹灣項目而取得)，並有足夠的資源應對當前的財務困難、落實全新定位計劃，以及達致長遠財政穩健。

10. 我們於 2020 年 1 月 20 日向立法會經濟發展事務委員會介紹了全新定位計劃和上述的財務安排。我們感謝委員會支持我們把撥款建議提交予財委會。鑑於部分議員關注到海洋公園本身和全新定位計劃在目前的營運模式下的商業可行性，我們在 2019 冠狀病毒病突然來襲使情況突變時，開始重新檢視有關的財務方案。

2019 冠狀病毒病疫情的影響

11. 全新定位計劃的商業可行性因為 2019 冠狀病毒病疫情出現後的新情況，變得存疑。正如上文所述海洋公園暫時關閉，加上疫情可能引起的持續影響將有損公園的入場人次和收入，因此根據海洋公園公司的最新估算，全新定位計劃可能只可以使海洋公園公司維持營運至 2037-38 財政年度。換言之，海洋公園公司將無法如早前預期般通過全新定位計劃達致長遠財務穩健。

12. 再者，全球疫情對旅遊業和航空業構成災難性影響，亦影響了我們的日常行為，包括使我們更注重保持社交距離，我們預期主題樂園的景點設施和營運方式或須因而作根本性的改變。因此我們必須謹慎地重新審視如何為海洋公園的未來定位作最好的投資。基於上述考慮，我們認為支持海洋公園公司推展全新定位計劃已不再是審慎的方案。我們反而應該重新出發，為海洋公園重訂出路。

³ 海洋公園公司有兩筆分別為推展海洋公園重新發展計劃和大樹灣發展項目而取得的商業貸款，有關貸款截至 2020 年 6 月 30 日的未償還款額總計為 20 億 7,000 萬元。此外，海洋公園公司亦取得了一筆 10 億元的循環信貸，並已在 2020 年 3 月全數提取。

重新審視海洋公園的未來

13. 我們必須為海洋公園的未來制訂方向，將當前本地及外圍新出現的不同掣肘和經濟情況，以及全球主題樂園營運方式轉型所引致的影響納入考慮之中，同時要充分利用公園的先天優勢，包括其優越的地理位置、獨特的海岸線和臨海的園址，以及公園家傳戶曉的品牌和它在教育和保育方面的強項。

14. 重新審視涵蓋的範圍和採用的方法將與海洋公園所進行的重新定位研究在各方面有明顯不同。首先，重新審視的工作將不會因為要維持海洋公園的營運和海洋公園公司的現況，包括其現有營運模式，而受到限制。而是會以開放的思維，全面地重新檢視公園的不同範疇，尤其是其資金來源、架構和法律地位，以及海洋公園公司的法定職能。我們認為海洋公園充滿發展潛力，我們應該重新出發，以破格思維為海洋公園規劃未來。透過重新審視的工作，我們會為海洋公園的重生尋找能得到香港社會和訪港旅客歡迎的新方向。

15. 重新審視的工作將由海洋公園檢討小組(下稱「檢討小組」)負責，為期 1 年⁴。檢討小組為商務及經濟發展局轄下旅遊事務署新成立的有時限跨範疇特別職務小組。檢討小組會按需要外聘專業支援，以研究融資模式、營運結構、規劃和工程可行性等議題。檢討小組預計將在 6 個月內(即 2020 年年底)完成重新審視的程序並制訂出初步計劃，並會在年內餘下的時間向有關當局提出建議(例如尋求所需的撥款批准等)。

為重新審視提供契機

讓海洋公園公司渡過難關及維持縮減規模的營運

16. 如上文第 7 段所述，海洋公園公司目前的財務狀況極為嚴峻，預計將於 2020 年 6 月破產。如果海洋公園公司破產倒閉，猶如其他經歷清盤程序的企業一樣，屆時獲委任的清盤人會盡可能把海洋公園公司的資產變賣，以補償其債權人，而整個程序可能需時數年。

⁴ 建議在財委會批准此撥款建議後，盡快成立該團隊。因此假設團隊在 2020 年 7 月 1 日成立，並至 2021 年 6 月 30 日結束。具體的時間將視乎工作崗位能被填補的時間。

17. 海洋公園公司清盤的影響廣泛深遠。首先，我們可能永久失去整個今天我們鍾愛的海洋公園。讓海洋公園倒閉意味着香港將失去一項重要的旅遊基建，當中牽涉約 2 000 個職位，對香港從疫情中復甦極為不利，亦對我們的經濟構成衝擊。這與我們希望在疫情消退時重振旅遊業的計劃背道而馳。此外，截至 2020 年 2 月底，海洋公園飼養的動物數目超過 7 500 隻。由於香港並沒有其他動物機構有能力或資源照顧如此眾多的動物，如海洋公園公司倒閉，這些動物的福祉將會受損。

