

西九文化區計劃的最新財務狀況

目的

本文件繼行政長官在二零一七年一月十八日發表的二零一七施政報告中所述有關西九文化區(西九)的加強財務安排向委員簡介。在加強財務安排下，政府計劃把西九內所有酒店／辦公室／住宅的發展權授予管理局，讓管理局可就酒店／辦公室／住宅發展的組合進行招標，以「建造、營運及移交」模式與私人發展商發展商業項目及收取租金，為管理局提供另一個穩定的經常性收入來源，讓其能夠在可持續基礎上營運西九文化區。

背景

2. 於 2008 年 7 月，立法會財務委員會向西九文化區管理局（管理局）批出 216 億元（以 2008 年淨現值計算）一筆過撥款，以落實西九計劃。有關撥款詳見立法會 PWSC(2008-09)31 號文件。政府將會負責支付和提供共用和政府設施，以及進行相關的工程（統稱「公共基礎建設工程」），例如修建道路、排水系統、公眾碼頭等，以支援整個西九。

3. 政府一向的計劃是把西九的商業用地當中的零售／餐飲／消閒設施部分撥歸管理局管轄，藉租金收入為該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。

西九的最新發展

4. 過去一年，西九文化藝術設施的設計和建築工程均取得重大進展。西九的首項永久設施—M+展亭，已於 2016 年 7 月竣工啓用。在未來數年，我們預計戲曲中心於 2017 年年底完工，於 2018 年下半年開幕；藝術公園由 2018 年起分階段開放；自由空間（包括一個黑盒劇場和一個戶外舞台）於 2019 年開放；而 M +大樓則於 2019 年年底開幕。演藝綜合劇場的詳細設計已大致完成。該劇場和綜合地庫 3B 區的地基工程將於 2017 年完成。首份主工程合約預計在 2017 年年初進行招標，建造工程預計約於 2021 年完工。

5. 為了就管理局設施的啟用做好準備，管理局一直為表演藝術和視覺文

化舉辦開幕前節目，以提高公眾的認識、培育藝術人才和拓展觀眾群。管理局在 2016 年 12 月向聯合小組委員會匯報西九文化軟件的發展進度，其中包括專業發展及交流、實習、義工及會員計劃、節目發展、觀眾拓展，以及外展活動等計劃。雖然文化軟件發展對西九項目的成功至關重要，但這些計劃的支出（有關開支在立法會通過一筆過撥款中並未有獨立的分項預算），無可避免地增加了項目的籌劃成本。

管理局面對的財務挑戰

6. 鑒於 2008 年批出一筆過撥款時未能預測的各項發展和轉變，管理局在資本賬和經常賬兩方面，均面對嚴峻的財務挑戰。

7. 首先，自 2008 年通過撥款以來，香港整體的建築成本大幅上升。根據建築署就公共建築工程編製的投標價格指數，由 2006 年第三季¹至 2016 年第三季期間，建築成本大幅增加（升幅達 137%），或由 2006 年起按 9% 年均複合增長率增加，有別於西九龍文娛藝術區核心文化藝術設施諮詢委員會於 2006 年擬備方案假設每年 2% 的升幅。

8. 其次，環球投資市場市況自 2008 年持續波動，投資回報率亦持續顯著下跌。即使管理局成功將年度投資回報率由 2008-09 年度的約 1% 增至近年約 3-4%，一筆過撥款的實際投資回報率（2008-09 年度至 2015-16 年度期間為平均每年約 3%）仍遠低於原先假設每年 6.1% 的比率。

9. 最後，規劃及公眾參與過程需時（歷時約四年，當中包括三個階段的公眾參與活動），令發展圖則至 2013 年 1 月才獲行政長官會同行政會議核准。「城市中的公園」設計概念複雜，推展時令建造綜合地庫成為任何上蓋發展的先決條件，而設計概念要求大樓內不同用途縱向融合，增加了建築成本，也延長完成管理局設施所需的時間。另外，管理局需要額外資金以發展獲城規會批准略為放寬申請而產生的額外總樓面面積。

10. 根據現有資料，以及在政府如獲得立法會通過撥款將承擔綜合地庫費用的前提下，管理局估計一筆過撥款及投資收入只足夠應付第一批和大部分第二批設施，以及其他相關設施（包括零售／餐飲／消閒設施和其他文化藝術設施）的設計及建造成本。

¹ 建築署的建築工程投標價格指數已由 2006 年第三季的 751，上升至 2016 年第三季的 1 783。

11. 管理局現時估算，如要完成第三批核心文化藝術設施、第二批設施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(由私營機構投資的音樂劇院和展覽中心除外)，需要的資本資金約為 117 億元(以 2016 年價格計算)。

