

九廣鐵路公司

立法會交通事務委員會

根據安永會計師事務所提交的
《支付西鐵項目承建商之檢討報告》而採取的行動

前言

本文旨在向各議員匯報九廣鐵路公司（下稱「九鐵」）根據安永會計師事務所（下稱「安永」）提交的《支付西鐵項目承建商之檢討報告》中的建議而採取的行動。

背景資料

2. 交通事務委員會轄下之鐵路事宜小組委員會在二零零二年五月二十二日曾審閱立法會文件 CB(1)1747/01-02(01), CB(1)1747/01-02(02) 及 CB(1)1747/01-02(03)，當中附有安永的報告及其摘要的副本。在討論過有關文件後，小組委員會通過以下議案：

「就今次西門子合約所取得的教訓，本小組委員會促請九鐵盡快落實安永會計師報告中的建議，並定期向交通事務委員會匯報」。

九鐵主席同意仔細研究上述議案中有關需要進一步強化九鐵公司管治的意見，並答允向各位議員提交實施安永所提建議的最新進度報告，供議員參閱。

安永的主要發現

3. 安永的報告長約三百頁，當中列出大量發現及建議，部分涉及複雜的技術性問題。為了控制本文於合理的長度，本文只會涵蓋該份報告的主要部分。這些部分的發現及建議影響九鐵的管理制度和批出及監察合約的制度與方法。

4. 各位議員應記得安永報告是關於九鐵對批予西門子公司的西鐵電信系統合約 DB1500，以及與其他十八份西鐵合約的承建商簽訂的二十七份補充協議的處理方法。九鐵爲此事特別成立了一個督導委員會，以監察及指引安永的調查工作。督導委員會由九鐵主席擔任主席，成員包括四位在其專業內備受尊重的獨立人士。

5. 各位議員在二零零二年五月的小組委員會會議上，主要就與西門子簽訂的補充協議提出意見。根據有關協議，九鐵同意向西門子總共支付一億港元，作爲更改工程、處理申索及追回時間延誤的費用。安永對於九鐵管理合約 DB1500 的方法的主要發現，亦大致適用於其他二十七份補充協議，有關的發現如下：

- (a) DB1500 只收到少量標書；
- (b) 西門子提出的標價很低，爲二億八千七百萬港元；
- (c) 九鐵管理層沒有把該份合約涉及的七個系統中，當中廣播系統、乘客資訊顯示系統及閉路電視系統均出現工程延誤的情況及時通知管理局，以便管理局可以考慮補救方案；
- (d) 管理局在現行架構下，並無足夠機會評估及討論個別西鐵合約的問題；
- (e) 在表示項目進度方面，呈交管理局的《狀況報告》與每周的管理報告各採用不同的標準以決定燈號顏色；
- (f) DB1500 的工程延誤導致九鐵需要與西門子達成總值一億港元的補充協議，以追回該份合約的延誤。在該一億港元中，三千五百萬元用作追回時間延誤的措施，三千萬元爲支付尚未解決的申索，而餘下的三千五百萬元支付指定的工程修改及重新估量。

目前情況

6. 安永的建議及九鐵採取的行動臚列如下：

只收到少量標書

7. 有關西門子這份合約於一九九九年三月招標時，有五名承建商表示有意競投，並獲列入預審合格名單內。其後九鐵共收回三份標書，當中只有兩份符合技術要求。

8. 安永認為九鐵的合約採購制度及程序符合業內現行的最佳慣常做法，但亦建議九鐵應修改其程序，使到每份合約有不少於六個預審投標者，而非九鐵的《採購手冊》中所訂的最少四個。九鐵的公司投標委員會隨之考慮有關建議，預審標書過程中在可行的情況下盡量挑選不少於六個預審投標者。

低標價

9. 西門子提出二億八千七百萬港元的低標價，比工程師在招標前估算的八億四千八百萬元少了五億六千一百萬元，亦比第二份合資格標書少了一億七千一百萬元。西門子的母公司 **Siemens AG** 為西門子的財政能力提供母公司擔保。在一九九九年十一月，九鐵管理局把有關合約批予西門子。

10. 安永發現，標書審核委員會雖然有討論西門子的標價偏低，但九鐵管理層未有向管理局解釋接納如此低價投標的風險及影響。除未有討論這些問題外，亦未有建議採取針對該等風險的特別措施，如向西門子索取額外的表現保證。

11. 公司投標委員會已檢討批授合約的評審及匯報程序，尤其注意與投標前估算有大幅差異的批授合約建議。管理層現時對任何表面上看來標價偏低的合約都會知會管理局，並對如何批出有關合約提出建議。批授合約的建議內已訂定特別措施，以配合在承建商未能達到應有表現時盡早採取行動的需要，例如訂立關鍵日期，配合違約罰金制度。