18. 為了爭取時間和提供空間及彈性，讓政府為海洋公園的重生啟動重新審視的工作，免於相關法律訴訟或清盤的陰霾，我們建議向海洋公園公司提供撥款，以償還海洋公園公司的商業貸款及資助海洋公園營運 1 年。

19. 我們必須清楚指出，為海洋公園公司償還商業貸款是基於海洋公園公司面對的特殊情況所作的單次特別安排。我們認為替海洋公園公司償還貸款有充分理據，因為它在過去 40 多年來一直以自負盈虧的形式運作，並沒有接受任何政府的經常性資助(政府貸款除外)，並肩負教育和保育等原本需要由政府部門以公帑承擔的重要職能。面對財政困難，海洋公園公司已竭盡全力開源節流，然而由於去年的社會事件和今年的 2019 冠狀病毒病疫情，海洋公園公司實在難以自行償還其商業貸款。

20. 對於為海洋公園公司提供撥款以資助公園營運 1 年，我們已要求海洋公園公司減省非必要開支，從而控制成本。舉例說，海洋公園公司將減少市場推廣及營銷方面的預算、停止購置新動物，以及暫停尚未開始動工的新工程項目等，亦可能關閉部分景點設施。然而，海洋公園公司將盡力維持在港業務的人手數目，從而保障就業，但會着手縮減員工開支。此外，海洋公園公司必須進一步研究更多的節流措施，以在爭取更多收入的同時，盡量削減成本。

21. 我們建議向海洋公園公司按月發放撥款，發放前必須先由旅遊事務署詳細審查其提供的每月現金流量估算，並要獲得旅遊事務專員的批准。此擬議機制可讓政府更全面地監察海洋公園公司的支出和財務狀況，確保海洋公園公司嚴格控制成本。如海洋公園公司的收入和節省到的開支顯著增加，政府可能會適度調整向海洋公園公司提供的款額。在此安排下，旅遊事務署將需要額外的有時限人手(見下文第 26 段)來推行有關機制。

22. 我們亦建議承擔完成大樹灣項目所需的未清繳費用。待重新審視為海洋公園的重生制訂方向的工作完成並得出結果後，大樹灣項目才會開幕。

解除政府貸款與重新發展計劃商業貸款掛鈎的安排

23. 我們建議檢討小組應在進行重新審視的工作時一併檢視重新發展計劃政府貸款和大樹灣政府貸款的安排。在重新審視的工作完成前，兩筆政府貸款的還款時間表和利息安排基本上應保持不變。

24. 根據財委會批准的條款(見 FCR(2005-06)35)，重新發展計劃政府貸款將要在全數清還重新發展計劃商業貸款(原先預計於 2021 年 6 月全數清還)的 3 個月後開始還款。在我們目前的建議下，當獲得財委會批准後，海洋公園公司隨即會清還其商業貸款。按照現有條款，重新發展計劃政府貸款將須在預期的時間更早以前開始還款⁵。這安排與我們希望在重新審視的過程中檢視政府貸款安排的意圖背道而馳。我們因此建議修訂重新發展計劃政府貸款的條款，使該貸款於 2021 年 9 月開始還款。就先前獲財委會批准的大樹灣政府貸款的條款(見 FCR(2013-14)11)，我們亦建議作相同修訂。

重新審視工作的結果

25. 我們目前無法推測重新審視工作的結果，因此我們無法估計在完成重新審視過程後有關海洋公園公司的財務安排，包括海洋公園公司的營運會否需要更多撥款，以及政府貸款的安排。視乎重新審視工作的結果，我們將就屆時建議的財務安排(包括額外需要的資源)尋求財委會的批准。

對財政的影響

26. 我們預計共需有時限的經常撥款 1,990 萬元以支付檢討小組運作所需的員工薪酬和顧問研究費用，以及因推行每月發放撥款的機制而

⁵ 舉例而言，如果海洋公園公司以政府的撥款在 2020 年 6 月底全數清還重新發展計劃的商業貸款，重新發展計劃政府貸款則應於 2020 年 9 月底開始還款。

需要的額外人手開支。檢討小組內將開設 3 個非公務員職位(以非公務員職位或退休後服務合約計劃的形式聘任)和 6 個有時限非首長級公務員職位。此外，我們需開設 2 個有時限非首長級公務員職位以推行每月發放撥款的機制。該有時限的經常撥款的分項詳情如下－