12. 在營運方面，如上文第 3 段所述，零售／餐飲／消閒設施的收入原本擬為管理局提供穩定的經常收入來源，以應付文化藝術設施的營運赤字及管理局的開支。根據原先的計劃，當西九預計由規劃階段過渡至營運階段時，估計可從 2014 年起取得 5.5 億元（按付款當日價格計算）的年度零售／餐飲／消閒設施收入。然而，由於西九發展時間延長、集中發展核心文化藝術設施的決定及用地被用作廣深港高速鐵路（香港段）工地／施工範圍而延遲移交，大部分零售／餐飲／消閒設施只會在較後的階段才會落成。按現時的發展計劃，少於 35%的零售／餐飲／消閒設施會與現時規劃或興建中的第一批和大部分第二批設施同步落成，而 65%以上的零售／餐飲／消閒設施只會於 2022 年後才落成。因此，管理局取得零售／餐飲／消閒設施收入的時間將較原先預期的大幅延遲。

13. 另一方面，隨著逐步以一筆過撥款支付不同項目，年度投資回報亦將逐步減少。再者，隨着西九項目進入營運階段，管理局需要增加營運預算以增聘人手及／或支付項目推展及管理、文化軟件發展、商務營運、市場推廣及籌集資金以及設施管理方面的額外開支。

14. 基於以上因素及估算，預計管理局於 2017-18 年度起將面對營運赤字。預計在 2017-18 年度至 2026-27 年度，每年平均營運赤字預計約為 5 億元。

加強財務安排

15. 為了讓管理局有財政能力持續營運西九的各項設施，並繼續發展餘下擬建設施，特別是需求甚殷的音樂中心，政府同意為西九提供加強財務安排。在有關安排下，管理局將獲授予西九酒店／辦公室／住宅全部的發展權，為管理局提供另一個穩定的經常性收入來源。

主要考慮

16. 為西九推行的加強財務安排有下列考慮：

- (a) 為管理局提供足夠但不過量的資源以應付財政困難，使西九得以推展及可持續營運，特別是當中的文化藝術設施；
- (b) 採用公開及具競爭性的招標方式，甄選私營合作伙伴，以「建造、營運及移交」及攤分收入的方式發展西九內的酒店／辦公室／住宅用地；
- (c) 盡可能由私人發展商按商業考慮承擔商業項目的發展風險(包括建築、財務和市場推廣風險)，使管理局毋須擔當發展商的角色，從而專注於整體統籌設計及推展時間表；
- (d) 由管理局保留酒店／辦公室／住宅發展的業權，可為管理局在「建造、營運及移交」期間提供穩定的經常租金收入，以及確保整個文化區有較整體和融合的設計和管理；以及
- (e) 訂立機制讓政府在「建造、營運及移交」協議期完結後及視乎管理局的資金需要，與管理局攤分收入，讓政府在可行的情況下可從發展組合取得收益，以保障政府的利益。

加強財務安排的主要組成部分

(A) 將西九內所有酒店／辦公室／住宅用地的發展權授予管理局（須向政府支付前期款項）

17. 政府計劃把西九內所有酒店／辦公室／住宅部分的发展權以象徵式地價授予管理局，讓管理局可就酒店／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」模式與私人發展商發展商業項目及收取租金；另一方面，需按公開並具競爭性的招標結果向政府繳付前期款項。在整體總樓面面積按照獲批准的規劃申請增加 15%後，用作酒店／辦公室／住宅用途的最大總樓面面積為 366 620 平方米（約佔西九整體總樓面面積的 43%），當中不多於 170 280 平方米的總樓面面積（佔西九整體總樓面面積的 20%）可指定作為住宅用途（見附件）。

18. 在加強財務安排下，有關酒店／辦公室／住宅發展組合的主要特點包

括：

- (a) 管理局應採用公開並具競爭性的招標方式甄選承辦發展組合的私營合作伙伴；
- (b) 投標者在衡量管理局所訂的招標條件後，需在遞交的投標文件中表明擬議支付的前期款項，而該筆款項將歸屬政府；
- (c) 「建造、營運及移交」的發展安排涉及優質地段的發展權，為確保私人發展商以合理價格競投，管理局須在招標前評估因應其訂立的招標條件，市場願意為所涉發展組合而支付的十足市值前期款項（下稱「預先釐定的十足市值」）；擬備招標前估算，和就上文(b)項而言，如投標者就前期款項的出價不合理地低於預先釐定的十足市值，管理局保留取消判標的權利；
- (d) 私人發展商將承擔發展組合（包括當中包含的零售／餐飲／消閒設施）的規劃、設計、建造、管理、維修保養、市場推廣和租賃等的所有成本，並須獨力承擔發展組合因營運所致的任何可能虧損；
- (e) 管理局會於「建造、營運及移交」協議的年期內，根據招標前預先訂定的比例與私人發展商攤分發展組合的租金收入；
- (f) 「建造、營運及移交」協議須有合理地長的有效年期才會具備商業吸引力，但有關年期不應超過管理局獲批地的屆滿期；以及
- (g) 於「建造、營運及移交」協議的年期內，管理局會保留有關土地及物業的業權，即私人發展商不得申索土地業權，並須在該協議屆滿之日把有關物業的管業權交還管理局。

