

目錄

章節		頁數
I	引言	1 – 4
II	西九龍填海區的重新規劃	5 – 19
III	政府以公營部門與私營機構合作 項目形式發展西九龍文娛藝術區 的做法	20 – 38
IV	西九龍文娛藝術區發展計劃如何 解決本港文化藝術發展所需的基 礎設施與支援服務的匱乏之處	39 – 52
V	結論及建議	53 – 67
簡稱		71

附錄		頁數
I	小組委員會的委員名單	75
II	小組委員會的研究範圍	76-77
III	小組委員會的工作計劃	78
IV	曾就西九龍文娛藝術區發展計劃以口頭向規劃地政及工程事務委員會和民政事務委員會陳述意見的團體一覽表	79
V	曾以口頭向小組委員會陳述意見的團體一覽表	80
VI	曾向小組委員會提交意見書的團體／人士一覽表	81
VII	西九龍文娛藝術區相關事件時序表	82-87
VIII	西九龍填海區概念規劃比賽的比賽簡介內將會包括的核心設施與自選設施	88
IX	西九龍填海區概念規劃比賽評審團成員名單	89
X	西九龍填海區概念規劃比賽技術評估委員會成員名單	90
XI	西九龍文娛藝術區發展計劃督導委員會成員名單	91
XII	小組委員會秘書於2005年6月17日致政府當局的函件	92
XIII	政府當局於2005年6月21日致小組委員會秘書的覆函	93
XIV	西南九龍分區計劃大綱草圖編號S/K20/14的《說明書》的修訂項目	94-97

附錄		頁數
XV	小組委員會於2005年4月22日會議席上通過的議案的措辭	98
XVI	西九龍文娛藝術區發展計劃與阿班多爾巴拿計劃對照表	99-100
XVII	文化委員會成員	101
XVIII	康樂及文化事務署轄下演藝場地文化藝術及其他活動的按日計算使用率(1997/98年度至2004/05年度)	102
XIX	立法會在2005年1月5日會議上通過的“西九龍文娛藝術區發展計劃”議案	103
XX	典型工務工程項目與西九龍文娛藝術區發展計劃的規劃及推行政程序的比較	104

第I章： 引言

背景

1.1 政府在1999年11月決定重新規劃西九龍填海區，以便把該處發展為一個世界級藝術及文娛綜合區。社會各界對這項決定大感興趣，認為有關的發展計劃可帶來種種機遇，既豐富市民的生活姿采，亦可借助本地獨有的文化特色來吸引遊客。為重新規劃這最後一幅可眺望維多利亞港的40公頃用地，當時一份價值2億1,000萬元的工程合約的部分工程須予作廢。然而，其後的相關發展卻引起廣泛的公眾關注，涉及的範圍包括天篷的設計、單一發展模式、規劃中的文化設施類別、推展有關計劃的財務安排，以及相關設施的維修保養。有關該發展計劃的爭論，隨後亦演變為一片懷疑之聲，質疑政府認定這是推行該計劃的最佳方案，並對該計劃是否有助本港文化藝術的發展，存着很大的疑問。

1.2 在1999年1月至2004年12月期間，規劃地政及工程事務委員會與民政事務委員會共舉行了10次會議，就此事項的不同範疇進行研究。規劃地政及工程事務委員會集中研究有關規劃及土地用途方面的事宜，而民政事務委員會則着重研究藝術及文化事宜。鑒於該發展計劃廣受公眾關注，立法會在2005年1月5日通過一項議案，促請政府當局檢討西九龍文娛藝術區發展計劃的各項事宜。該項議案獲通過後，內務委員會於2005年1月21日決定成立小組委員會，研究與西九龍文娛藝術區發展計劃有關的事宜。

小組委員會

1.3 小組委員會共有28名成員(附錄I)。在2005年2月4日舉行的首次會議上，梁家傑議員和涂謹申議員分別獲選為小組委

第I章： 引言

員會的主席和副主席。在該次會議席上，小組委員會擬定其職權範圍如下：

“研究及跟進與西九龍文娛藝術區發展計劃有關的事項，包括與文化藝術發展的配合、土地用途及規劃、環境考慮因素、財務影響與安排，以及其他相關事宜。”

內務委員會於2005年2月18日察悉小組委員會的職權範圍。

1.4 小組委員會根據上述職權範圍，確定其主要研究事項，該等事項載於**附錄II**。考慮到有關事項所涉及的範疇眾多，以及政府推行西九龍文娛藝術區發展計劃的時間表，小組委員會決定分兩期完成其工作，目標是在2005年7月底之前，就第I期工作的下列主要研究事項提交報告：

- (a) 西九龍文娛藝術區發展計劃按照政府就公營部門與私營機構合作(下稱“公私營合作”)項目所訂定的原則進行的程度為何；
- (b) 政府所建議的西九龍文娛藝術區在補足現有文化藝術設施的匱乏之處和滿足本港文化藝術發展的長遠需要的程度為何；及
- (c) 政府所建議的西九龍文娛藝術區是否該幅位於西九龍的面積40公頃用地的最佳發展方案。

1.5 至於第II期工作方面，小組委員會屬意專注於研究與發展方法有關的事宜，即發展模式、就發展計劃的規劃和推行工作所採用的財務安排和管理架構，以及把天篷列為設計上的

第I章： 引言

強制性要求等事項。第II期工作預期於2005年年底前完成。小組委員會的詳細工作計劃載於**附錄III**。

1.6 因應小組委員會的工作計劃，政府在2005年3月16日決定把西九龍文娛藝術區發展計劃的諮詢期延長3個月至2005年6月底。此外，政府亦宣布把各份入圍建議書的主要展覽會舉行時間延長至2005年6月底。

1.7 在2005年1月21日至2005年6月30日期間，小組委員會共舉行11次會議，其中包括7次公開會議，與政府當局會晤及聽取各團體的意見。

邀請公眾提交意見

1.8 小組委員會察悉，規劃地政及工程事務委員會與民政事務委員會先前曾邀請37個團體，以口頭陳述對西九龍文娛藝術區的意見，該等團體的名單載於**附錄IV**。小組委員會曾研究該等團體的意見，並邀請該等其後再提交新論點的團體，出席小組委員會的會議。獲小組委員會邀請以口頭陳述意見的團體名單載於**附錄V**。曾向小組委員會提交意見書的團體的名單載於**附錄VI**。

首份報告

1.9 首份報告載述小組委員會首期工作的研究結果。第II章敘述政府提出西九龍文娛藝術區發展建議的歷史和背景。第III章研究政府就發展西九龍文娛藝術區所採用的方法，並分析政府在發展西九龍文娛藝術區時，依循公私營合作的相

第I章： 引言

關原則和最佳做法的程度。第IV章闡述政府在支持文化藝術發展方面的現行政策及安排，並指出當中有何不足及匱乏之處。第V章載述小組委員會就第I期工作各個研究範疇所提出的結論和建議。

1.10 在第I期工作的研議過程中，小組委員會察悉技術評估委員會的報告。技術評估委員會的成立目的，是就西九龍填海區概念規劃比賽(下稱“概念規劃比賽”)每份參賽作品在技術方面的評價，向概念規劃比賽的評審團提供意見。雖然小組委員會屬意把天篷納入第II期工作的研究範圍，但鑒於事態的發展，此事項在第I期工作期間亦曾觸及，並會納入本報告內。小組委員會將會在第II期工作中進一步研究此事。

第II章：西九龍填海區的重新規劃

在西九龍填海區發展一個文化藝術區的決定

2.1 西九龍填海計劃是機場核心計劃轄下10個工程項目之一，主要旨在提供土地，以興建一條由西九龍公路、機場鐵路和西區海底隧道連接路組成的運輸走廊。西九龍填海區南部(下稱“用地”)原先^{註2.1}劃作不同用途，包括一個區域公園(13.79公頃)、商業用地(5.02公頃)、住宅用地(0.77公頃)、其他休憩用地(7.94公頃)，以及政府、機構和社區用地(1.45公頃)。該幅40公頃用地東面以廣東道為界，北面以柯士甸道西和西區海底隧道入口為界，西、南兩面則向維多利亞港伸延。

2.2 一如**附錄VII**的相關事件時序表所載，為配合西九龍填海區南部發展項目的需要，立法會財務委員會(下稱“財委會”)於1998年10月16日批准一項撥款申請，用以建造一個輔助道路網及進行相關的排水渠和污水渠工程，估計費用為9億1,400萬元。上述工程其後定於1998年12月動工，預計至2001年12月完竣。

2.3 在1998年10月，當時的行政長官董建華先生在施政報告中宣布，政府計劃在西九龍填海區興建一個設備先進的新表演場館，以供舉辦更多世界級文化盛事，並協助推動香港發展成為亞洲娛樂之都。行政長官在其於1999年10月發表的施政報告中進一步闡釋，政府計劃為維多利亞港勾劃出新的風貌，使日後建成的海濱長廊可用來舉辦各類藝術及文娛活動，而該海濱長廊的其中一部分則位於西九龍填海區內。為此，行政長官亦宣布政府計劃舉辦公開發設計比賽，邀請香港和海外最具才華的設計專才參加。

^{註2.1} 摘錄自政府當局於1999年12月提交財務委員會的文件。

第II章：西九龍填海區的重新規劃

2.4 在1999年11月16日，行政長官會同行政會議指令，西九龍填海區南部的用途應從根本予以檢討，以便把該處發展為一個世界級藝術及文娛綜合區。在作出上述決定後，政府當局繼而決定撤銷工務工程合約中將會受到該區重新規劃影響的部分。相關工程所涉及的合約價值2億1,000萬元，當中已完成但將會作廢的工程價值則為2,400萬元。政府當局在1999年11月18日向規劃地政及工程事務委員會簡介西九龍填海區整體規劃意向的改變，而有關改變導致當局必須進行重新規劃及刪除區內部分工程。委員大致上支持重新規劃的決定，但有部分委員指出，若各有關政策局／部門的協調工作能做得更好，應可避免因工程作廢而招致的財務損失。

西九龍填海區發展計劃的規模

原定的範圍

2.5 政府在1999年12月徵詢民政事務委員會的意見時，曾提及由前香港旅遊協會(下稱“旅協”)發表的一份有關在香港興建新表演場館可行性研究的總結報告。該項研究的結論是，香港需要在西九龍填海區一幅面積5.5公頃的土地上，興建一個新的國際表演場地，當中設有一所可容納1 500至2 200個座位的劇院，以及一所可容納多達8 000個座位的半露天圓形劇場。政府支持興建一座可容納1 500至2 200個座位的核心設施的建議。對於行政長官計劃在日後建成的西九龍填海區海濱長廊舉辦各類藝術及文娛活動，委員提醒政府當局，政府的文化政策或會受相關的基礎設施所支配，而該項發展計劃可能會演變為一個以藝術及文娛綜合區為名的物業發展項目。^{註2.2}

^{註2.2} 摘錄自政府當局為規劃地政及工程事務委員會於2000年3月9日舉行的會議提供的文件。

第II章：西九龍填海區的重新規劃

概念規劃比賽

2.6 在2000年3月，政府當局宣布計劃舉辦公開概念規劃比賽，邀請各界人士就西九龍填海區提交概念圖。其後，政府當局告知委員，參賽者須就該項發展建議的財務可行性提交業務計劃。擬於西九龍填海區興建的設施亦由“一個大型的世界級表演場館”擴大至多項核心設施和非強制規定的設施，有關詳情載於**附錄VIII**。^{註2.3} 當時所指的核心設施已擴展至包括多間劇院、綜合博物館及一條藝術村，而非強制規定的設施則包括住宅發展項目及甲級寫字樓。有關這項經大幅擴展的計劃，政府當局承認知悉小型發展商憂慮當局把西九龍填海區的發展權批給單一發展商，並認為政府當局有需要保留靈活性，以分拆為多份合約的模式批出相關土地。部分委員質疑，在缺乏充分的商業誘因(例如發展權)的情況下，當局能否達致吸引私營機構參與概念規劃比賽的目標。

2.7 政府在2001年4月舉辦上述概念規劃比賽。**概念規劃比賽的文件說明：“特區政府接着會按照這份詳細總綱決定如何發展規劃區。規劃區內適宜交由私人發展的計劃，隨後會公開招標承投，而特區政府亦可能為指定的個別建築物／設施，再行舉辦建築設計比賽。比賽得獎者會獲邀競投與規劃區有關的發展工程，而其後舉辦的個別建築物／設施建築設計比賽，主辦機構亦會予以通知。”**^{註2.4} 一個以Lord Rothschild為首的評審團負責評核各份收到的發展概念建議。評審團的成員名單載於**附錄IX**。評審團亦參考技術評估委員會的報告，該委員會是就每份參賽作品在技術方面的評價向評審團提供意見。技術評估委員會的成員名單載於**附錄X**。在2002年2月，評審團在總數

^{註2.3} 摘錄自政府當局為規劃地政及工程事務委員會於2000年3月9日舉行的會議提供的文件。

^{註2.4} 資料來自有關概念規劃比賽的政府網頁：<http://www.hplb.gov.hk/competition>

第II章：西九龍填海區的重新規劃

161份參賽作品中，選出由Foster and Partners領導設計的作品(下稱“Foster設計”)為冠軍作品；Philip Y K LIAO先生領導設計的作品獲選為亞軍作品，另有3個排名不分先後的優異獎。政府當局於2002年9月成立一個督導委員會，由政務司司長擔任主席，負責籌劃和指導該發展計劃的推行工作。督導委員會的成員名單載於**附錄XI**。

西九龍文娛藝術區的“內容”

2.8 政府當局在2003年年中宣布有意發出西九龍文娛藝術區發展建議邀請書(下稱“建議邀請書”)，在此之前，當局一直沒有公布西九龍文娛藝術區的實質“內容”，包括各項設施的詳情及融資方案。政府在2003年9月發出建議邀請書，邀請倡議者根據發展方案提交初步總綱計劃及有關的配套技術、財務和營運建議，並列明願意支付的地價和附上全面的業務計劃書，詳述把西九龍文娛藝術區建設為世界級藝術、文化及娛樂匯萃之地的策略。此外，建議邀請書亦要求倡議者證明他們財政穩健、有能力承擔建議的投資額，以及訂有可持續的融資計劃。

2.9 根據建議邀請書的規定，倡議者須：

(a) 提供下列核心文化藝術設施：

- 一座劇院綜合大樓，內設3個劇院，座位數目分別為最少2 000個、800個及400個；
- 一個可容納最少10 000個座位的演藝場館；

第II章：西九龍填海區的重新規劃

- 一個博物館群，由4間不同主題的博物館組成，淨作業樓面面積合共最少75 000平方米。建議邀請書就該4間博物館所訂明的擬議主題分別為電影博物館、現代藝術博物館、水墨博物館和設計博物館；
 - 一座藝術展覽館，淨作業樓面面積最少10 000平方米；
 - 一座海天劇場；及
 - 最少4個廣場。
- (b) 興建Foster設計所建議的天篷，覆蓋發展區最少55%的面積。

2.10 此外，根據建議邀請書所載，政府的基線旨在為倡議者提供參考基礎，當中的假設地積比率為1.81。倡議者提交的建議可偏離政府基線所訂各項發展規範。中選的倡議者須負責各項核心文化藝術設施的規劃、設計、融資、建造，保養及管理等方面的工作，為期30年。政府當局亦會與中選的倡議者簽訂為期50年的批地契約。

2.11 建議邀請書所載列的各項安排引起公眾廣泛關注，而立法會亦曾在不同場合跟進多項相關事宜，當中包括政府繞過立法會的審核，而透過以50年為期，把40公頃的土地批予中選倡議者的方式，為有關計劃提供發展資金；在建議邀請書中列為強制性要求之一的天篷，其設計在技術上的可行性；以及當局採用單一發展模式，發展西九龍文娛藝術區等問題。社會上多個界別的團體曾以書面及口頭向立法會提出意見，反對當局

第II章：西九龍填海區的重新規劃

採用單一發展模式。此外，亦有意見質疑為何突然在建議邀請書內加入4間主題博物館，以及該4間博物館是否需要75 000平方米的淨作業樓面面積。

更改發展計劃規模及融資方案的準則

2.12 小組委員會察悉，擬於西九龍填海區進行的發展計劃一直是指行政長官的1998年施政報告中宣布的“大型的世界級表演場地”。以1998年的價格計算，即使該表演場地設有最少10 000個座位(與悉尼歌劇院的規模相若)，其建築費用亦不超過31億2,000萬元^{註2.5}。至於佔地總面積方面，連旅協所建議的海濱長廊在內，則合共為5.5公頃，即佔西九龍填海區40公頃用地面積的13.75%。因此，小組委員會認為有需要研究政府在發展文化設施方面改變政策的理由和準則。

2.13 有關在香港興建新的演藝場地的構思，最先是在旅協編製的1996年訪港旅客問卷調查結果中提及。有關的調查結果顯示，在數以百萬計的受訪旅客中，表示對香港的藝術、文化、娛樂活動及其他盛事感興趣的約有130萬人。旅協在其於1998年9月5日向民政事務委員會提交的意見書中表示，“踏入21世紀，旅協其中一項主要的發展策略便是進一步推廣香港的文娛活動，鼓勵更多旅客參與在本地舉行的文娛藝術盛事，令本港的文娛設施得到更充分的運用，為本地娛樂事業機構及私營企業帶來更大裨益。”^{註2.6} 該意見書又提及，香港亟需興建更多演藝場地，並建議私營及非牟利機構應在推動和發展文化、藝術、娛樂，以及文化設施的管理方面擔當重要的角色。

^{註2.5} 旅協的研究所作的預算估值，按1998年的價格，以及設有10 000個(室內及室外)座位並輔以其他設施的世界級表演場地的標準計算。

^{註2.6} 政府當局提交民政事務委員會的文件(立法會CB(2)241/98-99(04)號文件)

第II章：西九龍填海區的重新規劃

2.14 在作出上述調查後，旅協於1998年年初委託進行一項“在香港興建新表演場館可行性研究”(下稱“旅協的研究”)。旅協的研究的總結報告於1999年2月發表，所得的結論是，香港需要興建一座新的國際表演場館，以配合社會對該類設施日益增加的需求、發展文化藝術事業，以及推廣結合盛事主題的旅遊業。旅協的研究發現，不少現有的大型場館並非專為文化活動而設的設施，而是為配合其他項目計劃的目標而興建。旅協的研究提出的主要建議如下：

- (a) 香港亟需興建大型的表演場地；
- (b) 新的表演場地應包括一所設有1 500至2 200個座位的室內劇院，以及一個可容納6 000至8 000個座位的半戶外式露天場地，以供舉行各式各樣的臨時活動之用；
- (c) 新的表演場地應包括更多不同類別的輔助性質排練設施及正式／非正式場地，以供本地及國際團體使用；
- (d) 應採用綜合發展方案，以俯覽海港的觀光塔模式，把劇院設施與主題商業區及主要旅遊景點結合起來；
- (e) 在西九龍填海區選定一幅5.5公頃用地，作為發展該表演場地的首選地點；
- (f) 應成立一個有官員及市民參與其中的專責法定機構，作為該表演場地的擁有者；及

