

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)826/20-21(02)號文件

檔號：CB1/PS/2/20

監察西九文化區計劃推行情況 聯合小組委員會

2021年5月3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，

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%)。

例如道路、排水渠、消防局，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³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，⁴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. 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，政府在 2017 年 1 月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所有酒店/辦公室/住宅部分的發展權。西九文化區加強財務安排的主要組成部分載述於下：⁵

² 財委會就西九文化區發展(不包括綜合地庫)批准的撥款建議包括：
(a) 用作進行西九文化區內政府基建工程的設計及工地勘測工作的 4 億 7,800 萬元(在 2013 年 1 月批出)；
(b) 分別用作進行西九文化區三組公共基礎建設建造工程的 8 億 4,050 萬元、1 億 9,200 萬元和 3 億 8,000 萬元(先後在 2015 年 7 月、2018 年 4 月及 2020 年 3 月批出，合共 14 億 1,250 萬元)；及
(c) 用作搬遷尖沙咀消防局行動支援設施、消防同樂會和其他消防設施的 9 億 8,120 萬元(在 2020 年 3 月批出)。

³ 為建造西九文化區綜合地庫，財委會分別於 2015 年 7 月就首階段和第二階段的設計、工地勘測及建造工程批出 29 億 1,950 萬元，於 2018 年 1 月就第三階段建造工程批出 31 億 7,840 萬，以及於 2020 年 3 月就餘下工程批出 174 億 7,230 萬元，合共 235 億 7,020 萬元。

⁴ 西九管理局在 2020 年 6 月表示，第一批和大部分第二批設施及相關設施的基本工程費用預計從 201 億元(按付款當日價格計算)增加至 2020-2021 年度的 212 億元，主要因為設立了中央工程儲備所致。

⁵ 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 CB\(1\)559/17-18\(01\)號文件](#)

- (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⁶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 形土地上作酒店/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；⁷
- (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)，⁸借助

⁶ 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。

⁷ 據西九管理局所述，西九管理局於 2019 年年中就 ACE 項目邀請遞交發展意向書，基於當時市場反應熱烈，西九管理局因而於 2020 年 4 月展開招標工作。然而，由於 2019 冠狀病毒病疫情導致市場及經濟前景不明朗，招標反應遜於預期。為謹慎應對市場情況及考慮對西九管理局和社會的最佳利益，西九管理局於 2020 年 8 月決定撤回 ACE 項目的招標。西九管理局會審視和評估各種方案，再決定最佳的推展方式。

⁸ 據《西九文化區管理局條例》(第 601 章)第 24(1)條所規定，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)。

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，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。

在 2020 年 6 月匯報的西九文化區管理局財務狀況

6. 2020 年 6 月，政府當局及西九管理局向聯合小組委員會匯報西九管理局的財務狀況。委員察悉，原先的 216 億元撥款，在截至 2019-2020 財政年度完結時，累計投資回報為 75 億元，於當時的撥款結餘為 102 億元。西九管理局就該局自 2019-2020 至 2022-2023 各個財政年度提供的預計/預測收入、支出和折舊前營運赤字如下：⁹

(百萬元)	2019-2020 未經核數	2020-2021 預測	2021-2022 預測	2022-2023 預測
預計收入	442	346	364	506
預計支出	741	1 333	1 734	2 057
預計折舊前 營運赤字	(299)	(987)	(1 370)	(1 551)

7. 西九管理局又表示，會與政府進一步商討如何推展餘下第三批設施，包括音樂中心、大劇院和音樂劇院。相關工作須待 2C 區綜合地庫完成及視乎財政資源而定。

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。

⁹ 資料來源：[立法會 CB\(1\)668/19-20\(01\)號文件](#)

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表示深切關注。部分委員擔心，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。據西九管理局於 2020 年 6 月作出的估算，一筆過撥款及投資收入將足夠應付第一批和大部分第二批設施的設計及建造成本。而第三批設施的推展計劃將取決於財政資源。為應付興建其餘設施的資本需求，西九管理局正與財務顧問制訂長遠融資策略。同時，西九管理局亦與政府於加強財務安排的前提下，探討其他融資方案。

西九文化區管理局面對的營運赤字

11. 部分委員對西九管理局面對着巨額營運赤字表示關注，詢問有何措施可減少赤字，以及西九管理局會否從速推展西九文化區的商業發展項目，以適時賺取收入。

12. 西九管理局表示，廣深港高速鐵路香港段項目導致局方延遲了約 5 年才能收回相關西九文化區用地，綜合地庫發展項目因而無法早日推展，而發展綜合地庫是推展上蓋商業發展項目的先決條件。隨着西九文化區內更多文化藝術設施(例如 M+、香港故宮文化博物館及演藝綜合劇場)在未來數年啟用，西九文化區的營運開支會持續增加，但區內大部分可帶來收入的設施只能待綜合地庫竣工，在 2025 年之後才會落成，因此導致長期的現金流時間錯配，令西九管理局的營運赤字惡化。待西九文化區各項設施在未來數年逐步啟用後，來自商業活動、售票及贊助的收入能有助改善西九管理局短期的財政狀況；而根據"建造、營運及移交"安排在西九文化區內發展的 ACE 項目及酒店/辦公室/住宅項目引入的現金流，將可顯著改善西九管理局長遠的財政狀況。局方多年來亦擴闊其收入來源(例如透過新