19. 管理局現時的計劃是將酒店／辦公室／住宅用地大部分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，住宅用途的總樓面面積將低於獲許可的上限。管理局在「建造、營運及移交」的安排下，不會出售西九內的任何土地和物業。

(B) 將展覽樞紐發展區的發展權授予管理局而毋須向政府支付前期款項

20. 儘管推行上文第 17 至 18 段所述為酒店／辦公室／住宅用地提供的一般批地及批出發展權安排，政府將把展覽中心毗鄰一幅 U 形用地上用作辦公室／酒店用途，總樓面面積為 81 066 平方米（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管理局，而管理局不需要向政府支付前期款項。管理局會將展覽樞紐發展區的發展（包括展覽中心²、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。招標條件內並不會預先訂定與管理局攤分收入的比例，投標者在衡量管理局所訂的招標條件後，須表明擬議與管理局攤分「建造、營運及移交」組合營運收入的比例。上文第 18 段(a)、(d)、(f) 及(g)所述有關酒店／辦公室／住宅發展組合的主要特點，均適用於展覽樞紐發展區「建造、營運及移交」組合。此外，與上文第 18(c)段所述相若，管理局須評估所涉發展組合因應招標條件的預先釐定的十足市值，擬備招標前估算。如投標者擬議與管理局攤分的收入不合理地低於預先釐定的十足市值時，管理局保留取消判標的權利。

(C) 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

21. 為了儘早提供資金發展音樂中心和當中包含的其他文化藝術設施及零售／餐飲／消閒設施，以及應付中期營運赤字，管理局將借助酒店／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。管理局將委聘財務顧問，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。

(D) 盈餘攤分

22. 預計加強財務安排在「建造、營運及移交」協議屆滿時，以及在管理局全數償還對外借貸後，將會為管理局帶來可觀的現金流入。因此，在加強財務安排下設立機制，讓政府有權在「建造、營運及移交」協議期屆滿後，因應管理局的資金需要及其財務狀況，與管理局攤分從酒店／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，實屬務實和合理。這項安排充分考慮到政府把珍貴的酒店／辦公室／住宅用地發展權以象徵式地價批予管理局（不論是否需要支付前期款項）。

² 在考慮 2016 年 11 月前大型表演場地及展覽中心用地未來的使用時，管理局董事局同意應發展一個中型多用途場所（展覽中心），涵蓋展覽、會議及表演等用途，以滿足文化和創意產業的相關需求，包括藝術展覽會，藝術相關拍賣／交易以及表演和活動。

加強財務安排的效益

(A) 持續營運及在有機發展模式下推展西九的財政能力

23. 在加強財務安排下，管理局將擁有發展權及與私人發展商攤分酒店／辦公室／住宅及展覽樞紐發展區「建造、營運及移交」發展組合的收入。此安排將為管理局提供額外的經常收入來源，有助改善管理局長遠的財務狀況。雖然管理局能攤分的租金收入的實際金額要視乎市場對個別發展組合在公開及具競爭性的招標過程中的反應而定，預計管理局仍會持續面對較少的赤字，直至「建造、營運及移交」協議陸續屆滿及有關發展項目交還管理局。其後，管理局應有更強的經常收入流，令營運轉虧為盈。

24. 雖然收入攤分安排無法完全解決管理局的中期營運赤字，憑藉有關安排，以及由於管理局將保留酒店／辦公室／住宅用地（包括土地及物業）的業權，管理局將可探討不同的融資方案（例如發行債券或向銀行借貸），藉此應付中期營運赤字及發展餘下擬建的設施。

25. 管理局會優先推展音樂中心，以提供需求甚殷、專為音樂演出而設計、配備合適的聲學效果以及先進設施的音樂廳，以滿足音樂界的表演需要。至於餘下的核心文化藝術設施和其他文化藝術設施，包括大劇院、中型劇場 I 及兩個黑盒劇場，管理局會根據需求按照西九的有機發展模式推展。加強財務安排亦讓展覽中心得以推展，及透過私營機構投資發展為一個可作展覽、會議和表演用途的中型多用途場地。管理局亦會探詢市場以公私營合作安排發展音樂劇院的興趣，以及考慮以公私營合作模式，在文化區內提供讓藝術家入住的旅舍和更多藝術教育設施。