第II章：西九龍填海區的重新規劃

- (g) 表演場地應按商業原則運作，而商業區的管理工作則應外判予一私營機構合作伙伴。

2.15 儘管提出興建新的國際表演場地的建議，旅協的研究亦特別提出，“現時的研究只着眼於相關設施的硬件，但有關方面亦應制訂有關政策、宣傳、使用、教育、市場推廣及藝術發展等方面的適當輔助軟件。”^{註2.7}

2.16 此外，在1998年年初，規劃署委託 Roger Tym & Partners 進行一項有關香港的文化設施需求及制訂規劃標準與準則的研究(下稱“規劃署的研究”)。規劃署的研究旨在“評估直至2011年文化設施的需求，使規劃能更有效地配合社會需要。”^{註2.8} 在1999年12月，即行政長官會同行政會議指令西九龍填海區的土地用途應從根本檢討之後不久，政府當局發表規劃署的研究報告。政府在1999年12月向財委會述明立場，解釋當局有需要刪除西九龍填海區的部分工程，原因是政府當局正在認真考慮旅協提出以西九龍填海區來發展表演場地的建議，而從規劃角度言，單獨發展該表演場地會是錯誤之舉。當局認為，新的表演場地應與其他藝術、文化和娛樂設施互相配合，以產生匯聚效應。

2.17 規劃署的研究亦如旅協的研究一樣，認定本港有需要興建適當的場地以舉行世界級的表演活動。此外，規劃署的研究亦確定下列需要／不足之處：

- (a) 為特別主題設計的中型表演場館(設600至1 000個座位)；

^{註2.7} 旅協的研究第8.0段。

^{註2.8} 規劃署的研究第2頁。

第II章：西九龍填海區的重新規劃

- (b) 由私人機構提供的小型表演場館(設100至300個座位)；
- (c) 非正規或“另類”的空間，以及為裝置藝術和當代藝術而設的靈活“藝術空間”；及
- (d) 例如課室、排練室、工作坊、小型表演及展覽場地等社區設施。

2.18 在規劃署的研究中，用以評估文化設施日後需求所採用的基本原則是：文化設施的需求主要是由公共藝術政策推動，並以文化設施的供應為主導，而文化設施的供應則以主要利益相關者的建議及發展計劃為基礎。規劃署的研究建議，應鼓勵私營機構多參與發展新文化設施，並強調聚集文化設施和藝術活動的重要性，特別是配套服務、娛樂、酒店、零售和餐飲等設施，以達致足夠的規模或形成“藝術區”，從而建立鮮明的形象。為此，規劃署的研究確認了兩個有潛質發展成為文化娛樂區的地點，當中包括西九龍填海區。規劃署的研究建議，規劃署需要對綜合規劃和劃定該等發展區的用途，進行更詳細的研究。在規劃署的研究報告發表3個月後，政府宣布計劃舉辦公開概念規劃比賽，以及有意在西九龍填海區興建多類設施。

2.19 從附錄VII的相關事件時序表可見，行政長官於1998年10月宣布興建一個世界級的表演場地的決定，很可能在若干程度上是根據旅協於同年較早前所提建議而作出的。至於西九龍填海區部分工程須予作廢，以便把該區改為發展一個綜合文化藝術區的決定，與規劃署的研究相關的程度則不可得知。然而，規劃署的研究的構思方向與政府其後提出以其他藝術文娛設施與該表演場地配套，產生匯聚效應的決定，似乎貫

第II章：西九龍填海區的重新規劃

徹一致。然而，小組委員會未能發現在政府於2000年3月宣布計劃就西九龍填海區各項設施舉辦概念規劃比賽之前，有任何方面曾就西九龍填海區的發展進行任何有系統的諮詢或詳細研究。

2.20 小組委員會相信，旅協和規劃署在提出其建議之前，均曾諮詢藝術界，儘管諮詢範圍並不廣泛。^{註2.9} 至於諮詢的內容，亦顯然較着重於改善提供文化藝術服務的方式，以及與提供文化藝術服務和設施有關的長遠需求。該兩項研究從未提議把西九龍填海區整幅40公頃土地，以其後概念規劃比賽及建議邀請書所提出的模式，發展為一個文娛藝術區。正如政府當局在2000年3月9日的規劃地政及工程事務委員會會議上承認，政府並未聽聞世界上任何地方有任何先例，所舉辦的設計比賽不但涉及就相關設施提交建築概念設計圖，還須提交業務計劃書，以說明發展項目的財務可行性。此外，小組委員會亦未能取得任何證據，證明政府曾就建議邀請書所載的財務方案及推行方案的可行性進行任何詳細的研究。政府當局表示曾進行多項可行性研究，研究範圍包括財務事宜及評估該發展項目對私營機構的吸引力。有關的研究只屬初步性質，因為西九龍文娛藝術區發展計劃的具體特色，會在建議邀請書過程中發展和塑造成形。小組委員會曾要求政府當局在刪除當中的敏感資料後，提供該等可行性研究的詳情。然而，即使是進行研究的日期、研究範圍及負責進行研究的政策局／部門等如此基本的資料，政府當局亦拒絕提供。小組委員會秘書就此致政府當局的函件及政府當局的回覆，分別載於**附錄XII及XIII**。把維多利亞港海旁40公頃土地重新規劃，並以為期50年的批地契約把該幅土地批予單一發展商，將之發展為藝術文娛綜合區，是一項

^{註2.9} 規劃署的研究曾訪問400多名文化設施使用者，並諮詢超過45個與文化界相關的團體或人士。根據政府當局的資料，在1997/98年度至1999/2000年度期間，康樂及文化事務署轄下演藝場地所辦收費節目每年的入座率約為280萬人次。

第II章：西九龍填海區的重新規劃

重大的決定，但政府當局在作出如此重大決定之前所做的準備及諮詢工作(如有的話)，卻似乎遠不足夠。

立法會和行政會議在處置公共資源和貴重的產權上的角色

2.21 建議邀請書所提出的單一發展模式，是引起最多批評和關注的主要事項之一。該發展模式涉及把西九龍填海區一幅40公頃土地的發展權，批予單一的倡議者。透過公帑補貼方式(不論以金錢或實物作補貼)處置公共資源和產權的安排，應受到監察制衡，並應設有足夠的內部和外間審核程序。鑒於西九龍文娛藝術區發展計劃的性質及規模，並且採用一個創新的綜合發展模式，小組委員會認為，當局理應取得行政機關最高層的政策肯定，並且獲得代表社會各界的立法機關的支持，才採用單一發展模式。鑒於政府在政策上有所改變，由原先在2001年提出以分拆發展模式，推行西九龍文娛藝術區發展計劃，改為現時採用單一發展模式，小組委員會曾研究立法會及行政會議在決策過程中擔當的角色。

立法會

2.22 根據《基本法》，批准稅收和公共開支是立法會的憲制職能之一。就西九龍文娛藝術區而言，政府當局並沒有向立法會申請批准撥款，原因是政府視該發展計劃為財政自給的項目。政府一直所持的立場是，西九龍文娛藝術區是一個融合藝術、文化、娛樂和商業設施的自負盈虧發展項目。根據建議邀請書所載的發展模式，預計規劃區內的所有工程費用均無需由公帑撥款支付。由於此發展模式不涉及以政府一般收入支付開支，因此無須依循申請撥款支付公共開支的程序。

第II章：西九龍填海區的重新規劃

2.23 小組委員會對於政府當局指西九龍文娛藝術區發展計劃屬財政自給的項目這說法，極有保留。政府當局採用建議邀請書所述的單一發展模式，實際上是以面積40公頃的土地，注資此發展計劃。中選的倡議者就該40公頃土地繳付的地價，與當局如採用分拆發展模式，透過公開招標出售有關土地應可取得的地價，兩者之間的差額是一種公帑補貼，因為前者繳付的地價很可能低於後者。

2.24 由於根據《基本法》政府須向立法會負責，在政府當局決定採用單一發展模式之前，理應先諮詢立法會。然而，立法會是在督導委員會已決定採用單一發展模式之後，於2003年7月才獲當局簡介該發展計劃的進度。政府當局在進度報告中提供予立法會議員的資料非常簡略，以致議員當時根本無法全面掌握建議邀請書內擬列入的發展模式。政府當局把在概念規劃比賽中提出的分拆發展模式，改為建議邀請書所述的單一發展模式，既無提請議員注意此項重要的轉變，也沒有徵詢議員對此事的意見。因此，立法會在建議邀請書於2003年9月發出之前，並沒有機會就此事進行詳細討論。立法會其後在不同場合提出此事時，議員曾向當局索取有關的財務資料，以便評估採用單一發展模式是否符合經濟效益，但亦為政府當局所拒絕。因此，政府當局在作出採用單一發展模式的決定之前，以至在作出該決定之後，均沒有履行其須向立法會負責的憲制責任。

2.25 小組委員會認為，立法會必須在政府制訂政策及作出決定之前獲得諮詢，方能有效發揮其監察角色。就西九龍文娛藝術區而言，立法會只是在該發展計劃的不同階段，獲當局告知有關情況，而非獲得諮詢。政府當局採用這樣的做法，削弱了立法會的角色，更令立法會難以履行其監察職能。

第II章：西九龍填海區的重新規劃

行政會議

2.26 關於行政會議的角色，小組委員會曾經研究，在作出以單一發展模式批出40公頃土地的決策過程中，行政會議所擔當的憲制角色，以及在城市規劃程序中所履行的法定職能。

以單一發展模式批出40公頃土地

2.27 在1999年11月，行政會議通過有關應從根本檢討西九龍填海區南部的用途的決定。當時，西九龍文娛藝術區仍在醞釀階段。該事項下一次再提交行政會議時已是2003年6月，而在當時，由主要官員及政府部門首長組成的督導委員會已通過單一發展模式，並且將近發出建議邀請書。政府當局初時告知小組委員會，當局曾向行政會議“簡介”其擬發出建議邀請書的計劃，但其後卻表示在發出建議邀請書之前，已“諮詢”行政會議。在2004年11月，政府當局請行政會議批准督導委員會就甄選工作的結果所提出的建議。據政府當局所述，行政會議下一次有機會處理該事時，是在選定屬意的發展方案之後，但在與中選倡議者簽訂臨時協議之前。

2.28 根據《基本法》第七條，香港特別行政區(下稱“特區”)境內的土地和自然資源由香港特區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人或團體使用或開發。行政長官根據《基本法》第四十三條作為香港特區政府的首長，可代表政府出租或批給土地。《基本法》第五十六條規定，行政長官在作出重要決策前，須徵詢行政會議的意見。小組委員會認為，採用單一發展模式，以50年為期批出40公頃土地是一項重要決策，行政長官應就此徵詢行政會議的意見。

第II章：西九龍填海區的重新規劃

城市規劃程序

2.29 根據《城市規劃條例》(第131章)(下稱“該條例”)，行政長官會同行政會議有權批核本港各地區的發展藍圖。在該條例所訂的制訂圖則程序中，城市規劃委員會(下稱“城規會”)負責按照行政長官的指示擬備草圖。就新訂圖則提出的任何反對意見或就已獲核准的分區計劃大綱圖提出的任何修訂，連同因應相關反對意見作出的進一步修訂，會呈交行政長官會同行政會議批准。

2.30 就西九龍文娛藝術區而言，小組委員會感到詫異的是，為發展西九龍文娛藝術區而重新規劃西九龍填海區用地的的工作，竟然仍處於制訂圖則階段，尚未獲得行政長官會同行政會議批准。西九龍填海區原先劃作區域公園、商業和住宅發展用地、其他休憩用地，以及政府、機構和社區用地等用途。在2003年7月，政府當局取得城規會同意後，公布西九龍文娛藝術區的規劃用地改劃為“其他指定用途”，註明為作“藝術、文化、商業及娛樂用途”(下稱“其他指定用途”)，並把有關修訂予以展示。當局共接獲11項反對意見，其後並於2003年9月和12月進行聆訊。然而，該分區計劃大綱草圖目前仍待呈交行政長官會同行政會議。政府當局所作出的解釋是，分區計劃大綱草圖其後作出了一些其他修訂，以致制訂圖則程序尚未完成。並沒有任何規定要求在擬備草圖過程中，須徵求行政長官會同行政會議的指示或意見。小組委員會認為，其後對草圖作出該等修訂(部分與西九龍文娛藝術區無關)，實際上延長了草圖根據該條例須呈交行政長官會同行政會議的法定期限。與此同時，當局卻着手推行西九龍文娛藝術區發展計劃，彷彿該等修訂已納入了有關的分區計劃大綱圖內。

第II章：西九龍填海區的重新規劃

2.31 小組委員會又發現，政府沒有回應就其他指定用途區劃所提出的反對意見，反而就西九龍文娛藝術區規劃用地的制訂圖則程序，設計了一個獨特的“兩階段模式”。該模式已獲城規會同意，並已納入分區計劃大綱草圖的說明書內。當局在2004年3月展示該項具有改變西九龍文娛藝術區制訂圖則程序的效力的說明書，但該說明書至今尚未呈交行政長官會同行政會議。該“兩階段模式”的詳情載於**附錄XIV**。

2.32 在該“兩階段模式”下，政府當局會將屬意的發展方案連同該方案的初步總綱計劃呈交城規會考慮及徵求同意，繼而呈交行政長官會同行政會議批准，然後才與中選的倡議者簽訂臨時協議。雖然第二階段的制訂圖則程序容許提出修訂，把經議定的發展規範納入中選方案內，並安排把有關修訂公布，讓公眾有機會提出反對，但礙於行政長官會同行政會議已批准了臨時協議及當中所訂的詳細條款和條件，這可能削弱行政長官會同行政會議在考慮公眾反對意見方面的角色，令人覺得審批程序只徒具形式。

2.33 正如上文所述，在推行此項涉及40公頃土地的大型發展計劃的過程中，作為內部監察者的行政會議和作為外間監察者的立法會，兩者理應在審核各項發展安排方面，擔當更積極和重要的角色。然而，政府當局控制進行諮詢的時間，以至向立法會提供資料的程度和範圍，其手法令小組委員會認為，就西九龍文娛藝術區而言，似乎內部和外間的監察機制均未能有效發揮作用，而且制衡機制雖然存在，亦被政府當局繞過。

第III章：政府以公營部門與私營機構合作項目形式發展西九龍文娛藝術區的做法

公營部門與私營機構合作模式

3.1 政府在發展及建造文化設施方面，擁有豐富的經驗。正如規劃署的研究指出，在所研究的各個城市中，香港在公營界別擁有和參與營運設施的程度上屬於最高。對於西九龍文娛藝術區，政府決定採用公私營合作模式，以期達致促進政府與私營機構建立長遠伙伴關係，合作發展世界級設施、提供高質素節目，以及推廣藝術等政策目標。小組委員會不欲揣度政府把西九龍填海區40公頃用地批予私營機構為期50年，以換取由私營機構建造及保養多項文化藝術設施的動機。小組委員會相信，西九龍文娛藝術區發展計劃應有不止一種融資模式，而鼓勵私營機構參與的方式，亦應不止一種。鑒於市民對建議邀請書載述的融資方案深表關注，小組委員會認為有需要瞭解政府曾否探討所有可能的替代方案，以及有否遵照適用於政府其他所有公私營合作項目的原則和程序。為此，小組委員會曾參考關於此課題的資料研究文件及意見書，並邀請了效率促進組及曾經廣泛研究其他國家公私營合作模式的香港測量師學會(下稱“測量師學會”)，就政府與私營機構合作一事提出意見。

3.2 公私營合作是一種由公營部門和私營機構共同提供公共服務或進行計劃項目的合約安排。在這種安排下，雙方透過不同程度的參與和承擔，各自發揮專長，收相輔相成之效。公私營合作模式在海外(特別是英國)廣泛使用於基建工程、公共設施和服務採購方面。公私營合作可採用多種模式，並有各種不同簡稱，例如：“建造－營運－移交”、“建造－擁有一營運”、“購買－建造－營運”、私營機構注資計劃，以及“設計－建造－營運”等。政府在1999年12月至2000年3月期間，決定讓私營機構參與發展西九龍填海區各項文化設施，當時香港在公私營合作方面的經驗主要是採用“建造－營運－移交”合約興

第III章：政府以公營部門與私營機構合作項目形式發展西九龍文娛藝術區的做法

建行車隧道，以及採用“設計－建造－營運”合約建造固體廢管理設施。

3.3 至1999年12月為止，政府使用公私營合作方式進行的工程項目，大部分是採用“建造－營運－移交”及“設計－建造－營運”的模式。在採用“建造－營運－移交”模式的項目中，私營合伙人須負責在指定期間內，建造及營運有關設施，並於期滿後將該等設施的擁有權交還政府。在“設計－建造－營運”合約中，有關設施的擁有權仍屬政府所有。在當時，政府歷來進行的最大型公私營合作項目是數碼港計劃，而在有關計劃中，發展商須負責籌措資金，支付該項目的所有開支。

3.4 為利便政府採用公私營合作模式，政務司司長辦公室轄下的效率促進組在2001年6月首次發出一份題為《服務市民——善用私營機構資源》的小冊子。在2003年8月，即西九龍文娛藝術區建議邀請書發出前一個月，效率促進組再就此發出一份更為詳細的文件，題為《服務市民——善用私營機構資源：公營部門與私營機構合作的簡明指引》(下稱“簡明指引”)。雖然簡明指引剛在發出建議邀請書之前一個月發出，但小組委員會相信，由政務司司長本人擔任主席的督導委員會應已清楚瞭解由其辦公室發出的簡明指引所訂的各項原則，因為簡明指引與先前在2001年發出的小冊子所載內容相若。儘管督導委員會及負責西九龍文娛藝術區發展計劃的各個部門未必能夠嚴格遵守簡明指引所建議的程序步驟，但當時理應採用了公私營合作營運的基本原則。

公營部門與私營機構合作的基本原則

3.5 為研究公私營合作的基本原則，小組委員會曾參考測量師學會提交的意見書和口頭陳述的意見，以及立法會秘書處

第III章：政府以公營部門與私營機構合作項目形式發展西九龍文娛藝術區的做法

資料研究及圖書館服務部在2005年3日發表的題為“公私營機構合作”的資料研究文件。資料研究及圖書館服務部曾就廣泛採用公私營合作模式發展公共工程的多個國家的相關做法進行研究。

3.6 據資料研究及圖書館服務部的資料研究文件所載，公私營合作一般具有以下全部或部分特點：

- (a) 由公營部門指定各項核心服務在成效／結果方面的質和量，以及提供服務的時限；
- (b) 由私營機構負責提供指定的服務，而公營部門則負責規管和採購該等服務；
- (c) 通常涉及由10至30年不等的長期關係；
- (d) 雙方各按專長共同分擔責任和風險；
- (e) 私營機構先為項目提供資金，然後從合約期內藉收取費用或款項以取回投資金額；
- (f) 鼓勵私營機構以創新和靈活的方法，在整段項目使用期內提供符合成本效益的優質服務；及
- (g) 以一條龍方式提供項目設計、建造、營運和保養服務。