	2020-21 千元	2021-22 千元	總計 千元
(a) 員工薪酬	9,617	4,279	13,896
(b) 顧問研究費用	6,000	-	6,000
總計	15,617 ⁶	4,279	19,896

27. 為開設上文第 26 段所述的相關有時限非首長級公務員職位，我們建議相應把總目 152 的編制上限(按薪級中點估計的年薪總值)由 214,856,000 元提高 3,698,000 元至 218,554,000 元。

28. 如上文第 16 至 22 段所述，為了資助海洋公園營運 1 年、償還海洋公園公司的商業貸款，以及清繳完成大樹灣項目所需的費用，我們建議開立一筆為數 54 億 2,564 萬元的非經常承擔額，以向海洋公園公司提供撥款，分項數字如下－

	千元
(a) 縮減規模後的營運成本(維持現有人手數目)	1,136,517
(b) 資本開支 ⁷	698,597
(c) 償還流動負債和可能需要提供賠償的開支 ⁸	500,000
(d) 償還商業貸款及相關的融資成本	3,090,524
總計	5,425,638

⁶ 部分所需的額外撥款會透過調撥現有資源來應付。因此，在 2020-21 年度所需的追加撥款為 1,323 萬元。

⁷ 資本開支包括公園恆常的資本開支和完成大樹灣發展項目的成本。

⁸ 相關開支用於支付已提供的服務及已收到但尚未付款的貨物，以及因應縮減營運規模而要向商業伙伴作出的賠償。

29. 上述估算尚未計及海洋公園的收入，收入的金額取決於 2019 冠狀病毒病疫情的發展和公園訪客對海洋公園縮減營運規模的反應，因此存在很大的不確定性。另外，政府會要求海洋公園公司研究更多的節流措施，尤其是在公園重新開放後，因此維持公園營運所需的金額有可能進一步減少。如上文第 21 段所述，如獲委員支持我們為海洋公園公司提供撥款資助的建議，我們將訂立每月發放撥款的機制，因應海洋公園公司的收入和進一步的節流措施所減省的成本，適度調整向海洋公園公司提供的款額。換言之，上述的非經常承擔額是政府向海洋公園公司提供撥款資助的上限，而實際金額將取決於海洋公園公司節省到的成本和其收入。上文第 26 段已闡述推行此機制所需的額外有時限經常撥款。

30. 預計非經常承擔額的現金流量需求如下－

年度	千元
2020-21	4,069,228
2021-22	1,356,410
總計	<u>5,425,638</u>

31. 有關兩筆政府貸款方面，建議的修訂下利息安排和其他貸款條款維持不變，政府相應承擔的財務風險將維持不變。

其他曾考慮的建議

繼續支持全新定位策略發展計劃

32. 如上文所述，鑑於 2019 冠狀病毒病的疫情令主題樂園及旅遊業的前景未明，在疫情前所擬備的全新定位計劃可能不再足以應付最新的情況。

讓海洋公園公司倒閉

33. 如果政府不採取任何行動，海洋公園公司將會在 2020 年 6 月內倒閉。這意味我們將失去在過去數十年來為無數香港人帶來裨益、並一直肩負康樂和教育功能的海洋公園、約 2 000 個全職職位、一項主要旅遊基建及它為香港經濟、教育和保育方面帶來的重大貢獻。

為海洋公園公司尋求其他資金來源

34. 除了使用公帑，我們還考慮了海洋公園公司會否有其他資金來源。鑑於旅遊業和主題樂園的業務前景未明，加上海洋公園公司負債嚴重，海洋公園公司能夠成功吸引私人投資的機會非常渺茫。即使有私營機構願意投資，《條例》亦不容許海洋公園公司通過股權融資來籌集資金。海洋公園公司亦因此一直只是透過借貸為其發展計劃籌集資金，但當中衍生的利息開支削弱了海洋公園公司自行重新發展的能力。無論如何，鑑於海洋公園公司即將耗盡其現金儲備，加上不明朗的前景，商業放貸人願意向海洋公園公司提供額外貸款的機會不大。換言之，如沒有政府的撥款資助，海洋公園公司將無法繼續存在及營運。

公眾諮詢

35. 我們已分別於 2020 年 1 月 15 日、20 日和 23 日就原定的全新定位計劃及建議的財務安排諮詢了旅遊業策略小組、立法會經濟發展事務委員會，以及南區區議會。我們現時資助海洋公園公司營運一年並同步進行重新審視工作的方案應該可以回應議員和公眾對全新定位計劃的商業可行性所提出的質疑。