26. 如選擇向管理局作另一次一筆過撥款，只足以讓管理局興建餘下的設施，但當管理局用畢有關撥款及更多設施（核心文化藝術設施及其他文化藝術設施）啟用時，管理局將面對更嚴重的營運赤字。相比之下，加強財務安排能為管理局提供額外的經常收入來源，讓其能夠在可持續基礎上營運西九文化區和在有機發展模式下推展第三批和餘下第二批設施。

(B) 實現綜合發展和西九的願景和使命

27. 在考慮推行加強財務安排時，因應「城市中的公園」概念圖則而需要採納的發展模式是重要的背景因素。此概念圖則其中一個主要特點是將不同

設施縱向融合，以增加西九的活力和區內設施的多元性。有關發展模式將導致在同一幅土地或一幢樓宇內，出現混雜的業權，例如零售／餐飲／消閒設施及文化藝術設施由管理局擁有，而上蓋的辦公室則由私人發展商擁有，這會衍生銜接問題，包括業權分配、建築工程的銜接、成本責任及公用地方的使用權等，令當局向管理局批地及出售酒店／辦公室／住宅用地的情況非常複雜。

28. 在縱向融合的發展概念下，政府負責的公共基建及其他共用設施將與管理局的設施，以及由私人發展商或個別住戶擁有的酒店／辦公室／住宅發展項目互相結合，因而令管理、營運及維修的安排變得複雜。

29. 由於要成功達致縱向融合必須透過單一機構的中央協調統攬，全面管理個別設施（包括酒店／辦公室／住宅發展項目）的設計，所以有需要採用綜合發展模式。在此發展模式下，政府會把整幅西九用地，包括酒店／辦公室／住宅用地批予管理局，藉此讓管理局可以協調、管理及監察所有設施的設計與推展，確保酒店／辦公室／住宅的發展項目能配合文化藝術以及零售／餐飲／消閒設施，讓西九有機發展，令各項活動有均衡的組合，增添文化區的活力。

30. 在加強財務安排下，管理局將保留酒店／辦公室／住宅部分的業權。由於管理局在「建造、營運及移交」安排下只會發展出租物業（辦公室和住宅兩者皆是），因此不會出售任何土地及物業。由管理局保留酒店／辦公室／住宅用地的業權有助確保整個文化區有較整體和融合的設計和發展，亦有助避免酒店／辦公室／住宅樓宇因分層出現多重業權而引起的複雜問題和不明朗情況。

(C) 文化及社會效益

31. 投資文化藝術能帶來無形的社會效益。在加強財務安排下，西九將擔當重要的角色，為香港培養文化藝術欣賞能力帶來新機遇、提升社區身分和表現、強化文化機構與交流、提供更多社區參與的良機，以及改善香港市民的生活質素。

(D) 經濟貢獻

32. 西九至今已創造了 2 200 個與建造相關的職位，隨着西九進入營運階

段，將在包括文化藝術及旅遊等眾多經濟行業創造更多職位，特別是為年輕人提供優質職位。管理局顧問的最新評估亦再次確認 2007 年經濟影響評估的結果，預計當西九全面落成後，會在營運階段創造約 20 000 個新職位及每年對香港經濟貢獻多達 56 億元(以 2006 年價格計算)。

未來路向

33. 加強財務安排提供了一個可行及務實的方法以應對西九面對的財務及其他挑戰。加強財務安排一方面為管理局提供足夠財政能力，持續營運西九，以及在有機發展模式下推展項目。另一方面，加強財務安排可讓管理局保留西九區內所有土地和物業的業權，確保西九的整體和全面發展，長遠維持其完整性。

34. 除了土地契約，管理局將於今年稍後與政府訂立項目協議，列明雙方的法律權利和責任。當中包括向政府支付前期款項和政府攤分酒店／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。

35. 管理局已成立一個內部專責小組，籌劃及推展在加強財務安排下展覽樞紐發展區和酒店／辦公室／住宅的發展組合。

徵詢意見

36. 請各委員備悉文件的內容及提出意見。

西九文化區管理局
2017 年 2 月

西九總樓面面積按用途的參考分布

用途	參考分布 (平方米)	佔整體總樓面面積的 百分比
文化藝術設施 (包括核心文化藝術設施及 其他文化藝術設施)	337 340	40%
零售／餐飲／消閒設施	138 360	16%
酒店／辦公室／住宅 ^{附註}	366 620	43%
政府／機構／社區用途	9 080	1%
總計	851 400	

附註：

根據已獲批的第 16 條申請（要求把西九的整體總樓面面積增加 15%），用作酒店、辦公室及住宅用途的最大總樓面面積為 366 620 平方米（約佔整體總樓面面積的 43%），其中不超過 170 280 平方米可用作住宅用途（即佔整體總樓面面積的 20%）。因此，確切用作酒店、辦公室及住宅用途的總樓面面積分布可彈性調整。