3.7 與傳統的採購方法一樣，公私營合作規定公營部門必須先：

第III章：政府以公營部門與私營機構合作項目形式發展西九龍文娛藝術區的做法

- (a) 確定某項設施及相關服務的需要；
- (b) 為有關設施及提供相關服務的地點選址；及
- (c) 考慮負擔能力及經濟效益等事宜。

3.8 效率促進組建議，某項目一旦被認為具有以公私營合作形式推行的潛質，便應進行可行性研究，包括作出業務個案的初步評估。由於公私營合作存在各種潛在的問題和風險(包括政府失去控制權、缺乏透明度、私營機構對公眾的問責性不足、服務不可靠等)，效率促進組建議在採購機關之下成立精明委託人小組，就在採購及管理合約過程中會出現的種種問題提供意見。就需要政府撥款的項目而言，政府當局須先向立法會財務委員會申請撥款批准，然後才為有關項目招標。除了財政自給的發展計劃外，在招標過程中接獲的符合要求的建議書，應按照“公營部門比較基準”予以評審，而所據基準是假設採用政府內部的傳統方法進行相關工程項目，經風險調整後所估計的全期費用。即使沒有建立“公營部門比較基準”，效率促進組認為採購機關仍須確定有關做法符合經濟效益。

西九龍文娛藝術區的特點及發展過程

3.9 西九龍文娛藝術區發展計劃是政府歷來進行的最大規模公私營合作項目。該項目初時是計劃興建一個世界級的表演場館，但其後不但演變為興建多項不可轉讓的文化藝術設施，更涉及簽訂為期50年的批地契約，並在發展計劃的30年經營期內，加入經營、維修及管理該等設施的權利和責任，以及在該幅40公頃用地上，建造多項零售及娛樂設施、用作寫字樓的高層大廈、酒店、住宅及其他商業用途的樓宇。中選倡議者

第III章：政府以公營部門與私營機構合作項目形式發展西九龍文娛藝術區的做法

可出售或處置任何可予轉讓的處所，例如住宅單位、商業樓宇及酒店。顯而易見，不可轉讓的設施是發展作公共用途的各項核心設施，而可予轉讓的樓宇則是用作吸引私營機構參與的誘因。

3.10 根據小組委員會取得的資料，政府當局在數個關鍵階段作出主要決定。首先，在1999年年底至2000年3月期間，決定把核心設施由單一表演場館擴展至多項文化藝術設施。其次，將商業元素納入發展計劃之內。最後，採用單一發展模式。

3.11 即使假設有需要提供誘因以吸引私營機構參與，公眾仍預期一個負責任的政府在推展一項涉及40公頃土地的大型發展計劃時，須遵守既定的程序和採用最佳做法。鑒於發展計劃的規模擴大，立法會議員曾於不同場合就多項事宜提出問題，包括發展計劃是否可行，以及在推廣文化藝術發展的項目內加入物業發展是否明智之舉。在2001年4月舉行的概念規劃比賽中，當局提出了分拆發展模式。政府當時的初步構思是，規劃區內適宜交由私人發展的計劃，隨後會公開招標承投，而特區政府亦可能為指定的個別建築物／設施，再行舉辦建築設計比賽。^{註3.1} 按照分拆發展模式，當局會按照一般的顧問遴選程序，聘任顧問負責根據獲獎的概念方案，就規劃總綱作最後定稿。當局會公開招標，讓私營機構參與規劃區內的發展計劃。參與者可靈活建議提供其他設施(例如酒店／住宅／寫字樓發展項目)，但須附上支持理據。當局亦鼓勵參與者提交富有特色的設計，從而創造具有鮮明形象和個性的地標。

3.12 政府當局在2002年2月公布概念規劃比賽的結果，並於同年9月設立一個由政務司司長擔任主席的督導委員會。督導委員會是負責籌劃和指導西九龍文娛藝術區發展計劃的推

^{註3.1} 資料來自有關概念規劃比賽的政府網頁：<http://www.hplb.gov.hk/competition>

第III章：政府以公營部門與私營機構合作項目形式發展西九龍文娛藝術區的做法

行工作。在2003年7月，政府當局向規劃地政及工程事務委員會簡介其擬發出建議邀請書的計劃。政府宣布決定採用單一發展模式，發展全數40公頃土地，而非採用概念規劃比賽中原擬的分拆發展模式。政府當局作出簡介前，並無徵詢公眾或立法會的意見。

3.13 在2003年9月，政府發出建議邀請書，內容包括邀請倡議者根據發展方案提交初步總綱計劃及有關的配套技術、財務和營運建議，並列明願意支付的地價和附上全面的業務計劃書及可持續的財務計劃。政府為解釋其採用建議邀請書方案所提出的理由是，西九龍文娛藝術區發展計劃的規模龐大，而且性質複雜，在製備建議書方面應給予倡議者若干彈性。在政府發出建議邀請書之後，立法會及公眾質疑建議邀請書所提出的綜合方案。政府當局表示，建議邀請書載述的綜合方案可確保在面積廣大的發展區內，所有基建、內部運輸服務及設施或建築物能協調規劃和有效率地興建。對於小組委員會質疑建議邀請書內未有顧及規劃及融資等問題，政府當局解釋，現行的建議邀請書程序已給予最大彈性，讓私營機構發揮創意，並讓政府當局塑造切合公眾需要的西九龍文娛藝術區。政府當局可加入新的要求或範疇，讓入圍倡議者提交修訂建議書，供進一步評審。政府當局會公布評審修訂建議書的準則，以確保公平和提高評審程序的透明度。基於發展計劃的規模和複雜程度，建議邀請書在設計上已提供足夠彈性，讓政府當局與建議者磋商。

3.14 就建議邀請書交回的建議書共有5份，其中兩份建議書因被認為不符合建議邀請書所指定的強制性要求而被剔除，其餘3份建議書則可入圍再予進一步審核。按照原定的時間安排，當局會在2004年12月16日至2005年3月底期間，就入

第III章：政府以公營部門與私營機構合作項目形式發展西九龍文娛藝術區的做法

圍建議書諮詢公眾意見。應小組委員會的要求，公眾諮詢期其後延展至2005年6月底。

3.15 小組委員會注意到，由1998年施政報告至2003年9月發出建議邀請書的5年規劃期內，主責西九龍文娛藝術區發展計劃的政策局及主要官員均有所改變。該項目最初開始時是民政事務局與經濟局的合營項目。在1999年，該項目成為規劃地政局與民政事務局共同負責的項目。在2002年，由政務司司長擔任主席的督導委員會接手負責該項目。政策方向在此期間的改變，可能或多或少反映當時負責該項目的政策局／主要官員的政策目標。

適用於西九龍文娛藝術區發展計劃的各項公營部門與私營機構合作原則和最佳做法

3.16 小組委員會曾詳細研究上述各種發展，藉以瞭解政府當局為何會改變政策方向，以及政府通過甚麼程序，來作出該等重大決定。此外，小組委員會亦根據公私營合作的基本原則，研究政府當局的決策程序。

確定某項設施及相關服務的需要

3.17 就所有基本工程項目而言，無論以傳統的採購方法還是公私營合作模式進行，首先必須確定該項設施及相關服務的需要。為了確定概念規劃比賽的文件所載各項文化藝術設施確有需要，小組委員會察悉，有關方面在1998年11月至2001年4月期間發表了以下研究的報告：

- (a) 旅協的研究；及

第III章：政府以公營部門與私營機構合作項目形式發展西九龍文娛藝術區的做法

(b) 規劃署的研究。

3.18 據簡明指引所載，在評估所需的服務／設施時，須參考：

(a) 香港規劃標準與準則；

(b) 有關部門／機構提出的要求／建議；

(c) 提供類似服務的其他設施的受歡迎程度／使用率；

(d) 向可能使用者／服務供應商進行調查的結果；及

(e) 相關的人口預測。

3.19 小組委員會相信，政府曾考慮規劃署的研究所提出的意見。該項研究強調，發展新的文化設施(尤其是屬全港性的設施)，必須以政策及供應作主導。規劃署的研究確有根據其調查的結果，分析各項文化設施的需要、諮詢藝術界，並就各項新設施的規劃建議發展大綱。該項研究亦重點列述所需的若干設施，包括有需要興建一個世界級的表演場館、設有600至1 000個座位的特別設計的中型表演場館、設有100至300個座位的小型表演場館，以及為藝術家提供各項設施的“藝術區”。然而，規劃署的研究只是旨在提出發展的架構綱領，因此，該項研究認為應按照有關當局的政策方針發展各項新設施，並應就所有公營部門的大型投資項目，進行個別項目的可行性研究及效益研究。小組委員會察悉，政府當局從沒有就西九龍文娛藝術區個別核心設施進行可行性研究及效益研究，只是在建議邀請書內載明，倡議者可就如何設計、建造及營運西九龍文娛

第III章：政府以公營部門與私營機構合作項目形式發展西九龍文娛藝術區的做法

藝術區各項文化藝術設施提交建議書。根據建議邀請書，倡議者在其建議書內納入哪些類別的研究，由其自行決定。

為有關設施及提供相關服務的地點選址

3.20 小組委員會曾研究的另一問題是，有關設施是因為要發展西九龍填海區而納入西九龍文娛藝術區內，還是因為要提供該等設施而重新規劃西九龍填海區。

3.21 規劃署的研究列出了數個地區，指出它們具有潛質發展成為文化娛樂發展區及文化娛樂重建區，並建議規劃署對綜合規劃和劃定該等發展區／重建區的用途進行更詳細的研究。該等地點包括西九龍填海區、灣仔至中環海旁、蘭桂坊及油麻地。

3.22 小組委員會並未發現任何文件，可證明政府當局在決定把西九龍填海區發展為文化藝術綜合區前，曾進行任何該類研究。但小組委員會注意到，政府當局作出上述決定後，曾發表以下數份報告：

- (a) 民政事務局於2002年11月發表的“有關在香港提供區域／地區文化及表演設施的顧問研究”；
- (b) 於2003年3月發表的《文化委員會政策建議報告》(下稱“文委會報告”)；及
- (c) 康樂及文化事務署(下稱“康文署”)於2003年6月發表的“香港公共博物館及香港電影資料館管治模式的顧問研究”。

第III章：政府以公營部門與私營機構合作項目形式發展西九龍文娛藝術區的做法

3.23 “有關在香港提供區域／地區文化及表演設施的顧問研究”認定西九龍填海區為發展新文化設施的主要焦點，並在提述國際經驗的章節中表示：“(雖然很多城市是)在較廣的文化政策和策略架構中發展文化設施，但是個別設施的規劃普遍是獨特的和涉及特定的可行性研究。”^{註3.2}

3.24 文委會報告支持政府把西九龍填海區發展為藝術及文娛綜合區的決定，但指出政府在規劃“硬件”前，應詳細研究“軟件”或文化內容。

3.25 “香港公共博物館及香港電影資料館管治模式的顧問研究”指出，不少關於博物館的提議和討論，都是在欠缺統一政策和計劃的情況下提出的，“因此政府必須擬定博物館發展的總體計劃。一個以優良的規劃原則為基礎的10年總體計劃(包括一項深入的財務影響分析及評估)，將能提供一個讓博物館可以開發新契機、評核新提案的架構。”^{註3.3}

3.26 正如第3.22段所述，小組委員會未能找到任何有關西九龍填海區是否適宜發展成為文娛藝術區的詳細研究，但有一個事例或可說明選址是否適合設立該等設施，並非西九龍文娛藝術區的考慮因素。在一份由康文署擬備以供文化委員會(下稱“文委會”)工作小組於2001年5月23日討論的文件中，康文署建議興建7間採用不同主題的新博物館(包括興建一間水墨博物館)，並表示就興建水墨藝博物館的地點而言，西九龍填海區遠不如西貢理想。該份文件又表示，在西九龍填海區擬建的電影博物館旁興建一座世界級的港式流行音樂博物館，可大大增加前者的吸引力。由於無法找到工作小組的會議紀錄，小組

^{註3.2} “有關在香港提供區域／地區文化及表演設施的顧問研究的行政摘要”第11頁(WKCD-98號文件)

^{註3.3} “香港公共博物館及香港電影資料館管治模式的顧問研究的行政摘要”第14頁(WKCD-99號文件)

第III章：政府以公營部門與私營機構合作項目形式發展西九龍文娛藝術區的做法

委員會並不知道工作小組在何種程度上曾考慮康文署的建議，以及對興建該7間新博物館的優先次序、最佳選址及興建時間作出了怎樣的評估。政府當局只告知小組委員會，文委會工作小組的建議提交文委會後，獲採納為文委會報告內的建議。文委會報告提出了多項建議，其中包括設立若干“旗艦”博物館(例如現代藝術博物館、水墨博物館)，而該等博物館可選址於西九龍文娛藝術區。至於為何選址於西九龍文娛藝術區，便無從稽考。

確立業務個案

3.27 政府當局表明發展西九龍文娛藝術區的其中一個目標，是“*促進政府與私營機構建立長遠伙伴關係，以借助私營機構的財力及商業知識和專長，興建世界級文娛藝術設施、提供高質素文娛藝術節目，以及保存和推廣本地文化傳統。*”^{註3.4}文委會報告建議，西九龍文娛藝術區的規劃發展應貫徹“建立伙伴關係”的原則。文委會報告並強調，政府應促進發展商與文化界建立伙伴合作關係，讓文化界參與各項文化設施的策劃及營運。據政府當局所述，在決定採用公私營合作模式發展西九龍文娛藝術區時，當局所考慮的便是這些因素。

3.28 根據簡明指引及國際最佳做法，一旦認定及證實所需的設施／服務，下一步便是評核所用的採購方案，即應採用傳統的採購方法，抑或公私營合作模式，還是使用其他方法。為保障公眾利益，公私營合作模式須符合經濟效益，方可採用。為評核應採用哪個最佳做法，建立業務個案是必需的步驟。簡明指引訂有建立業務個案的程序，當中包括擬訂“公營部門比較基準”。按照簡明指引內的定義，“‘公營部門比較基準’是在假設的情況下，經風險調整後，由政府自行推展工程項目的費

^{註 3.4} WKCD-103號文件的第4段

第III章：政府以公營部門與私營機構合作項目形式發展西九龍文娛藝術區的做法

用。‘公營部門比較基準’是以政府按公共採購模式提供相關設施／服務的成本的淨現值表示，計算方法是以現金流轉折現法，調整某個共同參考日期的預期現金流轉的遠期價值，然後加以分析。此方法令政府當局可將不同標書加以比較，並可預計政府借貸的估算成本。‘公營部門比較基準’為私營機構提交的標書是否符合經濟效益，提供了一個測試方法。”^{註3.5} “公營部門比較基準”會涵蓋多個開支項目，包括設計、建築、保養、人手、融資費用等。

3.29 簡明指引載明，對於財政自給而不涉及公帑的項目，無須建立“公營部門比較基準”。儘管如此，簡明指引亦訂明，“委託部門亦會希望確定有關做法符合經濟效益，尤其是如果公共土地是以低於十足市值批出。”^{註3.6} 就西九龍文娛藝術區發展計劃而言，政府當局並無建立“公營部門比較基準”。政府當局認為，由於西九龍文娛藝術區發展計劃是財政自給的項目，故無須建立“公營部門比較基準”。政府當局又認為，就西九龍文娛藝術區建立任何“公營部門比較基準”，並不可能，甚至並不相關。當局作出的解釋是，建議邀請書已給予最大彈性，鼓勵私營機構發揮創意，並讓政府根據評審結果和公眾意見，塑造西九龍文娛藝術區；再者，西九龍文娛藝術區內包括商業設施，而商業設施通常不會由公營機構發展。促進商界與文化藝術界建立伙伴合作關係，會帶來無形的利益，該等利益是不能用傳統的成本效益分析方法來衡量的。政府當局表示，儘管如此，政府在擬備建議邀請書前所進行的可行性研究，以及在評審各份建議書所用的成本和收入假設時，均有採用一些由有關政府部門擬備的參考數據。在建議邀請書所訂的下一階段，該等參考數據會予以修訂和微調。政府當局強調，建立“公營部門比較基準”並非一次過的步驟，是持續進行的過程。小

^{註3.5} 效率促進組的簡明指引第31頁(WKCD-83號文件)

^{註3.6} 效率促進組的簡明指引第32頁(WKCD-83號文件)

第III章：政府以公營部門與私營機構合作項目形式發展西九龍文娛藝術區的做法

組委員會認為，批出40公頃土地肯定會有資源方面的影響。“公營部門比較基準”內預期由私營機構承擔的各個開支項目，實際上是由政府以該40公頃用地所取得的地價或其他收入“支付”。因此，小組委員會無法接受當局所指西九龍文娛藝術區發展計劃財政自給，因而無須建立“公營部門比較基準”的說法。

3.30 就此方面，小組委員會察悉測量師學會認為：“最佳效益評核不可與採購程序同步進行，或在採購程序完結時進行，否則便沒有依據可質疑公私營合作項目的基準。”^{註3.7} 沒有“公營部門比較基準”，便欠缺準則來評核倡議者所提交的建議書，而政府亦難以與倡議者進行磋商。小組委員會察悉，在訂有“公營部門比較基準”的一些國家，該等基準是用作一項參考工具，未必會向投標者或公眾披露。在其他國家，“公營部門比較基準”在要求提交建議書時，將會公布周知。鑒於按建議邀請書所訂條款和條件進行磋商的空間頗闊，擬定“公營部門比較基準”或類似比較基準的工具，用作評核和比較的參照準則，實至為重要。

3.31 除了有需要進行經濟效益評估外，小組委員會亦贊同測量師學會的意見，認為政府亦應就西九龍文娛藝術區發展計劃的相關經濟收益進行評估，包括金錢收益及非金錢收益。這是因為文化藝術設施和服務的建設和營運費用，均須以該幅40公頃土地的商業及住宅發展項目作交叉補貼，而該等補貼的全部或部分可撥作資助社會更需要的公共設施和服務。鑒於政府當局在現階段未有擬定“公營部門比較基準”，更遑論有關西九龍文娛藝術區發展計劃相關經濟收益的評估，在此情況下，小組委員會以至公眾在此事上難以評核西九龍文娛藝術區發展計劃採用公私營合作模式，是否符合經濟效益。

^{註3.7} 測量師學會第三份意見書的第9頁(WKCD-105號文件)

第III章：政府以公營部門與私營機構合作項目形式發展西九龍文娛藝術區的做法

3.32 當政府當局決定採用單一發展模式，發展西九龍文娛藝術區時，社會上出現了反對的聲音，尤其是政府當時根本沒有任何客觀的準則可作依據。政府當局提出了多項理由，以支持其決定。該等理由包括：若把該項目分拆發展，政府便須就發展計劃中哪些項目在商業上可行而作出沒有把握的假設，而根據這些假設擬訂總綱發展藍圖存在困難；很難擬備多份內容複雜而互相牽連的土地契約文件；以及失去對各項文化藝術設施作出綜合設計，使其互相補足的機會。然而，這些解釋未能消除市民的疑慮。政府當局亦以多項理由，包括該等資料屬於商業敏感資料及過早披露該等資料會損害政府的議價地位，拒絕披露西九龍文娛藝術區發展計劃各份建議書的財務資料。當局只答允在不影響政府當局議價地位的前提下，在與中選倡議者簽訂臨時協議前，向立法會提交財務及相關的資料。然而，在如此後期才公開該等資料，根本無大意義。