成立的西九文化區基金會有限公司舉辦公眾籌款活動)及嚴格控制成本。

13. 在 2020 年 6 月舉行的聯合小組委員會會議上，部分委員詢問西九管理局將於何時完成制訂對外借貸計劃，¹⁰ 以及政府當局會否需要向西九管理局注資以支持其營運。

14. 西九管理局表示，局方會與財務顧問合作，並與政府當局一同探討各項融資方案，包括由政府提供撥款資助及對外借貸，並會顧及西九管理局的還款能力及其他事宜。局方原先預期，財務顧問可於 2019 年年底訂出對外借貸計劃，但鑒於 2019 年社會事件的影響及 2019 冠狀病毒病在 2020 年的疫情，有需要重新檢視西九管理局的長遠財務預測。政府當局須待西九管理局長遠財務預測的制訂工作完成後，才能探討可採用甚麼形式向局方提供支援。

加強財務安排的詳情

15. 部分委員詢問在加強財務安排下的財務預測詳情，包括政府所收取的前期款項及西九管理局可攤分的收入的估算，以及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。

16. 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預測的詳情。

17. 政府當局表示，根據加強財務安排，西九管理局會在"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

¹⁰ 根據加強財務安排，西九管理局將會委聘財務顧問，擬定全面及可負擔的對外借貸計劃，以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。

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。

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、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。部分委員關注到，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。西九管理局計劃分階段以"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。

20. 政府當局進一步表示，加強財務安排會對"建造、營運及移交"項目的投標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發展商之間的競爭。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。

21. 在 2020 年 6 月舉行的聯合小組委員會會議上，政府當局表示，在加強財務安排下已預料局方在 2022-2023 年度會出現資金差額。不過，由於出現多項未能預測的因素/發展，包括在 2018 年終止根據 M+博物館主要工程合約聘用新昌營造廠有限公司、在 2019 年發生的社會事件，以及在 2020 年爆發的 2019 冠狀病毒病疫情，對西九管理局的財政狀況造成影響，因此需要根據西九管理局的長遠財務預測，重新檢視相關項目。當局須待完成長遠財務預測，確切掌握資金差額的大小後，方能制訂未來路向。西九管理局補充，落成 2 區內的綜合地庫("綜合地庫 2 區")是發展上蓋酒店/辦公室/住宅項目的先決條件。財委會在

2020年3月批准綜合地庫2區工程計劃的撥款，預計該工程計劃可於2025年起分階段完成。

監察西九文化區計劃的財務狀況

22. 部分委員詢問，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。

23. 政府當局表示，西九管理局董事局成員中有3名政府政策局局長(或其候補成員)，其職責即包括監察西九管理局的財政狀況。在加強財務安排下亦將設有一套機制，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訂詳細安排。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計劃的進展，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

24. 政府當局及西九管理局將會在2021年5月3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

25. 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

2021年4月28日

西九文化區主要設施的現況和預計落成時間

設施	現況及預計落成時間
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)	已於 2019 年 1 月開放
藝術公園	藝術公園第一期及一段海濱長廊已於 2018 年年初開放。藝術公園第 2A 及 2B 期已於 2019 年 3 月開放。餘下的第三期亦已於 2020 年 3 月開放
自由空間	已於 2019 年 6 月啟用
M+大樓	已於 2020 年 12 月獲發佔用許可證，預計於 2021 年年底開幕 ¹
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)	現正進行主工程 預計於 2023 年完成，並於 2024 年開幕
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

¹ [西九管理局 2021 年 3 月的新聞稿](#)

設施	現況及預計落成時間
第三批	
音樂中心 (包括音樂廳和演奏廳)	優先推展，有待西九管理局檢討
音樂劇院	透過公私營合作模式，視乎私營機構資金而定
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	
藝術、商業和展覽項目(ACE項目)	將透過"建造、營運及移交"模式，與毗鄰 U 形用地上的酒店、出租辦公室及展覽中心一併發展 ACE 項目於 2020 年 4 月進行招標，但其後因 2019 冠狀病毒病疫情導致市場及經濟前景不明朗，招標反應遜於預期，當局於 2020 年 8 月撤回招標 ²
香港故宮文化博物館	主上蓋建築工程於 2019 年 4 月展開，預計可於 2021 年年底完成，並於 2022 年年中開幕 ³
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：