3.33 研究該項目計劃的規劃發展過程，詳細審視該計劃如何由初時的世界級表演場館，演變為西九龍文娛藝術區，或可看到一些有關為何採用公私營合作模式的端倪。行政長官在1998年10月發表題為“羣策羣力 轉危為機”的施政報告中，宣布計劃興建一個“設備先進的新表演場地”，藉以推動旅遊業，以及提供更多機會，讓香港舉辦世界級的表演項目。在1999年的施政報告中再提述此事時，香港剛開始從亞洲金融風暴的影響中恢復過來，1998至99年度的預算赤字達232億元、失業率為6.1%，而物業價格則由1997年的高峰滑落了43%。在當時，公私營合作模式是推展這項建造世界級表演場館計劃的唯一可行方案，而該表演場館是連同西九龍填海區土地用途更改一併規劃。在1999年12月發表的規劃署研究提議採用“規劃增益”方法，例如放寬地積比率的限制、豁免計算部分設施的建築面積、增加地積比率、連結地盤、原址換地或轉換地積比率、發還開支等，發展新的全港性文化設施。

第III章：政府以公營部門與私營機構合作項目形式發展西九龍文娛藝術區的做法

3.34 此外，康文署於2002年11月發表的“有關在香港提供區域／地區文化及表演設施的顧問研究的行政摘要”內亦述明，“(發展策略也同時)辨識到，從傳統商業角度來看，任何文化設施的發展和運作在財務方面均不大可能是可行的；尤其是在一個高土地成本的環境下(如香港)，相對於其他模式的商業和住宅發展而言。在這種環境下，應透過多個合作方案鼓勵私營機構參與，方案包括統稱“規劃增益”的獎勵方法，以及其他的公共與私營機構合作模式如交叉補貼和發展合作伙伴等。”^{註3.8}

3.35 小組委員會獲悉，政府在西九龍文娛藝術區發展計劃中，已盡量在適當情況下考慮該等研究的結果。然而，鑒於政府在欠缺可據以評核甚麼是可行或不可行的基本數據的情況下，推展一項會影響文化藝術長遠發展和一幅面積40公頃土地的用途的公私營合作項目，小組委員會對政府日後是否有實力與倡議者進行磋商和擬訂能保障公眾利益的工程項目協議，深表懷疑。

把天篷列為強制性的要求

3.36 在研究建議邀請書各項安排的過程中，小組委員會察悉，Foster設計建議的天篷，連同該天篷須覆蓋發展區最少55%面積的設計，被列為建議邀請書的強制性要求。小組委員會認為此項安排不合邏輯，因為政府當局既然給予倡議者一定的彈性，甚至可讓他們就各項核心文化藝術設施提出建議(例如博物館的主題)，但在建造天篷(基本上只屬設計方面的事宜)方面，卻不讓他們有其他選擇。在決定把天篷列為強制性的要求時，政府當局主要的考慮因素是，天篷形象獨特，可產生凝聚

^{註3.8} “有關在香港提供區域／地區文化及表演設施的顧問研究的行政摘要”第37頁(WKCD-98號文件)

第III章：政府以公營部門與私營機構合作項目形式發展西九龍文娛藝術區的做法

有力的視覺效果，成為舉世注目的地標。依政府當局之見，天篷可吸引市民及遊客到西九龍文娛藝術區，從而為社會帶來實際的經濟收益。除此之外，天篷可把區內各項設施連貫起來，使多種不同的土地用途渾然一體，對文娛藝術區的整體布局和設計十分重要。天篷可為區內的戶外文娛藝術設施和大片休憩用地，營造一個開放但舒適的環境，令市民和文化藝術團體在天氣欠佳的情況下，仍可享受區內設施。天篷亦可降低在西九龍文娛藝術區內舉行戶外活動所引起的聲浪，減少對附近民居的影響。據政府當局所述，天篷設計所帶來的獨特效果，並非其他設計所能取代。

3.37 小組委員會對當局所說的上述考慮因素並不信服。小組委員會察悉，若干建造業組織及文化藝術團體就有否需要建造大型天篷作為西九龍文娛藝術區地標提出關注意見，當中部分組織及團體亦關注到天篷的財務及技術問題。天篷的建造及保養費用相當龐大。在技術問題方面，有意見擔心天篷的保養維修及消防安全。就此，小組委員會從技術評估委員會(該委員會是為了就個別參賽作品在技術方面的評價向評審團提供意見而成立)的報告得悉下列意見：“*技術評估委員會注意到，部分概念規劃建議實際上很難落實。舉例而言，有數份建議書建議建造覆蓋規劃區所有或大部分範圍的大型天篷，雖然建造該等構築物及在其內建造其他建築物可能是可行的，但天篷的擁有權、管理及保養維修，均可能會出現問題。*”^{註3.9}

3.38 據政府當局所述，當局未有就Foster設計進行獨立的技術可行性研究。反而，當局只是要求Foster and Partners就天篷可行性提供保證，以及相關技術事項的可行解決方案。專業部門考慮過Foster and Partners提供的資料和覆檢Foster設計的技術可行性後，認為與Foster設計相關的技術挑戰，並非不能

^{註3.9} 技術評估委員會報告第37段(WKCD-120號文件)

第III章：政府以公營部門與私營機構合作項目形式發展西九龍文娛藝術區的做法

克服，可在稍後的設計階段解決。政府當局亦在建議邀請書內加入對天篷設計和建造方面的要求，例如須進行工程研究、符合所有法定要求、天篷設計應加建額外構件，以及使用電腦模擬技術，顯示天篷的散熱和散煙效能等。

3.39 鑒於市民對天篷在技術及財務方面的可行性十分關注，小組委員會曾致力查考有關天篷設計獲得接納，以及其後將天篷設計列為建議邀請書的強制性要求的商議過程的資料和紀錄。小組委員會通過一項議案，促請政府當局公開有關技術評估委員會對Foster設計的意見，以及其就建造天篷所涉及的財務安排進行研究的內容。該議案的措辭載於**附錄XV**。儘管小組委員會通過該議案，但政府當局拒絕提供小組委員會所索取的資料，理由是概念規劃比賽文件訂明評審過程絕對保密；公開該等資料會損害參賽者的競爭條件及財政狀況；技術評估委員會已獲悉其評估只供評審團參考而不會被公開；以及過早披露關於財務事宜的研究，會削弱政府的議價地位。

3.40 至於天篷的擁有權及管理問題，政府當局並不反對單一發展模式只是解決事宜的方法之一這說法。小組委員會會在第II期研究工作中進一步研究天篷的問題。

建議邀請書提出的單一發展模式

3.41 社會人士就西九龍文娛藝術區提出了多項關注，當中以建議邀請書提出的單一發展模式引起公眾最大關注。公眾對於政府建議把西九龍填海區發展成為藝術及文娛綜合區，原本甚表歡迎。然而，政府當局在2003年9月發出建議邀請書，公眾在獲悉當局將會採用單一發展模式推展該項發展計劃後，他們對發展計劃的態度便有所改變。

第III章：政府以公營部門與私營機構合作項目形式發展西九龍文娛藝術區的做法

3.42 鑒於該項目計劃規模龐大，而且涉及面積40公頃的土地，社會上多方面的人士均質疑政府當局採用單一發展模式的理據。採用單一發展模式的弊端之一，是缺乏競爭。單一發展模式即使未致於令小型發展商無法參與發展計劃，亦會使其參與變得困難，以致可能入標的投標者人數減少，最終導致投標格價偏高。此外，若採用單一發展模式，日後可能與時並進的文化藝術發展，即使不被該單一中選倡議者支配，亦會受其主導，而該計劃亦無法因應社會的需要，在30年經營期內演進發展。為此，社會人士強烈要求政府當局重新考慮該發展模式。不少人建議重新引入競爭，最好是採用原先提出的分拆發展模式。

3.43 政府當局察悉公眾的態度，但認為單一發展模式對西九龍文娛藝術區發展計劃是適當的。據政府當局所述，單一發展模式會有助進行中央規劃和統籌，從而提升管理效率、降低成本及縮短發展時間。文化藝術設施不宜分拆發展，而分批發展會令各項設施的風格不能貫徹統一。政府當局認為，採用單一發展模式，可避免基礎設施在設計、建築及完工日期方面出現嚴重的協調問題，並可簡化當中涉及的法律文件。

3.44 小組委員會曾研究正反兩面的意見。小組委員會認為，單一發展模式的附帶風險不能接受，而且如倡議者的數目有限，這會令政府處於不利的境地。採用單一發展模式的好處主要在行政方面，而該等好處透過其他方法同樣可以達致，但缺乏競爭，則可能有損發展計劃日後的推展，以及影響政府從該40公頃土地所取得的收入。

第III章：政府以公營部門與私營機構合作項目形式發展西九龍文娛藝術區的做法

其他方案

3.45 小組委員會察悉，西班牙政府採用了不同的方案，發展在性質及規模上均與西九龍文娛藝術區發展計劃相若的阿班多爾巴拿計劃。阿班多爾巴拿計劃是一項成功的嘗試，將一個經歷了非工業化及經濟衰退的受污染城市改造成為一個文娛藝術區。阿班多爾巴拿是一個河濱地區，處於畢爾包都會區的心臟地帶，而畢爾包則是西班牙北部畢沙卡伊亞省的首府。發展阿班多爾巴拿的構思，是由畢爾包市議會在1987年提出討論。為推展該計劃，有關當局在1992年成立了一間由多個公共機構組成的非牟利有限責任公司，名為Bilbao Ria 2000(下稱“畢爾包2000公司”)。與西九龍文娛藝術區一樣，有關當局在1993年舉辦了一項國際性都會規劃比賽，邀請各界為阿班多爾巴拿提出概念規劃。美國建築師Cesar Pelli提交的設計在比賽中勝出。該項得獎的規劃設計其後被多番修改，主要是迎合物業市場的需求上升，以及更顧及公眾用地的安排，但以文化為重點的原則沒有改變。與西九龍文娛藝術區發展計劃不同的是，畢爾包2000公司採用分拆發展模式推行阿班多爾巴拿計劃。該計劃被拆細為多幅土地，再分階段批予不同的發展商作發展用途，而賣地收益則用來資助在該區未能財政自給的發展設施，例如畢爾巴古根漢博物館。阿班多爾巴拿計劃與西九龍文娛藝術區發展計劃的比較載於**附錄XVI**。

3.46 阿班多爾巴拿計劃至今取得的成功經驗，反證政府當局採用單一發展模式推行西九龍文娛藝術區發展計劃的支持理據未必成立。

第IV章：西九龍文娛藝術區發展計劃如何解決本港文化藝術發展所需的基礎設施與支援服務的匱乏之處

4.1 正如在第III章中指出，就某項設施及其相關服務的需要進行評估，是確立應否採用公私營合作模式的第一項測試。由於西九龍文娛藝術區內各項文化設施，以及把西九龍填海區發展成為藝術文娛綜合區等事宜，並沒有進行任何詳盡的可行性研究和財務可行性研究，小組委員會認為有需要研究清楚以下問題：對於現時提供文化藝術設施方面的匱乏之處，以及本港文化藝術發展的長遠需要等事宜，政府所瞭解的程度為何；按照建議邀請書發展方案進行發展的西九龍文娛藝術區，能否有助解決該等匱乏之處和長遠需要。在進行研究期間，小組委員會特別留意政府當局制訂其政策及推行策略所採用的機制。

政府當局在文化藝術發展方面所擔當的角色

4.2 自70年代開始，政府在香港的藝術發展過程中，一直扮演統籌者兼催化者，以及所需基本設施的供應者的角色，並在有需要時提供財政或其他資助，藉以培育新進藝術家或新的藝術形式。昔日，文化基礎設施主要是透過與兩個前市政局以伙伴關係合作提供的。在兩個前市政局於2000年1月解散後，當局就文化藝術事宜設立一個新的行政架構。在新的架構下，康文署接掌為全港提供康樂及文化服務、管理文化設施，以及推行文化節目活動等方面的責任。政府亦透過興建場地提供基建方面的配套。目前，康文署轄下共有15個文化場地、12間博物館、1個視覺藝術中心，以及1間電影資料館。

4.3 現時，文化政策屬於民政事務局局長轄下的職責範圍。小組委員會發現，民政事務局局長從未發表任何官方文件，全面列明政府就文化藝術的中期和長遠發展所作的遠景前瞻及釐定的發展方向。政府在回應小組委員會的提問時表示，

第IV章：西九龍文娛藝術區發展計劃如何解決本港文化藝術發展所需的基礎設施與支援服務的匱乏之處

政府當局接納在2003年3月發表的文委會報告所提出的建議，這實際上就是政府的文化政策。

4.4 文委會於2000年4月成立，是一個高層次的諮詢組織，負責就文化政策及資源調配的優先次序，向政府提出建議。該諮詢組織在提交文委會報告後，再無舉行任何會議。文委會當時的成員名單載於**附錄XVII**。文委會在報告內提出大約100項涉及整體政策及執行策略的建議，並確認“以人為本”、“多元發展”、“尊重表達自由、保護知識產權”、“全方位推動”、“建立伙伴關係”，以及“民間主導”等概念，作為推動文化發展的策略。報告所涵蓋的範圍相當廣泛，包括香港的文化定位、文化藝術教育、文化設施、資源分配及架構檢討、未來文化圖景等。在2004年2月，政府正式就文委會報告作出回應。在其回應中，政府表示接納文委會報告所提出的其中94項建議，並就該報告內所臚列各項事宜，逐一發表意見。上述回應其後被政府當局視為對文委會報告給予的支持，以及政府的整體文化政策的藍圖。換言之，文委會報告是第一份、也是唯一一份這方面的文件，全面概述香港特區政府的文化藝術政策，以及其對西九龍文娛藝術區與政府的文化藝術政策有何相關之處所持的立場。

4.5 正如政府當局所述，其文化政策旨在致力創造一個有利於自由表達和藝術創作的環境，從而鼓勵更多人參與文化藝術活動。政府所扮演的催化者角色，提供財政支援(主要是透過香港藝術發展局(下稱“藝發局”)進行)、教育(透過香港演藝學院(下稱“演藝學院”)進行)和宣傳等，藉以推動和鼓勵文化藝術發展。在2005至06年度，藝發局和演藝學院獲分配的每年經常資助金分別為9,740萬元及1億5,090萬元。現時，獲政府及藝發局提供資助的專業表演團體共有10個。

第IV章：西九龍文娛藝術區發展計劃如何解決本港文化藝術發展所需的基礎設施與支援服務的匱乏之處

4.6 在發展文化設施方面，小組委員會注意到，規劃署的研究指出，在發展新的文化設施，特別是在全港性的層面上，必須是以政策推動，並以供應作主導。小組委員會察悉，政府完全贊同這方法，並且經常在其發展文化服務的策略中，重點強調這點。

文委會就西九龍文娛藝術區所提出的發展方向

4.7 小組委員會注意到，在文委會於2000年成立之前，有關在西九龍填海區發展文化藝術區的構想，於90年代中期已開始進行討論，而規劃工作則於1998至99年度展開。文委會在發展西九龍文娛藝術區一事所扮演的角色，主要是從文化藝術的角度發表其對該發展計劃的意見。此外，文委會亦特別成立一個工作小組，研究有關西九龍文娛藝術區的事宜。文委會在2003年3月發表其最後的《政策建議報告》，並於該報告中表示支持發展西九龍文娛藝術區。換言之，發展西九龍文娛藝術區的計劃，並非因為政府當局的相關政策而出現。在文委會報告尚未發表之時，政府當局早已決定發展西九龍文娛藝術區。

4.8 文委會支持政府把西九龍填海區發展為一個藝術及文娛綜合區的決定，並認為西九龍文娛藝術區對香港的文化發展而言，是一個千載難逢的機遇。此外，文委會又提出以下各項意見：

- (a) 區內的文化設施必須與非文化設施作有機的融合，從而產生最佳的凝聚效應，創造一個活潑開放的文化空間，以培育富創意的人才。

第IV章：西九龍文娛藝術區發展計劃如何解決本港文化藝術發展所需的基礎設施與支援服務的匱乏之處

- (b) 區內的文化設施，亦應與香港現在和未來的大型文化設施互相配合，確保資源的有效運用。
- (c) 區內的文化設施，必須配合香港文化發展的長遠需要。政府在規劃文化“硬件”設施之前，應先考慮有關的“軟件”或文化內容。在文化區的發展過程中，政府應促成發展商與文化界的伙伴關係，讓文化界參與區內文化設施的策劃及將來的運作。

顯而易見，對文委會而言，西九龍文娛藝術區的一個重要目標，就是要培育富創意的人才，因為這些人才對本港文化藝術的長遠發展至為重要。此外，西九龍文娛藝術區的規劃工作不應獨立於其他的發展規劃。政府有責任確保資源得以有效運用，使西九龍文娛藝術區內的擬議興建設施，能與香港其他現有的文化設施互相配合。依文委會之見，文化軟件應是西九龍文娛藝術區發展計劃的中心所在，建議的硬件設施只是達到目的的手法。

4.9 鑒於政府當局堅稱，文委會的政策建議已經成為政府的文化藍圖，小組委員會曾研究，文委會就西九龍文娛藝術區所提出的發展方向，在西九龍文娛藝術區的發展過程中獲考慮的程度。

藉匯聚效應以創造一個培育人才的環境

4.10 正如第III章中提及，政府在擬訂建議邀請書所載各項核心文化設施的需求時，曾經參考不少相關的研究和報告書。建議邀請書所載列的核心文化設施複述如下：

第IV章：西九龍文娛藝術區發展計劃如何解決本港文化藝術發展所需的基礎設施與支援服務的匱乏之處

- (a) 一座劇院綜合大樓，內設3個劇院，座位數目分別為最少2 000個、800個及400個；
- (b) 一個可容納最少10 000個座位的演藝場館；
- (c) 一個博物館群，由4間不同主題的博物館組成，淨作業樓面面積合共最少75 000平方米；
- (d) 一座藝術展覽館，淨作業樓面面積最少10 000平方米；及
- (e) 一座海天劇場和最少4個廣場。

除核心設施外，建議邀請書亦容許倡議者建議其他藝術及文化設施，例如廣場、電影院、商業藝廊、藝術天地、藝術訓練設施、工作坊及製作室等。

現有表演場地的使用情況

4.11 小組委員會察悉，旅協和規劃署兩者的研究均確定有需要興建世界級的表演場地。規劃署的研究更認為有需要興建設有600至1 000個座位的為特別主題設計的中型表演場館，以及由私營機構提供設有100至300個座位的小型表演場館。規劃署的研究雖然確定有需要興建上述表演場地，但亦認為不同類型的文化設施的需求情況會有所不同。有部分設施的使用率會很高，有些則不然。設施使用率方面的差異，主要是反映相關設施在質素和地理分布位置有所不同。康文署轄下可供舉辦文化及非文化活動的演藝場地在1997至2005年期間的入座率載於**附錄XVIII**。

第IV章：西九龍文娛藝術區發展計劃如何解決本港文化藝術發展所需的基礎設施與支援服務的匱乏之處

4.12 一如附錄XVIII所載，相對於其他活動(例如研討會、講座、會議、工作坊、典禮、社區、學校、宗教及體育活動等)，各個演藝場地在舉辦文化藝術活動方面的使用率差異甚大。在香港文化中心、大會堂、香港體育館及葵青劇院等演藝場地，超過80%的使用率均屬文化藝術活動；但亦有部分演藝場地，例如伊利沙伯體育館、北區大會堂及大埔文娛中心，所錄得的使用率均低於50%。

4.13 小組委員會注意到，對文化設施是否足夠的問題，社會各界的意見不一。規劃署的研究指出，在兩次分別於1998年和1999年進行的調查中，成功訪問800名市民和400名文化設施使用者，而大部分的受訪市民和使用者對現有文化設施的數量、質素、交通便利程度和提供輔助設施等各方面均感到滿意。然而，同一項研究亦曾訪問及諮詢超過45個與藝術界相關的團體或人士，他們認為在設施的分配、營運及新設施的發展方面，存在一系列不足之處，當中包括主要設施的類別、某些藝術界別的設施及在某些地點的設施。在康文署於2001年11月至12月期間進行的調查中，曾以電話訪問大約1 500名市民，蒐集有關他們對分區／地區文化設施的使用情況和意見的資料，而受訪者對文化設施是否足夠的問題亦意見分歧。

4.14 小組委員會發現，部分獲諮詢的藝術團體曾強調，由於香港嚴重缺乏表演及彩排場地，本港文化發展的進度已因此而受阻。這些藝術團體在訂租合適的表演場地方面，曾遇到極大的困難，若製作時間表會因租用表演場地的問題直接受到影響，則情況更形嚴重。因此，他們歡迎在西九龍文娛藝術區內興建新的文化設施，因為此舉可提供現時需求甚殷的場地空間，以便栽培本地人才，並讓表演團體得以繼續營運。他們贊同政府的意見，認為文化設施的提供應“以供應作主導”，並且有信心待新的文化設施落成後，市民的文化意識亦會逐步發

第IV章：西九龍文娛藝術區發展計劃如何解決本港文化藝術發展所需的基礎設施與支援服務的匱乏之處

展，對本港和世界各地的表演團體所推出的文化藝術節目產生興趣。這些獲諮詢的藝術團體估計，上述安排再加上新的表演場地須設有駐場藝團的規定，西九龍文娛藝術區將會提供機會，有助“旗艦”藝團的發展，以及培育本地人才。

4.15 為評估香港是否嚴重缺乏表演場地，小組委員會曾研究康文署轄下演藝場地近年的使用率(附錄XVIII)，並發現有部分演藝場地的使用率極高，有些則不然。使用率較高的場地大部分均是交通便利的高質素場地，例如香港文化中心及大會堂。至於使用率偏低的場地，則主要是位於例如大埔及北區等新發展地區的地區性設施。這些場地的使用率，有很高的比例是來自非文化活動，例如舉行會議、體育及社區活動等。然而，政府當局表示，根據國際標準，80%的平均使用率對演藝場地而言已屬非常令人滿意。至於使用率相對較低的設施，例如北區大會堂、大埔文娛中心或其他地區性的場地。這些場地並非特別為演藝用途而興建，對於專業的舞台表演，均會有不少建築設計及其他技術方面的限制，因而難以吸引藝術團體在該處上演精彩的文化藝術節目。小型表演場館(最多可容納500個座位)及中型表演場館(設有500至1 000個座位)的需求其實極為殷切，尤以地點適中的場地為然。部分地點適中的劇院每日入座率差不多達致全院滿座，而當中超過90%均與文化藝術活動有關。

4.16 部分獲諮詢的藝術團體指出，很多表演場地的使用率看似甚高，但其實不少在該等場地舉行的活動跟文化藝術毫無關係，學校畢業禮便是其中一例。雖然非文化性質的活動大多在日間舉行，但已對舞台布置及晚間彩排活動造成困難。另一方面，若干地區性表演場地的使用率卻非常低。政府應研究有何方法可改善該等設施的使用情況，然後才耗費鉅款建造新的設施。

第IV章：西九龍文娛藝術區發展計劃如何解決本港文化藝術發展所需的基礎設施與支援服務的匱乏之處

4.17 就此，政府當局解釋，為提高有關場地的使用率，當局必須讓非文化性質的活動租用該等設施，但只有在有關場地並無文化活動租用的情況下，訂租期才會獲得覆實。政府當局承認，現有文化設施的管理工作仍有提高成效的空間，以便能配合社會各界不同的需要。然而，當局仍然認為，確有需要在西九龍文娛藝術區提供新的表演場地。

4.18 就此方面，小組委員會察悉，其中一個落選倡議者所提出的建議，特意偏離建議邀請書所訂明的強制性要求，原因是該倡議者認為，透過重新分布現有設施的主題，並為現有的主要文化設施(例如香港文化中心)注入新生命和活力，維多利亞港兩岸海旁(包括西九龍文娛藝術區)的設施會有很大的潛力發展成為文化中樞。

興建4間主題博物館

4.19 按建議邀請書所載，4間博物館的擬議主題分別為：現代藝術博物館、水墨博物館、設計博物館和電影博物館。據政府當局所述，該等擬議主題是在參考不同來源的資料後訂定的，主要的參考資料則為文委會報告的建議，而有關建議是文委會經考慮在其轄下成立的博物館工作小組(下稱“工作小組”)所作結論後提出的。成立該工作小組的目的，是研究本港公共博物館的功能定位，以及未來的發展模式。在2001年1月至2002年8月期間，工作小組共舉行8次會議，就多項事宜進行討論，其中包括未來新博物館的發展。

4.20 遺憾的是，政府當局無法提供任何有關該工作小組所作商議的紀錄。因此，小組委員會並無任何資料，可從中得知工作小組如何評估新博物館的需求，以及如何達致其結論。據政府當局所述，工作小組在2001年11月19日通過一份由康文署

第IV章：西九龍文娛藝術區發展計劃如何解決本港文化藝術發展所需的基礎設施與支援服務的匱乏之處

擬備的文件，該文件指出：“由於文化旅遊是新興事業，世界各大城市都競建新館，以配合國民教育、終身學習、促進旅遊和建立身份認同的政策。根據兩次觀眾調查，香港藝術館的觀眾約佔30%是遊客……故此，香港應大力拓展博物館服務，以追上世界其他大城市的水平，豐富市民的文化生活，及促進文化旅遊。”^{註4.1} 該文件繼而建議興建7間不同主題的博物館，當中包括香港現代藝術館、水墨博物館，以及香港電影博物館。此外，該文件亦建議香港現代藝術館應涵蓋例如設計和攝影等應用藝術。

4.21 工作小組曾於2001年5月23日討論另一份由康文署擬備的文件，當中指出，就水墨博物館的選址而言，西九龍填海區遠不如西貢吸引。該份文件又表示，在擬議的香港電影博物館旁設立一間世界級的香港流行音樂博物館，可大大提高電影博物館的吸引力。小組委員會相信工作小組應曾研究此事，但沒有資料說明為何在康文署建議興建的7間博物館中，工作小組其後向文委會提交的建議，是設立例如現代藝術博物館和水墨博物館等“旗艦”博物館，而博物館選址可在西九龍文娛藝術區。

4.22 政府當局強調，博物館的擬議主題是經考慮文委會報告的建議及文化藝術團體的意見後選出的。然而，小組委員會卻從一份於2000年3月提交規劃地政及工程事務委員會的文件^{註4.2} 中得悉，在工作小組於2001年進行商議之前，政府早已建議把現代藝術和電影這兩個擬議主題納入為概念規劃比賽的核心設施的一部分。

^{註4.1} CHC/M/09/01第8段，WKCD-132號文件的附件

^{註4.2} WKCD-3號文件的附件

第IV章：西九龍文娛藝術區發展計劃如何解決本港文化藝術發展所需的基礎設施與支援服務的匱乏之處

4.23 儘管文委會報告及其後各個文化藝術團體提出的意見均認為有需要設立若干主題博物館，小組委員會不能確定西九龍文娛藝術區是否該等擬議博物館的最佳選址。此外，小組委員會亦不能確定，政府當局(特別是康文署)有否考慮藉調整現有的博物館所提供的服務，以提供擬議的主題博物館的可行性。

興建展覽場地

4.24 小組委員會察悉，建議邀請書所建議的設施包括一座藝術展覽館，淨作業樓面面積最少10 000平方米。該項核心設施將會是一座設備齊全的大樓，內設多個設計靈活、設備完善的展覽廳，以便舉行不同類型的展覽會和展示來自海外或本地的藏品。鑒於這座展覽館並不計算在淨作業樓面面積合共最少75 000平方米的博物館群之內，小組委員會曾作出研究，確定這項載於建議邀請書的設施有否足夠的理據支持。

4.25 現時，本港5所主要博物館(即香港藝術館、香港歷史博物館、香港文化博物館、香港科學館及香港太空館)的總展覽場地面積合共30 504平方米。小組委員會明白到，在香港這個獨特的環境，社會人士普遍對文化藝術缺乏興趣。文化藝術活動的入座率波動很大，除非是特別的節目，入座率通常都會偏低。雖然小組委員會並無進行任何詳盡的研究，探討有何替代方案可確保展覽場館更獲善用，但委員普遍覺得，部分傳統類型博物館的管理手法缺乏新意，是導致博物館的參觀人次偏低的原因之一。在這方面，政府當局強調，按照國際標準而言，康文署轄下博物館的參觀人次不算低。由於有新的博物館在2000至2001年期間相繼落成啟用，康文署轄下的博物館在2002年的總參觀人次高達460萬，而踴躍程度不但一直維持，總參觀人次更於2004至05年度上升至478萬。

第IV章：西九龍文娛藝術區發展計劃如何解決本港文化藝術發展所需的基礎設施與支援服務的匱乏之處

4.26 另一方面，小組委員會察悉，獲諮詢的藝術團體大致上認為，香港嚴重缺乏類似博物館的展覽場地，可供外界團體租用，以舉辦私人性質的展覽會和藝術活動。這點已獲政府提供的統計數字證實。^{註4.3} 康文署轄下13間博物館的總展覽場地面積合共44 503平方米，但可供外界租用以舉辦展覽會的展覽場地卻只有964平方米。換言之，近98%的展覽場地均用於舉辦由政府提出的展覽會，或陳列政府的長期展品。現時可供藝術團體或個人使用的博物館場地有兩個，就是香港科學館和香港電影資料館，分別提供面積750平方米和214平方米的場地，可作舉辦私人性質的展覽會和藝術活動之用。正如有藝術團體指出，提供展覽場地讓公眾租用，可有助促進市民大眾的文化藝術欣賞技巧、創意和表達能力。同時，亦可提供場地，以供推動藝術傳意和藝術交流。他們相信，採用“建立伙伴關係”的管理模式，可為這方面的發展提供機會。小組委員會察悉，政府當局對於使用博物館的地方舉辦屬私人性質的展覽會持不同的看法。康文署轄下的博物館的核心職能，就是購藏、保存、展覽，以及進行有關歷史文物和一般常識的主題教育工作。位於全港不同地區的其他文化場地，亦有一些展覽廳或展覽場地，總樓面面積合共4 806平方米，可供租用作展覽場館。

文化軟件的發展

4.27 小組委員會注意到，就文化政策和文化設施的發展所進行的各項研究，全都指出有需要發展文化軟件。在獲諮詢的藝術團體中，有為數不少的團體較關注本港文化設施過多，但文化軟件卻沒有相應發展。他們認為，若缺乏良好的內容和優質的節目，西九龍文娛藝術區的新設施只會是大而無當。他們關注到，按照建議邀請書所指明的安排，提供文化軟件將會是

^{註4.3} 政府當局就香港的博物館提供的資料(WKCD-128號文件)

第IV章：西九龍文娛藝術區發展計劃如何解決本港文化藝術發展所需的基礎設施與支援服務的匱乏之處

中選倡議者的責任，而該中選倡議者基本上卻是私人發展商。他們憂慮，西九龍文娛藝術區的營運者在就西九龍文娛藝術區內各項設施的用途進行規劃時，會較為着重盈利方面的事宜。若世界級的演藝場館在絕大部分的時間均用於舉行較受歡迎的大型國際製作／活動，根本無助於鼓勵本地藝術文化發展或培育本地人才。獲諮詢的藝術團體對於營運者可自行決定藝術界的需要和決定給予藝術團體甚麼程度的支援，表示極有保留。另一方面，政府當局相信，就把國際盛事引進香港和照顧本地藝術界這兩方面的需要而言，要在兩者之間取得平衡，最合適的安排就是讓西九龍文娛藝術區日後的管治當局肩負此責。在本港舉行國際盛事，不但可促進文化交流，更可為本地藝術家提供在國際團體工作的機會。

4.28 該等獲諮詢的藝術團體對於日後支持本港文化藝術發展的資助政策表示關注，小組委員會對此亦有同感。雖然有部分節目可以自負盈虧，但大部分卻無法如此。對於為不同的藝術團體及表演節目提供不同金額的資助，以推動文化教育及多元化發展的事宜，應由政府負責承擔。為此，政府必須確保在該30年經營期內及其後，均有穩定的撥款來源。小組委員會亦與該等藝術團體同樣關注到，由於未有就倡議者為保養文化設施和支援文藝活動所作財務承擔的程度進行清晰的評估，實難以確定當局與中選倡議者簽訂50年批地契約以換取資金這個建議方案，是否比例相稱。

規劃及諮詢過程的不足之處

4.29 小組委員會雖然認同香港有需要增添新的文化設施，但未能確定政府所建議的西九龍文娛藝術區，是否這方面發展的最佳路向。有多項相關的事宜，例如建議調整現有博物

第IV章：西九龍文娛藝術區發展計劃如何解決本港文化藝術發展所需的基礎設施與支援服務的匱乏之處

館的功能，以及提高現有演藝場地的使用率等，在西九龍文娛藝術區的建議計劃中未加處理。基本上，主要的問題源自政府過於倚賴私營機構來填補“軟件”方面的不足，這反映於建議邀請書所採用的方案。鑒於經營期長達30年，小組委員會始終非常懷疑，在沒有訂定具體表現指標的情況下，把推動文化發展的責任完全交給中選倡議者，是否適當之舉。

4.30 小組委員會瞭解到，不同的藝術和表演團體在西九龍文娛藝術區發展計劃中各有不同的利益關涉。在不同團體同時提出互有競爭的要求之間求取適當平衡，例如解決“旗艦”表演團體與小型表演團體之爭、高檔文化與大眾文化之爭，以及主流文化與另類文化之爭等，如此棘手的工作，應由政府負責處理，而非由中選的倡議者負責。小組委員會明白到，政府仍會是主要的場地和經費提供者，並希望西九龍文娛藝術區能為文化藝術界另闢天地，以更靈活的方式提供新的經費資助和場地。問題的核心是，怎樣才可達到這個目標。

4.31 正如康文署委託進行的“香港公共博物館及香港電影資料館管治模式顧問研究”在2003年6月指出，“香港政府轄下的許多部門和機關，紛紛着意於建設許多不同目標和用途的新博物館，例如促進觀光旅遊、保存文物，或是市區重建等。諸如此類的許多提議和討論，都是在欠缺統一政策和計劃之下提出的，因為目前還沒有一個為香港博物館群的長期發展而擬定的總體計劃。由於建設博物館需要巨額資金和佔用昂貴的土地，其後還需要大筆經費來維持經營，因此政府必須擬定博物館發展的總體計劃。”^{註4.4} 小組委員會認為，同樣的原則亦應一致適用於香港各個表演場地。

^{註4.4} 康文署的研究第8項建議(WKCD-99號文件)

第IV章：西九龍文娛藝術區發展計劃如何解決本港文化藝術發展所需的基礎設施與支援服務的匱乏之處

4.32 小組委員會認為，由於缺乏有力的理據支持建議邀請書就西九龍文娛藝術區日後的核心文化設施所訂的相關要求，政府應調整倡議者在決定各項文化設施的需要和管理理念方面獲賦予的廣泛自主權，從而恢復掌控文化設施和相關服務的長遠發展。與其在欠缺客觀準則的情況下訂定硬件的需要，政府應訂立一個機制，以便與公眾(尤其是文化藝術團體)攜手合作，決定硬件設施、軟件發展，以及其他配套的優先次序。這才是充分善用西九龍文娛藝術區所帶來的發展機遇的最佳之道。

第V章： 結論及建議

結論

5.1 就規模、複雜程度及所涉的資源而論，西九龍文娛藝術區發展計劃是政府近年提出的最大型工程項目之一。西九龍文娛藝術區絕非只是一個工程項目。這項計劃不但展示了鴻圖遠景，更帶來千載難逢的機遇，讓香港在該幅眺覽維多利亞港的40公頃土地上，創造一個發展文化藝術的理想天地。政府這項計劃理應受到市民歡迎，而市民亦理應給予支持。然而，由於該發展計劃在設計、規劃及融資方面出現種種爭論，促使了內務委員會成立小組委員會，對發展計劃的內容及發展程序進行研究。

5.2 小組委員會首先研究政府有否依循所需的適當程序以保障公眾利益；以及所建議的西九龍文娛藝術區在多大程度上可補足本港文化藝術設施和服務現時的匱乏之處，和滿足本港文化藝術發展的長遠需要。研究結果顯示，政府當局在規劃及推行程序上有連串缺漏之處，下文各段將會適當加以說明。這些問題會對公眾利益帶來潛在風險，而所涉風險必須先正視解決，方可繼續推展西九龍文娛藝術區發展計劃。

5.3 小組委員會認為香港確有能力發展一個藝術及文娛綜合區，而西九龍填海區是其中一個值得考慮的地點。小組委員會贊同文化委員會(下稱“文委會”)的意見，認為在發展文化基礎設施方面，有需要推動發展例如觀眾拓展和藝術教育等“文化軟件”；而在規劃“硬件”之前，必須先對該等“軟件”詳加考慮。小組委員會看到西九龍文娛藝術區所帶來的機遇，但同時亦注意到政府當局在把握此機遇時，採用了一個異乎尋常的途徑，偏離了在發展公帑資助工程項目時應採用的做法及原則。小組委員會瞭解到有需要給予彈性，以求取最佳的經濟效益，但做法必須符合良好管治的原則，藉以保障公眾利益。