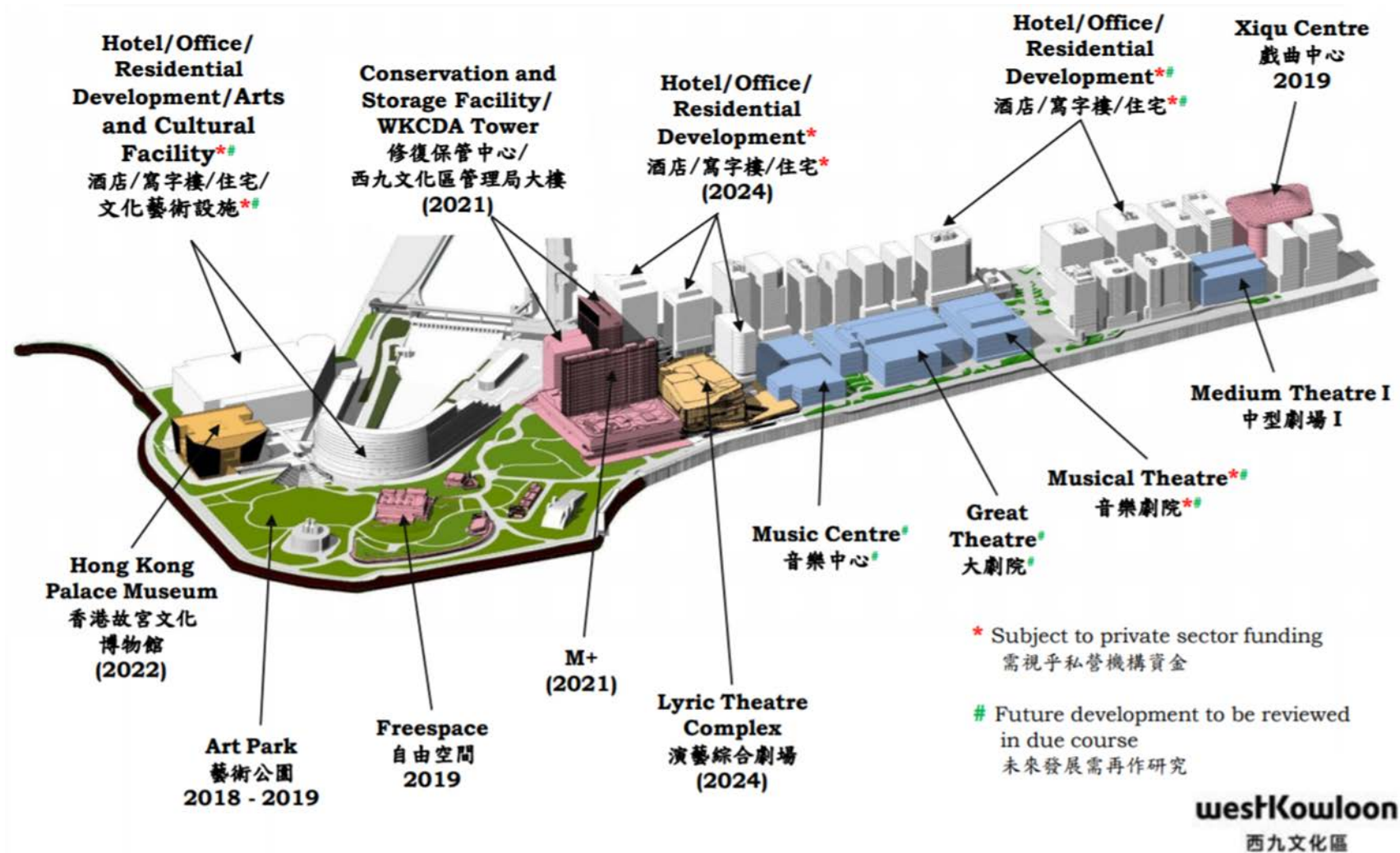
原先擬建的中型劇場 II 和當代表演中心的其中一個黑盒劇場(現稱小劇場)，已納入原先的演藝劇場，組成演藝綜合劇場，以提前落實有關設施。

(參考資料：[立法會 CB\(1\)668/19-20\(01\)號文件](#)的附件二)

² 資料來源：[立法會 CB\(1\)403/20-21\(01\)號文件](#)第 30 段。

³ 資料來源：[立法會 CB\(1\)403/20-21\(01\)號文件](#)第 20 段。

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\(1\)403/20-21\(01\)號文件的附件一](#)
Source: Annex 1 to [LC Paper No. CB\(1\)403/20-21\(01\)](#)

西九文化區計劃的財務狀況

相關文件一覽表

立法會/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—— 就"關注西九文化區計 劃開支"提出的議案 (第10170至10185頁， 2013年6月26日)及 (第10192至10252頁， 2013年6月27日)
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 就委員在會議席上所提 關注事項作出的回應

立法會/委員會	會議日期	文件
	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 會議紀要
	2019年4月29日 議程第III項	會議議程 會議紀要

立法會/委員會	會議日期	文件
	2019年6月10日 議程第IV項	會議議程 會議紀要
	2020年6月1日 議程第III項	會議議程 會議紀要