第V章：結論及建議

5.4 政府當局認為，西九龍文娛藝術區只牽涉土地，並不涉及龐大的資本開支或經常開支，因此無須經立法機關審批。然而，小組委員會認為，面積40公頃之大的土地是重要的公共資源，而為期50年並附連出售及出租該幅土地上住宅和商業樓宇的權利的批地契約，實在是一項貴重的產權。政府在處置該項公共資源和貴重的產權，以及推行與此有關的政策時，必須受到行政機關內部和立法機關的適當監察制衡。此外，同樣重要的是，當局最少亦須在每一個關鍵階段諮詢市民大眾，方可採取一項不能撤回的步驟。經審議所取得的資料，並與政府及市民討論後，小組委員會得出結論，認為上述各個範疇均有重大缺失之處。這些缺失之處綜述於下文各段。小組委員會肯定西九龍文娛藝術區發展計劃必須徹底修訂，方可繼續推展，而為此，小組委員會提出了各項建議。在提出西九龍文娛藝術區未來路向的建議時，小組委員會特別注意一項在2005年1月5日的立法會會議席上獲立法會議員通過的議案，當中指出單一發展模式未能確保能最有效利用香港珍貴的土地資源和維護公眾利益。該項議案的措辭載於**附錄XIX**。小組委員會在擬備各項建議時，已顧及該議案所提出的行動方向。

行政會議的參與程度不足

5.5 一如在第II章中解釋，行政長官會同行政會議在批地事宜及城市規劃程序中，具有憲制和法定的角色。小組委員會對行政會議在整個發展過程中只擔當有限的角色，感到詫異。有關紀錄顯示，行政長官會同行政會議在1999年11月決定檢討西九龍填海區的土地用途後，政府當局便沒有再就西九龍文娛藝術區發展計劃的進展向行政會議匯報，直至2003年6月，政府當局準備發出載有單一發展安排的建議邀請書之時。政府當局先前並沒有就該發展計劃融資方案的決策，諮詢行政長官會

第V章： 結論及建議

同行政會議。當局準備有待有關程序的頗後階段，方向行政會議申請批准即將與中選倡議者簽訂的臨時協議。

5.6 關於城市規劃程序，小組委員會感到詫異的是，制訂圖則程序曠日持久，當局遲遲仍未把早已建議的“其他指定用途”分區計劃大綱和經修訂的說明書，呈交行政長官會同行政會議批准。該說明書具有改變西九龍文娛藝術區制訂圖則程序的效力，儘管仍未獲行政長官會同行政會議批准，當局已將此當作為已被批准的議定程序發展西九龍文娛藝術區。小組委員會認為，政府這些舉措，嚴重削弱了香港多年來為確保內部問責所建立的制度。

5.7 以小組委員會所見，就西九龍文娛藝術區而言，行政會議看來未有履行其在處置土地及批核分區規劃圖方面的憲制和法定角色。以小組委員會所見，行政會議亦看來須依靠政府當局按後者所訂的時間表提出建議，以供其批准。有關把西九龍填海區的土地權，以50年為期批予單一發展商(包括出售及出租該土地上的商業及住宅樓宇)的決定，看來是由政務司司長領導的督導委員會在未經事先諮詢行政會議的情況下作出的。行政長官會同行政會議在選出屬意的發展方案後才參與其事，實在太遲。

5.8 小組委員會認為上述情況令人極為不安。現行的批地安排顯然未有顧及以土地作提供資助的資源的情況，而當中涉及的土地卻有重大的財政影響。就目前情況而言，似乎公職人員(例如地政總署署長)獲授的權限，並無設立任何批核上限，而現時亦似乎沒有任何明訂程序，規定凡涉及重大土地用途的建議，均須呈交行政長官會同行政會議批准。在沒有足夠監察制衡的情況下，香港寶貴的土地資源很易便會落入數位公職人員手中由其支配。

第V章： 結論及建議

立法會未獲充分諮詢

5.9 立法會根據正常審批程序，審核及批准政府處置公共資產及資源的憲制角色，被當局繞過。雖然《基本法》賦予立法會批准稅收和公共開支的角色，但立法會卻未獲給予機會適當審核西九龍文娛藝術區發展計劃的財務安排。政府以西九龍文娛藝術區發展計劃是個財政上“自給”的項目為理由，一開始便認定立法會在該發展計劃的融資方面沒有任何角色。政府當局把該發展計劃定為“公私營合作”項目，並利用該40公頃土地作資源來獲取資金，但從未特別就該項目由分拆發展模式改為單一發展模式這個轉變，徵詢立法會的意見。實際上，當局根本連提醒立法會注意這個極其重大的轉變也沒有，而結果，發展模式的轉變引起了最大的爭論。由1999年11月規劃地政及工程事務委員會聽取當局簡介西九龍填海區土地用途的檢討需要，至2003年9月當局發出建議邀請書期間，當局曾在2000年3月及2002年2月，告知規劃地政及工程事務委員會有關概念規劃比賽的事宜，藉此諮詢立法會。當時，當局並未提及可能採用單一發展模式，甚至全無提及任何形式的融資方案。規劃地政及工程事務委員會下一次聽取當局就西九龍文娛藝術區作出的簡報，已是在2003年7月。政府當局選擇進行諮詢的時間和模式，以至向議員提供資料的程度和範圍，其手法令立法會未到非常後期的階段，根本從未能夠適當地瞭解或審核該發展計劃的融資事宜。

5.10 小組委員會與規劃地政及工程事務委員會委員同樣深切關注到當局利用40公頃土地，融資發展西九龍文娛藝術區，繞過了立法機關，而立法機關是唯一根據《基本法》擁有批准公共開支的憲制職權的機構。小組委員會認為，若在有可能低於市值的情況下處置貴重的土地資源或以金錢或實物作公帑補貼，應如公共開支一樣須受審核。有關事宜應進一步作

第V章： 結論及建議

出研究及討論，以求政府當局與立法機關有清晰的共同理解，以期日後可透過透明開放的程序，達致上述審核的目的。

適當的程序及公私營合作模式

5.11 西九龍文娛藝術區的發展歷史，顯示了該發展計劃的政策及規劃方向經歷連串改變：

- (a) 由發展一個表演場館演變為發展多項文化設施；
- (b) 由佔地約5.5公頃的單一項文化設施，演變為西九龍填海區40公頃土地上的文化商住綜合區；
- (c) 由舉辦締造維多利亞港新面貌的公開比賽，演變為舉辦西九龍填海區概念規劃比賽；
- (d) 由政府初步構思的分拆發展模式演變為單一發展模式；及
- (e) 在發展文化設施方面，由傳統的“特定需求”模式演變為“供應主導”及“民間主導”，然後再演變為現時的“公開徵求建議”模式。

5.12 就西九龍文娛藝術區此類大型發展計劃而言，在短時間內接二連三作出改變，如未能妥為處理，可對技術及行政支援配套造成嚴重問題。

5.13 發展世界級表演場地的構思被視為經濟局的“旅遊業”措施，收納在1998年施政報告內。規劃署曾在1998年年初展開一項研究，以便制訂文化設施的規劃標準與準則。在研究過程

第V章： 結論及建議

中，規劃署着重探討在包括西九龍填海區在內的若干個地點發展藝術區的可能性。與此同時，規劃環境地政局已按照西九龍填海區原來的分區計劃大綱圖申請撥款，用以建造一個輔助道路網，估計費用為2億9,900萬元。有關工程如期在1998至1999年度招標及施工，但行政長官會同行政會議在1999年11月通過檢討西九龍填海區的土地用途後，該等工程須予作廢。已經施工的2億1,000萬元工程合約須予取消，以致價值2,400萬元的已完成工程作廢。

5.14 由1999年年底開始，政府採用了史無前例的“捷徑”來發展西九龍文娛藝術區，偏離了標準的程序：

- (a) 並無先行確定發展藝術及文娛綜合區的計劃確有需要及符合經濟效益，便決定推行該發展計劃；
- (b) 未經探討所有融資方案及未有利用獲廣泛認同的評核工具(例如“公營部門比較基準”)來確證發展計劃符合經濟效益，便匆匆決定採用公私營合作模式；
- (c) 利用40公頃政府土地作為資助來源，未向立法機關申請撥款批准，便進行發出建議邀請書的程序；及
- (d) 未有尋求行政會議批准，便決定上述政策方向。

5.15 西九龍文娛藝術區涉及的財政影響，令政府當局有需要考慮採用公私營合作模式。然而，為了保障公眾利益，公私營合作模式必須符合經濟效益，才應採用。根據國際做法，政府當局應建立一個“公營部門比較基準”，提供客觀的參考數

第V章： 結論及建議

據，用作評估提供所需設施或服務的最佳方案，並測試私營機構提交的標書是否符合經濟效益。即使西九龍文娛藝術區發展計劃是財政自給的項目，政府當局仍須提出支持理據，以證明該發展計劃確有需要，以及採用公私營合作模式符合經濟效益。在西九龍文娛藝術區發展計劃中，政府當局並無遵照效率促進組的公私營合作模式指引所訂的步驟，亦沒有建立任何“公營部門比較基準”。就此方面，政府當局堅稱，就西九龍文娛藝術區而言，沒有需要制訂“公營部門比較基準”，因為政府希望在建議邀請書程序中納入最大彈性，藉以鼓勵私營機構發揮創意。小組委員會不認同此觀點。若政府有“工具”就多個開支項目(包括設計、建造、保養、人手等)進行詳細的成本分析，便可取得參考數據，以評估公私營合作模式是否符合經濟效益，並可讓政府當局清楚知道私營機構現時的承擔額，從而加強政府的議價地位。欠缺了類似“公營部門比較基準”此類工具，政府當局實未能作出最好裝備，與倡議者進行談判。雖然政府當局強調曾就財務事宜及發展計劃對私營機構的吸引力進行可行性研究，但政府當局未能向小組委員會提供任何資料，證明確曾進行這些研究。考慮到計劃規模及所涉及的財政資源，該發展計劃實與重大的公眾利益攸關。然而，政府卻倚賴建議邀請書的倡議者建議西九龍文娛藝術區應有哪些基礎設施(包括核心文化設施的屬意主題)和軟件內容，以及當局應給予他們甚麼“誘因”，作為提供有關基礎設施的交易。欠缺評核所需的客觀準則和參考數據，亦嚴重削弱政府與倡議者談判時的議價能力。同時，建議邀請書亦沒有訂立任何獨立機制，用以查核中選倡議者在30年經營期內的表現，只是載列概括的法律架構，規管中選倡議者與政府的權利和責任。

第V章： 結論及建議

- 5.16 在西九龍文娛藝術區的規劃和推行方面，政府：
- (a) 在欠缺明確界定的文化政策目標及在沒有詳細分析有關的核心文化設施有否需要的情況下，決定興建一系列的核心文化設施；及
 - (b) 未就個別設施的技術要求進行可行性研究，便把多項核心文化設施納入建議邀請書內，任由倡議者自行決定是否進行該等研究。

規劃及推行大型基本工程的標準程序與西九龍文娛藝術區發展程序的比較，載於**附錄XX**。

5.17 小組委員會察悉兩宗當局略過適當程序的事例。其一，在1999年12月發表的規劃署的研究認定，西九龍填海區是其中一個具潛質發展為文娛發展區的地點，並建議政府當局對綜合規劃和劃定該等地點的用途進行更詳細的研究。然而，當局從沒有進行該等研究。

5.18 其二，康文署在2002年11月發表的“有關在香港提供區域／地區文化及表演設施的顧問研究”載明，個別設施一般須透過特定的可行性研究，進行獨特的設施規劃。但並無任何紀錄顯示，政府當局曾就西九龍文娛藝術區任何一項核心文化設施進行可行性研究。

5.19 小組委員會相信，政府各政策局及部門均十分熟悉標準程序和做法，以及採用該等程序和做法的目的。在發展西九龍文娛藝術區的過程中偏離標準程序，部分原因在於政策方向頻頻改變，以及當局決定把所有事宜留待一項全面的“財政自給”公私營合作項目解決所致。在其他所有基本工程項目中，

第V章： 結論及建議

遵從必要的推行步驟(例如就個別設施進行可行性研究)行事，視作當然。然而，在西九龍文娛藝術區發展計劃中，政府卻任由各個倡議者自行決定是否在其建議方案內包括作有關研究。小組委員會認為，推行此項規模空前龐大的文化項目，理應更有必要遵從應有的程序，以充分保障公眾利益，並使政府及立法機關可作有效監察。即使採用公私營合作模式，任由倡議者自行決定是否遵守該等必要步驟，政府當局如此做法，令至為重要的公眾利益蒙受極大風險。

整個發展過程欠缺有系統的諮詢

5.20 小組委員會又發現，在西九龍文娛藝術區的“硬件”內容及該發展計劃可如何有助推動本港“文化軟件”方面，整體上欠缺有系統的諮詢。西九龍文娛藝術區帶來機遇，讓香港發展為區域的文化及演藝中心。為充分發揮本港硬件基礎設施的優勢，民間應參與文化設施的管理(包括節目規劃)，而當局亦理應與專業的藝術團體，建立伙伴合作關係。

5.21 小組委員會相信，香港旅遊協會、規劃署、文委會在提交其各自研究範疇的建議前，可能曾徵詢藝術界的意見。然而，該等研究無一是探討在西九龍填海區發展藝術區一事或在該區內建設的各項設施。小組委員會察悉，政府當局保證確曾向文化藝術界進行諮詢，包括在2003年舉行集思會暨多次意見小組會議。然而，小組委員會並未看到政府當局曾就西九龍文娛藝術區可能需要的硬件和軟件，向市民或藝術界進行任何有系統的諮詢。

5.22 小組委員會認為，就一項影響本港文化藝術長遠發展，並涉及40公頃土地用途的發展計劃而言，當局在作出重大決定前，必須在每個階段進行廣泛的公眾諮詢。當局務必以推

第V章： 結論及建議

動社會熱心參與為目標，營造一個培育藝術人才和文化融合的環境，並以此鼓勵創意工業發展，以及提高市民欣賞文化藝術的興趣。

5.23 小組委員會發現，公眾就發展策略及融資安排進行的討論甚少。雖然政府當局聲稱確曾就西九龍文娛藝術區發展計劃諮詢社會各界人士，但部分建築界專業人士及藝術團體在發出建議邀請書後對發展模式的反應，似乎未能反映政府當局曾進行任何實質的諮詢。

5.24 在此必須強調的是，當政府決定在西九龍填海區發展文化藝術區時，文委會報告勾劃的文化藝術政策藍圖尚未存在。因此，西九龍文娛藝術區是在政策真空的情況下決定的。政府當局並無確保西九龍文娛藝術區背後有明確界定的政策目標支持，反而給予倡議者範圍廣泛的彈性，任由他們在各自的建議方案內建議文化硬件和軟件的內容。換言之，規劃文化硬件和軟件的責任轉移給倡議者。事實上，按建議邀請書所述，倡議者若有充分理據，可修訂各間博物館的主題。他們亦可建議其他文化設施，例如藝術訓練設施、工作坊及製作室。若一如政府當局聲稱，提供文化設施須以供應作主導，則西九龍文娛藝術區的中選倡議者在很大程度上可間接決定日後文化藝術發展的方向，包括培育文化人才及推廣藝術教育。這不可能是文委會報告的意向，該報告是鼓勵政府促進私營機構參與及經營文化設施。小組委員會認為文化軟件的規劃責任絕不能交予私營機構。

未來路向的建議

5.25 小組委員會察悉，雖然設計及融資安排備受強烈批評，但社會人士對在西九龍填海區發展藝術、文化、商業及娛

第V章： 結論及建議

樂綜合區深表支持。向立法會表達意見的團體大多關心該計劃應如何推行，多於該計劃應否推行。根據第I期工作的研究所得，小組委員會提出以下未來路向的建議。

(A) 放棄採用單一發展模式

5.26 社會各界對單一發展模式表示有強烈保留。政府提議採用單一發展模式，認為此安排是充分善用公營部門和私營機構的資源和專才的最佳方法。然而，採用分拆發展模式亦同樣可以達致該等目的，而這實際上是概念規劃比賽的文件裏的發展模式。小組委員會曾研究單一發展模式與督導委員會採納為西九龍文娛藝術區強制性要求的天篷有多大程度的關連。小組委員會認為，即使天篷設計可取，亦無須採用單一發展模式。政府當局採用單一發展模式，實無合理根據。當局應放棄採用缺乏公眾支持的單一發展模式，並審慎研究其他可行的發展策略，例如分拆發展、漸進式的推行方案，以及其他可鼓勵競爭和推動私營機構投入資源與專才的安排。在設計發展模式時，政府當局應充分諮詢立法會，而凡在有可能低於市值的情況下處置土地資源或以金錢或實物作公帑補貼，更應徵求立法會的批准。

(B) 就發展模式及推行策略廣泛諮詢公眾及相關界別

5.27 政府當局應確保發展模式和推行策略能獲得公眾廣泛支持，方可進一步推展計劃。在此方面，政府當局必須獲得代表社會各界的立法會的支持和批准。當局應向市民大眾(特別是有關的專業界別和藝術界人士)進行有系統而廣泛的諮詢，以釐定西九龍文娛藝術區發展計劃各項發展需要的優先次序，以及由此而引致的財政影響。

第V章： 結論及建議

5.28 政府當局就文化軟件的需要進行公眾諮詢時，應安排進一步宣傳文委會報告的內容，以及政府對文委會所提建議的立場。文委會報告提供了一個良好基礎，推展政府此方面的工作，着力推廣以“全方位推動”、“民間主導”的方式，發展和管理文化設施。小組委員會認為，透過讓私營機構參與其事，在文化設施的管理手法上引入新意和革新，有其可取之處，但政府須確保本身對所希望達致的目標有清晰的理念，並相應訂定各項表現指標。為此，文化藝術團體的意見至為重要。只有經常徵詢民間的意見，並與民間以伙伴形式緊密合作，政府方能規劃及建立一套切合社會需要的文化政策。

(C) 確保決策程序具透明度及問責性

5.29 鑒於西九龍文娛藝術區發展計劃涉及龐大的公共資源，行政會議在決定應否對有關發展模式和推行策略給予政策支持方面，應擔當積極的角色。在整個發展過程中，當局應充分及適時諮詢行政會議，並向其匯報發展計劃的最新進展。

5.30 代表社會各界的立法機關在審核政府的政策及推行策略方面，應擔當積極的角色。政府當局應採取積極和合作的態度，適時提供有用而詳盡的資料，以便立法機關可就該等政策和策略進行有意義的討論，政府當局並應考慮立法機關提出的各項建議。

(D) 根據客觀的經濟效益分析及財務可行性研究，重新考慮與私營機構以伙伴形式合作發展西九龍文娛藝術區的程度

5.31 為了向公眾適當負責，確保採用公私營合作模式符合經濟效益，以及建立評估建議方案和與倡議者議價時所依據的客觀準則，政府當局應以推行策略及時間表為基礎，重新評估

第V章： 結論及建議

發展計劃各個階段的財政影響。正如上文第5.15段所解釋，在沒有財務分析的情況下，政府當局在推行一項不但涉及40公頃土地，更關係本港文化藝術長遠發展的大型工程項目時，力求新穎創意，實在欠缺穩重。鑒於西九龍文娛藝術區發展計劃的推行模式對公共資源有廣泛影響，當局應盡快公開有關財務分析的結果，讓公眾知悉，以示其開誠布公，並且向公眾負責。

5.32 小組委員會認同以公私營合作模式進行類別合適的基本工程項目有其好處，並且注意到政府越來越傾向採用公私營合作模式。然而，現行有關公私營合作的指引須作重新考慮，才可應用於涉及多種功能和性質複雜的工程項目。此外，政府亦有迫切需要制訂客觀的準則，用以決定應否採用公私營合作模式進行某個工程項目，以及合適的應用模式。政府當局應與公眾和立法會磋商，制訂此方面的準則。

(E) 進行研究以確定西九龍文娛藝術區擬設的每項核心設施的需要及技術要求

5.33 政府當局應從速研究西九龍文娛藝術區擬設的每類文化設施的需要及技術要求。本報告所提及的各項研究雖主張文化設施的提供應以供應作主導，但同時亦確認有需要就擬提供的特定文化設施進行可行性研究。進行該等可行性研究，不但為了確定是否有需要建設特定的文化設施，亦可評估提供及經營此等設施所需的經常資源。此方面的資料應利用作為日後就設施方面進行採購工作的議價基準。

(F) 就西九龍文娛藝術區的發展事宜設立監督機構

5.34 各個不同的藝術和表演團體曾就硬件需要提出不同意見。為評估西九龍文娛藝術區內各項硬件設施的優先次序，

第V章： 結論及建議

以及硬件內容可如何與軟件需要配合，實有必要設立一個不偏不倚及透明開放的監督機構。此機構應委以監督該項計劃發展事宜的重任，其職責包括以下各項：

- (a) 確定社會的軟件需要；
- (b) 評估硬件設施及實施時間表；
- (c) 監察可行性研究及財務可行性研究的進行；
- (d) 制訂財務需求及私營伙伴合作的模式和參與條款；
- (e) 統籌及推行基建設施的發展，包括設計、規劃及實施；及
- (f) 就西九龍文娛藝術區各項核心設施的管理與營運，與藝術界以伙伴形式共同承擔整體控制及監察的工作。

5.35 小組委員會想強調一點，評估應提供甚麼硬件以配合軟件，是政府在以私營機構為伙伴的形式之下，應肩負的責任。在決定應提供甚麼硬件以配合藝術文化的未來發展(特別是配合西九龍文娛藝術區發展所需)的時候，當局應理順現有設施的使用情況，並檢討現時服務水平與藝術界對服務的期望兩者之間的差距。小組委員會認為康文署現時所管理的文化設施仍有頗大的空間，可作進一步發展。上述的監督機構應與政府共同進行全面檢討，以評估設施和服務的不足程度，並釐定發展計劃的優先次序，尤以西九龍文娛藝術區的情況為然。

第V章：結論及建議

5.36 這個監督機構的職能及成員組合，將是小組委員會在第II期工作中研究的其中一個範疇。為此，小組委員會將於2005年9月前往阿班多爾巴拿進行考察。阿班多爾巴拿處於畢爾包都會區的心臟地帶的河濱地區，畢爾包是西班牙北部畢沙卡伊亞省的首府。阿班多爾巴拿發展計劃在多方面均與西九龍文娛藝術區發展計劃相若，例如兩者的發展規模及均以文化為發展重點。小組委員會將會研究規劃及實施該項目時所採用的公私營合作模式，以及為統籌阿班多爾巴拿發展計劃的實施而設立的非牟利有限法律責任公司的運作機制。

(G) 立法會的跟進行動

5.37 今次研究工作發現當局在土地資源管理、規劃程序、保障公共資源，以及制訂同時涉及多個政策局與政府部門的長遠政策方面，均有多項行政上的缺失。小組委員會建議，此等事項應由立法會及相關的事務委員會積極跟進。

簡稱

簡稱

Foster設計	Foster and Partners領導設計
公私營合作	公營部門與私營機構合作
文委會	文化委員會
文委會報告	《文化委員會政策建議報告》
城規會	城市規劃委員會
建議邀請書	西九龍文娛藝術區發展建議邀請書
旅協	香港旅遊協會
特區	特別行政區
財委會	立法會財務委員會
康文署	康樂及文化事務署
測量師學會	香港測量師學會
概念規劃比賽	西九龍填海區概念規劃比賽
演藝學院	香港演藝學院
簡易指引	《服務市民 —— 善用私營機構資源： 公營部門與私營機構合作的簡易指引》
藝發局	香港藝術發展局

附錄

西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會

委員名單

主席	梁家傑議員, SC
副主席	涂謹申議員
委員	田北俊議員, GBS, JP 何俊仁議員 何鍾泰議員, S.B.St.J., JP 呂明華議員, SBS, JP 吳靄儀議員 周梁淑怡議員, GBS, JP 陳鑑林議員, SBS, JP 單仲偕議員, JP 曾鈺成議員, GBS, JP 劉皇發議員, 大紫荊勳賢, GBS, JP 劉慧卿議員, JP 蔡素玉議員, JP 霍震霆議員, GBS, JP 石禮謙議員, JP 張宇人議員, JP 陳偉業議員 余若薇議員, SC, JP 李永達議員 梁國雄議員 郭家麒議員 張學明議員, SBS, JP 湯家驊議員, SC 詹培忠議員 劉秀成議員, SBS, JP 鄭經翰議員 鄭志堅議員

(總數：28名委員)

西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會

研究範圍

I. 土地用途及規劃

- 以該幅面積40公頃的用地發展西九龍文娛藝術區是否適當
- 與該項目的目標有關的概念規劃、主要發展規範，以及商業部分與文化藝術部分的組合比例
- 該個批租期長達50年的項目的規劃過程、公眾諮詢工作、邀請提交意向書、招標模式及發展監管

II. 與文化藝術發展的配合

- 因應香港的長遠及可持續發展文化藝術政策，為西九龍文娛藝術區提供硬件設施
- 有鑒於相關設施日後的需求情況而選定將於西九龍文娛藝術區提供的文化藝術設施的種類及規模
- 讓本地文化藝術界參與西九龍文娛藝術區的發展及營運
- 西九龍文娛藝術區與現有的文化藝術主管當局和組織的關係

III. 財務影響與安排

- 西九龍文娛藝術區的文化藝術部分的發展及營運費用的計算方法
- 財務方案：單一發展還是分拆招標
- 政府對西九龍文娛藝術區的財政承擔，以及預期可從西九龍文娛藝術區的商業及其他部分的發展與營運賺取的收益
- 倡議者建議的財務安排及其就文化藝術設施提出的收費政策
- 如有經營期，經營期屆滿後的移交安排

IV. 環境考慮因素

- 西九龍文娛藝術區發展計劃的可持續發展

V. 成立法定機構以監察西九龍文娛藝術區發展計劃的推行情況

VI. 其他相關事宜

- 載列於發展建議邀請書內的強制性規定(例如天篷)
- 甄選及評審的準則和程序，例如在公眾諮詢期間收集的公眾意見所佔的比重
- 西九龍文娛藝術區發展計劃的管治模式

西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會

工作計劃

每一期研究工作的建議時間表以及所須達致的目標如下：

- (a) **第I期**：須於**2004至05立法年度結束前**完成研究下列事宜：
- 西九龍文娛藝術區發展計劃按照政府就公營部門與私營機構合作(下稱“公私營合作”)項目所訂定的原則進行的程度為何；
 - 政府所建議的西九龍文娛藝術區在補足現有文化藝術設施的匱乏之處和滿足本港文化藝術發展的長遠需要的程度為何；及
 - 政府所建議的西九龍文娛藝術區是否該幅位於西九龍的面積40公頃用地的最佳發展方案。
- (b) **第II期**：須於**2005年年底**前完成研究下列事宜：
- 根據現時的規劃規範(相關設施的種類及設計規定)和財務安排(單一發展模式、提供予藝術團體的支援、取得藏品、收費政策等)發展西九龍文娛藝術區是否適當；
 - 政府當局在西九龍文娛藝術區及支持本港的文化藝術發展方面所應扮演的角色為何；
 - 應設立何種管理架構以確保西九龍文娛藝術區的文化藝術設施的規劃、發展及管理的工作，以及所推行相關的政策，均符合專業水平；及
 - 本地的文化藝術界可如何參與西九龍文娛藝術區的規劃及發展工作。

曾就西九龍文娛藝術區發展計劃以口頭向
規劃地政及工程事務委員會和民政事務委員會
陳述意見的團體一覽表

1. 工程界社促會
2. 牛棚藝術村管理委員會
3. 活力星國際有限公司
4. 藝穗會
5. 文化事務職系大聯盟
6. 香港藝術中心
7. 香港藝術行政人員協會有限公司
8. 香港藝術發展局
9. 香港芭蕾舞團
10. 香港中樂團
11. 香港基督教服務處
12. 香港建造業總工會
13. 香港博物館館長協會
14. 香港舞蹈團
15. 中港考古研究室
16. 香港地產行政學會
17. 香港話劇團
18. 京崑劇場有限公司
19. 環境藝術館
20. 香港工程
21. 春天創意有限公司
22. 藝林國際有限公司
23. 太古地產
24. 建築師事務所商會有限公司
25. 民主黨
26. 藝穗會
27. 香港演藝學院
28. 香港建築師學會
29. 香港規劃師學會
30. 香港測量師學會
31. 香港工程師學會
32. 水墨會有限公司
33. 香港國際藝評人協會
34. 西九龍民間評審聯席會議
35. 香港地產建設商會
36. 香港薈萃有限公司
37. 進念二十面體有限公司

曾以口頭向西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會
陳述意見的團體一覽表

1. 春天創意有限公司
2. 香港測量師學會
3. 水墨會有限公司
4. 西九龍民間評審聯席會議

曾向西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會
提交意見書的團體／人士一覽表

1. 一名市民
2. 香港戲劇協會
3. 香港當代文化中心
4. Planet Time
5. 春天創意有限公司
6. 歷豐諮詢集團
7. 香港測量師學會
8. 水墨會有限公司
9. 西九龍民間評審聯席會議
10. 香港崇德社

西九龍文娛藝術區相關事件時序表

日期	事件	諮詢立法會
1998年年初	香港旅遊協會(下稱“旅協”)委聘進行一項有關在香港興建新的表演場館的研究(下稱“旅協的研究”)	
1998年3月	規劃署委聘進行一項有關審核文化設施需求及制訂新規劃標準的研究(下稱“規劃署的研究”)	
1998年9月5日		旅協向民政事務委員會提交意見書，表示本港亟需興建更多表演場地。
1998年9月23日	工務小組委員會建議把“西九龍填海計劃”部分工程提升為甲級工程，估計費用為9億1,400萬元。	
1998年10月7日	行政長官在《施政報告》中宣布，政府當局計劃在西九龍填海區興建一個設備先進的新表演場館，用以舉辦更多世界級文化盛事。	
1998年10月16日		財務委員會批准工務小組委員會把西九龍填海區工程提升等級的建議。
1999年2月	旅協的研究的總結報告所得的結論是，香港需要興建一座新的國際表演場館，並為此在西九龍填海區選定一幅面積5.5公頃的土地。	

日期	事件	諮詢立法會
1999年10月6日	行政長官在《施政報告》中再確認政府當局計劃在西九龍填海區興建一個主要表演場館，並宣布有意舉辦一項公開設計比賽，為維多利亞港締造新面貌。	
1999年11月16日	行政長官會同行政會議作出命令，西九龍填海區南部的用途應從根本檢討，以便把該處發展為一個世界級藝術及文娛綜合區。	
1999年11月18日		政府當局向規劃地政及工程事務委員會簡介為何需要檢討西九龍填海區的土地用途。
1999年12月	規劃署的研究確認本港有需要興建適當的場地以舉辦世界級的表演活動，並就發展文化娛樂區選定多個地點。	政府當局把檢討西九龍填海區南部用途及刪除西九龍填海區部分工程的決定通知財務委員會。價值2,400萬元的已完成工程因進行重新規劃而作廢。 政府當局向民政事務委員會簡介西九龍填海區表演場館的規劃事宜，以及政府對規劃新設施以產生匯聚效應的立場。
2000年3月9日		政府當局向規劃地政及工程事務委員會簡介就一系列核心文化設施舉辦公開概念規劃比賽的事宜，包括分別為當代藝術及電影設立主題博物館，以及各個商業發展項目。

日期	事件	諮詢立法會
2000年4月	文化委員會(下稱“文委會”)成立，負責就文化政策及資源調配的優先次序向政府提出建議。	
2001年4月6日	政府當局展開西九龍填海區概念規劃比賽，以便公開招標承投規劃區內可交由私人發展的計劃。	
2001年6月	效率促進組發出題為《服務市民——善用私營機構資源》的小冊子。	
2001年11月19日	康樂及文化事務署(下稱“康文署”)向文委會轄下的博物館工作小組建議興建7間新的博物館，當中包括其後獲納入發展建議邀請書(下稱“建議邀請書”)的4間主題博物館。	
2001年年底	康文署委聘進行一項有關在香港提供區域／地區文化及表演設施的顧問研究(下稱“康文署的研究”)。	
2002年2月28日	政府公布西九龍填海區概念規劃比賽的結果，Foster and Partners的天篷設計取得冠軍。	政府當局將概念規劃比賽的結果通知規劃地政及工程事務委員會。
2002年9月	政府當局成立由政務司司長擔任主席的西九龍文娛藝術區發展計劃督導委員會。	

日期	事件	諮詢立法會
2002年11月	康文署的研究就現有各項設施建議一項重整計劃、選定西九龍填海區為發展全港性新設施的重點地區，並特別提出以公私營機構合作模式作為資助各項新設施的方法。	
2003年4月	文委會提交其《政策建議報告》，支持把西九龍填海區發展為一個藝術及文娛綜合區，並建議興建4間主題博物館。	
2003年6月	政府當局就採用建議邀請書方案諮詢行政長官會同行政會議。	
2003年7月4日		政府向規劃地政及工程事務委員會作出簡介，表示有意就西九龍文娛藝術區發出建議邀請書。
2003年7月11日	城市規劃委員會(下稱“城規會”)展示其就西南九龍分區計劃大綱圖作出的修訂，把西九龍填海區劃為“其他指定用途”，附連“藝術、文化、商業及娛樂用途”(下稱“其他指定用途”)。	
2003年8月	效率促進組發出《公營部門與私營機構合作的簡易指引》。	

日期	事件	諮詢立法會
2003年9月5日	政府當局發出建議邀請書，藉簽訂為期50年的批地契約，邀請投標者以單一發展模式發展及管理一系列文化藝術設施。建議邀請書訂明倡議者可出售及出租相關土地上的住宅及商業發展項目。	
2003年11月至 2004年7月		<p>規劃地政及工程事務委員會與民政事務委員會就討論建議邀請書各自舉行會議並舉行聯席會議。</p> <p>立法會在2003年11月26日通過一項議案，促請政府當局全面檢討西九龍文娛藝術區發展計劃、恪守文委會提出的各項策略原則，並讓文化界參與該等設施的規劃和日後的運作。</p>
2004年3月26日	城規會展示就西南九龍分區計劃大綱草圖作出的進一步修訂，把西九龍填海區南部一個擬建的碼頭刪除，並修訂分區計劃大綱圖內的說明書，澄清城規會有意採用兩階段模式規劃西九龍文娛藝術區。	
2004年11月	政府當局向行政長官會同行政會議作出諮詢，而行政長官會同行政會議批准西九龍文娛藝術區發展計劃督導委員會的建議，即5份建議書中有3份可入圍予以進一步評審，但另外兩份則須予剔除。	

日期	事件	諮詢立法會
2004年11月10日	政府宣布，5份建議書中有3份符合評審西九龍文娛藝術區發展計劃第一階段建議邀請書的基本要求。就入圍建議書進行的公眾諮詢工作將會在2004年12月中展開。	規劃地政及工程事務委員會與政府當局討論相關進展。
2004年12月16日	就入圍建議書展開公眾諮詢。諮詢期延展至2005年6月30日。	
2005年1月5日		立法會通過一項議案，要求政府當局處理多項事宜，包括取消被列為強制性要求的天篷、撤回以單一招標批出40公頃土地，以及成立一個法定組織，負責規劃、發展及管理西九龍文娛藝術區。
2005年1月14日	城規會展示就西南九龍分區計劃大綱草圖作出的進一步修訂。	
2005年1月21日		內務委員會決定成立小組委員會，研究及跟進與西九龍文娛藝術區發展計劃有關的事項，包括與文化藝術發展的配合、土地用途及規劃、環境考慮因素、財務影響與安排，以及其他相關事宜。

西九龍填海區概念規劃比賽的
比賽簡介內將會包括的
核心設施與自選設施

核心設施

- 可容納1 800至2 200個座位的國際級演藝中心，是整個規劃區的焦點所在
- 可容納大約6 000至8 000人的大型廣場，可作多種用途
- 設有各種規模的劇院及小戲場
- 綜合博物館，例如動畫館、當代美術館和兒童博物館等
- 藝術坊：為藝術工作者和設計師提供工作室、創作、訓練及展覽作品的場地

自選設施(以下只屬舉例)

- 可容納大約35 000至60 000個座位的大型綜合館，供舉辦大型活動
- 工藝市場
- 主題娛樂設施，例如零售店鋪、食肆、溜冰場、遊戲機中心、電影院或全天候戲院等
- 酒店酒店式住宅單位／住宅發展
- 甲級寫字樓
- 游船碼頭，以舉辦海上遊樂活動
- 直升機停機坪
- 其他與藝術、文化和娛樂有關的配套設施

資料來源：政府當局就2000年3月9日的規劃地政及工程事務委員會所提供的文件的附件

西九龍填海區概念規劃比賽評審團

成員名單

主席	Lord ROTHSCHILD, GBE
委員	蒲祿祺先生, BBS, JP 張信剛教授, JP 周梁淑怡議員, JP Peter F V DROEGE教授 劉秀成教授, SBS 梁振英議員, GBS, JP Peter W ROGERS先生 Peter G ROWE教授 吳良鏞教授

西九龍填海區概念規劃比賽技術評估委員會

成員名單

主席

規劃署署長

成員

官方成員

建築署署長或其代表

康樂及文化事務署署長或其代表

非官方成員

陳弘志先生
香港園境師學會會員

周子京教授
香港工程師學會會員

林健枝教授
環境諮詢委員會委員

李頌熹先生
香港測量師學會會員

呂震寰教授
香港建築師學會會員

曹誠淵先生, BBS
香港藝術發展局成員

葉祖達先生
香港規劃師學會會員

西九龍文娛藝術區發展計劃督導委員會

成員名單

主席	政務司司長
副主席	房屋及規劃地政局局長
成員	環境運輸及工務局局長 財經事務及庫務局局長 民政事務局局長 律政司司長或代表 房屋及規劃地政局常任秘書長(規劃及地政) 旅遊事務專員 建築署署長 地政總署署長 康樂及文化事務署署長 規劃署署長 土木工程拓展署署長



立法會
LEGISLATIVE COUNCIL

附錄 XII

(傳真號碼：2899 2916)

來函檔號 YOUR REF :
本函檔號 OUR REF : CB1/HS/2/04
電話 TELEPHONE : 2869 9245
圖文傳真 FACSIMILE : 2869 6794
電郵地址 : cshiu@legco.gov.hk

香港
花園道
美利大廈9樓
房屋及規劃地政局
房屋及規劃地政局局長
(經辦人：劉錦泉先生)

劉先生：

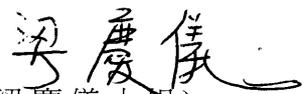
西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會

本人謹代表小組委員會，請閣下澄清以下問題：

- (a) 確認政府當局有否就西九龍文娛藝術區發展計劃進行任何可行性研究，包括財務評估／研究；
- (b) 若(a)項的答覆為有進行研究，請告知有關評估／研究的進行日期或期間、研究的範圍，以及參與評估／研究的政策局／部門；及
- (c) 若(a)項的答覆為有進行研究，請提供有關的資料。閣下可塗去當中被認為是性質敏感的資料，或以密函形式提供該等資料。

祈請於**2005年6月21日**前盡早賜覆。

小組委員會秘書


(梁慶儀小姐)

副本致：梁家傑議員(小組委員會主席)

2005年6月17日

The Government of the Hong Kong Special Administrative Region

房屋及規劃地政局

香港花園道美利大廈



Housing, Planning and Lands
Bureau

Murray Building,
Garden Road, Hong Kong

Tel : 2186 6284

Fax : 2899 2916

本局檔號 Our Ref.

來函檔號 Your Ref.

香港 中區
昃臣道 8 號
立法會大樓
西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會秘書
梁慶儀小姐

梁小姐：

西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會

謝謝你於 6 月 17 日的來信。

我們過去曾在小組委員會的會議上解釋，亦曾在文件編號 WKCD-103 的附件中提及，政府曾就各項研究制訂一些財務假設，過早披露這些研究可能削弱政府日後與建議者進行磋商時的議價地位，令政府不能為市民爭取符合公眾利益的方案。但若刪去相關的財務資料，則公開研究意義不大，更有可能造成誤導。就此，我們已同意在與中選建議者簽訂臨時協議前，在不影響政府議價地位的前提下，向立法會提供財務及其他相關資料。

房屋及規劃地政局局長

(姚繼卓



代行)

2005 年 6 月 21 日

西南九龍分區計劃大綱草圖編號S/K 20/14的《說明書》的修訂項目

(以下段落代替《說明書》原有的第 7.7 段)

7. 土地用途地帶

7.7 其他指定用途：總面積 78.81 公頃

7.7.1 此地帶涵蓋撥作某些特定用途的土地，包括批發市場、碼頭、加油站、西區海底隧道繳費廣場、貨物裝卸區、鐵路車站、通風大樓、公用事業設施維修及工具存放廠(包括電力支站)，以及擬議西九龍文娛藝術區。

7.7.2 該區北部有兩塊主要的「其他指定用途」用地，分別用作發展長沙灣綜合批發市場第一期及第二期。綜合批發市場第一期於一九九三年九月落成，緊貼欽州街西的西北面，提供入口蔬菜、蛋類及魚類的批發設施。綜合批發市場第二期預算用來容納批發市場及有關的工業用途和貨物裝卸用途。

7.7.3 「其他指定用途」地帶內還包括下列特定用途：

- (a) 設於長沙灣海旁，用以配合長沙灣批發市場作業的 5 個碼頭；
- (b) 在大角咀海旁預留一塊碼頭用地，該處可能會興建碼頭，以配合日後的渡輪服務需求；
- (c) 設於緊貼避風塘東面的油麻地公眾貨物裝卸區，以及另一個設於長沙灣海旁，現由私人營運的貨物裝卸區；
- (d) 機場鐵路奧運站。另外，一塊位於欽州街西附近的土地，已預留作興建機場鐵路長沙灣站；
- (e) 一塊位於該區西南面末端的土地，已指定作西區海底隧道繳費廣場；

- (f) 一塊位於該區中部「住宅(甲類)」地帶附近的土地，現作加油站用途；
- (g) 一塊位於油麻地交匯處以北的土地，已預留供興建機場鐵路通風大樓之用；
- (h) 在渡華路的一塊土地，用作設置公用事業設施維修及工具存放廠(包括電力支站)；以及
- (i) 位於柯士甸道西和西區海底隧道繳費廣場以南的一塊土地，面積約 40 公頃，現擬作綜合藝術、文化、商業及娛樂用途，以發展西九龍文娛藝術區。此地帶的規劃意向，是把涵蓋範圍發展為一個融合文娛藝術與商業用途而且形象鮮明的地區，**而各項用途均會達致使能獲得**足夠的群聚效應，區內並會設置各項配套的商業、辦公室、零售、住宅、酒店**連不少於 20 公頃的休憩用地**，以及其他**必要的**政府、機構或社區設施。位於廣東道的尖沙咀消防局綜合大樓及其附屬設施，以及滅火輪消防局及附連的碼頭，均會遷至西九龍文娛藝術區內。

文娛藝術區在藝術、文化、商業和娛樂方面提供的機會，可豐富香港的文化藝術生活，更可為香港開闢一個著名的旅遊景點，以及建立一個獨特的地標。計劃的目標，是透過這項發展，提高香港作為亞洲首要文娛藝術中心的地位，**同時為並為**維多利亞港帶來新的面貌。地帶內主要的**擬議藝術和文化設施**土地用途建議，包括劇院綜合大樓、多用途演藝場館、海天劇場、博物館群、藝展中心和藝術工作室，以及**一連串的露天廣場區**數個廣場。此外，區內預料會作為**不同類型的**娛樂／零售／酒樓餐廳用途，以及進行商業、辦公室、酒店和住宅發展，並會設有**使該區更添生氣和動感。區內也會有消閒和康樂的發展項目，以及必要的**政府、機構或社

區設施和其他必要公用設施，作為西九龍文娛藝術區的配套。

西九龍文娛藝術區的建築物高度，預料由最高的主水平基準上約 130 米(位於西端西九龍文娛藝術區的西部的文化設施區)至最低的主水平基準上約 50 米(位於西九龍文娛藝術區的中部和東部附近)。一個別具特色的天蓬會覆蓋西九龍文娛藝術區內的大部分發展。發展計劃區東端接近廣東道的地方，准許興建高樓大廈以進行商業、辦公室和酒店發展，作為文娛藝術區的入口門廊。位於廣東道的現有尖沙咀消防局綜合大樓及其附屬設施，會重置於西九龍文娛藝術區內。

政府於二零零三年九月五日發出的西九龍文娛藝術區發展建議邀請書(下稱「邀請書」)發展簡介，已載列西九龍文娛藝術區的所有發展要求。根據邀請書，建議者必須擬備初步總體發展計劃，並且付上初步的技術評估，以證明有關的發展建議可以接納。

為落實西九龍文娛藝術區的發展，城規會是會分兩個階段處理該分區計劃大綱圖的用途地帶修訂。為了讓建議者有設計彈性，以便構想出與上述發展目標最相宜的發展方案，在第一階段，城規會清楚表明該塊土地的規劃意向是發展為綜合藝術和文化區，所以只劃設大體的「其他指定用途」地帶，並附加適當的註解，經已恰當。

當局在完成評審建議者按邀請書的規定所提交的發展建議書後，會先向城規會提交屬意的發展方案連初步總體發展計劃，獲城規會同意後才呈交予行政長官會同行政會議批准。及後，政府才會與中選者簽訂臨時協議。

在行政長官會同行政會議批准中選的方案，而政府又與中選者簽妥臨時協議後，城規會會進行第二階段的用途地帶修訂。該分區計劃大綱圖會相應地作出修訂，以收納就中選方案所協定的發展規範，包括發展組合和密度，即諸如不同用途的總樓面面積、可容許的地積比率、最高建築物高度和休憩用地的規定等，並發布予公眾查閱和評議。經修訂的分區計劃大綱圖會如常按圖則制訂程序處理，包括在有需要時須聆訊反對個案和再予修訂，最終並會呈交行政長官會同行政會議批准。

待法定規劃程序完成後，政府才會敲定和落實計劃協議。有關規劃和發展的管制會以經核准的分區計劃大綱圖為依據。日後如要改動該項計劃的發展規範，就必須先對核准的分區計劃大綱圖再作修改，而修改程序必須按照《城市規劃條例》的規定處理。

西九龍文娛藝術區發展計劃小組委員會
於2005年4月22日會議席上通過的
議案的措辭

“本小組委員會要求政府盡快提交下列文件：

- (a) 「技術評估委員會」報告中有關於獲獎作品(即Foster and Partners作品)內「天幕」的所有評論內容；
- (b) 政府有關獲獎作品(即Foster and Partners作品)內計劃之「天幕」於建築工程方面的可行性研究報告；及
- (c) 政府有關建造獲獎作品(即Foster and Partners作品)內計劃之「天幕」所涉及財務安排的研究報告。”

**西九龍文娛藝術區發展計劃與
阿班多爾巴拿計劃對照表**

	西九龍文娛藝術區 發展計劃¹	阿班多爾巴拿計劃
位置	<ul style="list-style-type: none"> • 一幅位於西九龍填海區的海濱用地。 	<ul style="list-style-type: none"> • 一幅位於畢爾包都會區心臟地帶的河濱用地。
用地面積	<ul style="list-style-type: none"> • 40公頃。 	<ul style="list-style-type: none"> • 38.5公頃。
目標	<ul style="list-style-type: none"> • 提升香港作為世界級文化城市的地位 	<ul style="list-style-type: none"> • 振興畢爾包。
甄選規劃概念	<ul style="list-style-type: none"> • 透過舉辦國際性概念規劃比賽以揀選一個概念方案。 	<ul style="list-style-type: none"> • 透過舉辦國際性概念規劃比賽以揀選一個概念方案。
核心設施	<ul style="list-style-type: none"> • 3個劇院； • 1個演藝場館； • 由4間博物館組成的博物館群； • 1座藝術展覽館； • 1個海天劇場； • 最少4個廣場；及 • 覆蓋發展區最少55%面積的天蓬。 	<ul style="list-style-type: none"> • 兩個博物館； • 1個會議暨演奏廳； • 大學設施； • 購物及休閒地區；及 • 辦公大樓及豪宅單位。
負責機構	<ul style="list-style-type: none"> • 單一私人發展商。 	<ul style="list-style-type: none"> • 1間以公共機構為股東的私人公司。
發展主題	<ul style="list-style-type: none"> • 以文化為發展主題，並把商業和住宅發展與文化藝術及休閒設施融為一體。 	<ul style="list-style-type: none"> • 以文化為發展主題，並把商業和住宅發展與文化藝術及休閒設施融為一體。

¹ 資料來自邀請提交香港西九龍文娛藝術區發展建議書。

	西九龍文娛藝術區 發展計劃¹	阿班多爾巴拿計劃
發展模式	<ul style="list-style-type: none"> • 採用單一發展模式。獲選的發展商負責為發展計劃設計及融資、把整項工程完成，以及負責所有核心文化藝術設施的營運、保養和管理事宜。 	<ul style="list-style-type: none"> • 採用分拆招標模式進行。有關用地分拆為多幅較細土地，批予不同的發展商作發展用途。
財務安排	<ul style="list-style-type: none"> • 以出售用地範圍內的住宅及商業物業所得收益資助各項文化藝術設施。 	<ul style="list-style-type: none"> • 以出售用地範圍內的土地所得收益資助各項文化藝術設施。
土地處置方式	<ul style="list-style-type: none"> • 批地。 	<ul style="list-style-type: none"> • 賣地。

文化委員會成員
(2000年4月至2003年3月)

張信剛教授	主席
關善明博士	
林在山女士	
李焯芬教授	
羅啟妍女士	
馬逢國議員	
戴希立先生	
文樓先生	
黃英琦女士	
伍淑清女士	
盛智文先生	

當然成員

古物諮詢委員會主席	(龍炳頤教授)	
香港演藝學院校董會主席	(蘇包陪慶教授)	
香港藝術中心監督團主席	(孫大倫博士)	
香港藝術發展局主席	(周永成先生 何志平醫生 陳達文先生)	2000年4月至6月 2000年7月至2002年6月 2002年7月起)

政府成員

民政事務局局長	(藍鴻震先生 林煥光先生 何志平醫生)	2000年4月至7月 2000年7月至2002年6月 2002年7月起)
康樂及文化事務署署長	(梁世華先生 蔡淑娟女士 王倩儀女士)	2000年4月至2002年12月 2002年12月至2003年2月 2003年2月起)

秘書

魏永捷先生
(民政事務局首席助理秘書長)

康樂及文化事務署轄下演藝場地
文化藝術及其他活動的按日計算使用率
(1997/98 - 2004/05)

場地	1997/98			1998/99			1999/2000			2000/01			2001/02			2002/03			2003/04 (註6)			2004/05		
	文化藝術活動	其他活動(註1)	總計	文化藝術活動	其他活動	總計	文化藝術活動	其他活動	總計	文化藝術活動	其他活動	總計	文化藝術活動	其他活動	總計	文化藝術活動	其他活動	總計	文化藝術活動	其他活動	總計	文化藝術活動	其他活動	總計
1. 香港大會堂 音樂廳 劇院	84%	13%	97%	86%	10%	96%	85%	10%	95%	86%	10%	96%	85%	13%	98%	83%	15%	98%	78%	8%	86%	96%	4%	100%
	83%	9%	92%	89%	9%	98%	89%	5%	94%	91%	6%	97%	87%	8%	95%	86%	10%	96%	79%	12%	91%	90%	5%	95%
2. 香港文化中心 音樂廳 大劇院 劇場	89%	7%	96%	91%	7%	98%	89%	9%	98%	86%	10%	96%	92%	7%	99%	91%	6%	97%	87%	5%	92%	97%	2%	99%
	96%	3%	99%	98%	0%	98%	89%	1%	90%	98%	0%	98%	99%	0%	99%	96%	0%	96%	90%	1%	91%	100%	0%	100%
	84%	6%	90%	93%	1%	94%	90%	2%	92%	90%	3%	93%	92%	4%	96%	97%	2%	99%	93%	1%	94%	97%	2%	99%
3. 香港體育館	81%	9%	90%	76%	12%	88%	72%	16%	88%	70%	11%	81%	81%	12%	93%	80%	14%	94%	79%	8%	87%	84%	13%	97%
4. 伊利沙伯體育館 ^(註2)	29%	42%	71%	20%	36%	56%	21%	45%	66%	24%	44%	68%	29%	46%	75%	30%	44%	74%	13%	50%	63%	16%	55%	71%
5. 高山劇場	75%	10%	85%	75%	8%	83%	79%	10%	89%	78%	10%	88%	82%	12%	94%	84%	12%	96%	79%	6%	85%	82%	8%	90%
6. 牛池灣文娛中心	64%	17%	81%	70%	14%	84%	60%	18%	78%	55%	21%	76%	71%	14%	85%	77%	13%	90%	75%	9%	84%	73%	11%	84%
7. 西灣河文娛中心	95%	5%	100%	97%	3%	100%	95%	5%	100%	94%	6%	100%	92%	8%	100%	94%	6%	100%	80%	10%	90%	92%	7%	99%
8. 上環文娛中心	58%	24%	82%	59%	21%	80%	49%	27%	76%	52%	30%	82%	66%	27%	93%	68%	30%	98%	67%	14%	81%	64%	20%	84%
9. 荃灣大會堂	61%	22%	83%	66%	20%	86%	62%	22%	84%	51%	22%	73%	61%	26%	87%	74%	19%	93%	52%	26%	78%	70%	22%	92%
10. 屯門大會堂	56%	22%	78%	58%	20%	78%	64%	16%	80%	66%	13%	79%	62%	23%	85%	51%	24%	75%	63%	10%	73%	62%	13%	75%
11. 北區大會堂 ^(註3)	39%	17%	56%	37%	21%	58%	42%	17%	59%	32%	29%	61%	43%	35%	78%	48%	28%	76%	32%	28%	60%	32%	25%	57%
12. 大埔文娛中心 ^(註3)	24%	40%	64%	25%	42%	67%	34%	48%	82%	45%	31%	76%	30%	56%	86%	28%	63%	91%	31%	54%	85%	48%	46%	94%
13. 沙田大會堂	63%	28%	91%	65%	24%	89%	71%	25%	96%	80%	16%	96%	67%	29%	96%	75%	24%	99%	69%	15%	84%	84%	12%	96%
14. 葵青劇院 ^(註4)	-	-	-	-	-	-	87%	4%	90%	92%	5%	97%	88%	9%	97%	91%	9%	100%	89%	5%	94%	90%	8%	98%
15. 元朗劇院 ^(註5)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	62%	17%	79%	59%	29%	88%	56%	20%	76%	44%	26%	70%	37%	31%	68%

註1: 其他活動包括研討會、講座、會議、工作坊、典禮、社區、學校、宗教及體育活動等。

註2: 伊利沙伯體育館的「其他活動」使用率高，原因是在此場地舉辦的會議、體育及社區活動較多。

註3: 北區大會堂及大埔文娛中心的「其他活動」使用率高，是源於兩間演藝場地分別是康文署與社會福利署及大埔官立中學共同使用的設施。他們均可優先使用這兩間演藝場地以舉辦活動。

註4: 葵青劇院在1999年11月啟用。

註5: 元朗劇院在2000年5月啟用。

註6: 因爆發非典型肺炎，2003/04年度的使用率有所下跌。

立法會在2005年1月5日會議上
通過的“西九龍文娛藝術區發展計劃”議案

“鑒於政府當局決定把廣達40公頃的西九龍文娛藝術區發展計劃(下稱“該計劃”)一次過批予一個財團，並且只給予公眾15星期的時間，就首階段選出的3份建議書提出意見，此舉未能確保在培育文化藝術之餘，同時最有效利用香港珍貴的土地資源，維護公眾利益，本會強烈要求政府當局：

- (a) 延長諮詢期至6個月，讓公眾有充足的時間參與；
- (b) 公開有興趣參與該計劃的人士已向政府提交的所有建議書，包括財務安排資料，讓公眾在諮詢期內更全面掌握發展建議的詳情；
- (c) 取消需斥巨資建造的天篷作為該計劃必須的構成部分；
- (d) 撤回單一招標批出整幅土地連發展計劃的決定，並把地段拆細分批推出市場公開招標或拍賣，讓本港中小型發展商均可參與該計劃，以求獲取最大的賣地收益；
- (e) 制訂本港長遠和可持續發展的文化藝術政策，並以出售該40公頃土地的部分收益來支持和推動有關政策；在訂定具體內容和落實該等政策時，須容許公民社會制度化的參與，尤其應吸納本地文藝界的意見；及
- (f) 成立一個由各界人士組成的西九龍文娛藝術區發展管理局，該局須為法定組織，負責規劃、發展及管理西九龍文娛藝術區。”

典型工務工程項目與西九龍文娛藝術區發展計劃的規劃及推行政程序的比較
西九龍文娛藝術區

進行典型基本工程項目的步驟：