沒有及時通知管理局

12. 安永發現在管理西鐵合約的過程中，九鐵管理人員很早已知道 **DB1500** 合約遇到問題，並考慮及時把有關問題知會管理局以下的管理高層，以便管理高層能在情況惡化前開始處理問題。然而事件中未能及早把有關問題通知管理局，以便管理局有機會考慮管理高層為了解決問題而採取的步驟。不過，安永認為倘若管理局得悉有關情況的話，亦不會不同意管理高層建議的行動。

13. 九鐵的管理層已加強向管理局通報的程序，以確保管理局能及早得悉各工程項目遇到的問題。除了由管理局決定有關批授合約及增加項目估算的建議

外，現時並會透過每月開會的基建工程委員會（前稱「新鐵路工程督導委員會」），把下列報告提交管理局成員以供參閱：

- (a) 所有項目的季度財政檢討；
- (b) 所有項目的季度申索檢討；
- (c) 新鐵路工程計劃月度報告，介紹每個工程項目的進度，並提出任何重大偏離計劃的特殊事項，以及索償申請；及
- (d) 有關所有項目的進度、財務狀況及主要事項的每周簡報。

九鐵並鼓勵各管理局成員定期參觀各項目工地，聽取匯報及實地視察工程的實際進度。

管理局現行的架構

14. 安永認為管理局現行的架構並未容許足夠的機會評估及討論因個別工程項目引起的具體問題。他們建議考慮委任一至兩位具有大型工程項目知識及經驗的非執行總監。安永亦認為新鐵路工程項目督導委員會可以舉行更多定期會議，無須限於每年四次，並可從九鐵以外地方吸納於建造、工程及法律方面具有相關技術的專才擔任委員。委員會可提供討論空間，讓高層管理人員詳細提出個別合約的問題及可選擇的行動方針。委員會可建議適當的解決方法，並交由管理局審批。這樣可以減省大量需要管理局成員於開會前考慮的工程資料文件，而每月亦可由委員會編寫關於合約問題及建議解決方案的摘要報告，呈交管理局。概括而言，安永認為倘若給予委員會額外資源，並修訂職權範圍及部分授權，他們對管理局的角色及組成所關注的項目便可以得到解決。

15. 九鐵管理局已按安永的建議，就新鐵路工程項目督導委員會的角色和組成作出行動。

16. 委員會的名稱已改為基建工程委員會，其責任範圍已不止於有關新鐵路（例如西鐵）的項目，而擴展至包括與現有營運鐵路（例如東鐵）有關的主要工程項目，例如現正進行的羅湖改善工程，有關工程是在羅湖總站加建月台及改善設施，供跨境乘客使用。

17. 基建工程委員會的組成亦已擴大。管理局已委任數位九鐵以外的專家擔任成員，他們在大型工程、法律及環境方面均具有豐富經驗。以下為新任的專家

成員：

黃澤恩博士
鄭若驊女士
鄭文聰先生
溫文隆先生

18. 這些專家成員獲委任後，已全力參與所有委員會的審議。他們所作的建議，可以在委員會提交管理局的建議中獲得肯定。委任專家成員的做法亦已擴展至管理局的其他委員會。

19. 基建工程委員會現時每月最少開會一次，較以往每季一次為多。委員會可以比管理局更仔細地監察主要工程項目的進度及開支，除此以外，亦可以對九鐵管理層就主要工程項目而呈交管理局的事宜作初步考慮。按委員會作出的建議，公司秘書處會作出最後修訂，以讓呈交管理局的事宜充分反映委員會的意見。此外，當有關事宜呈交管理局時，委員會主席會獲邀介紹有關項目，並表達他認為有需要代表委員會而作出的任何其他意見。

20. 九鐵每月舉行一次的管理局會議亦有新的做法引入議程之內。現在，標準的議程項目內有一項是由每個委員會主席作出報告，依次匯報委員會上月的工作。此舉可讓各位主席點出他們認為需要管理局特別關注的重要事項。

採用不同準則決定燈號顏色

21. 爲了讓閱讀工程進度報告的人士更快地識別出會影響進度的問題合約，九鐵採用燈號顏色系統撰寫報告。標示綠色燈號的合約，表示進度按照工作時間表；黃色燈號表示有延誤的可能，紅色燈號則表示已出現延誤。安永指出在每周管理報告中顯示紅色燈號所採用的準則，與呈交管理局成員的《狀況報告》中所採用的不同。此事令管理報告中有關西門子的合約顯示紅色燈號，但在《狀況報告》中則只是黃色燈號。安永建議兩個報告均應該採用相同準則。

22. 九鐵已全面執行安永作出的建議，而管理局成員及管理層現時收取的報告均採用相同的燈號準則。

與西門子訂立的補充協議

23. 安永指出九鐵的合約策略是能夠反映現時國際上最佳的做法，讓爭議都可藉積極主動的方法解決而不須通過絕對的合約途徑，特別是像西鐵般大型而複

雜的工程項目。採用補充協議是其他地方慣用的方法，並不止於香港，但當中用以說明協議的條款可能會有不同。他們發現九鐵與西門子在有關 DB1500 合約的商業結算，最能維護九鐵的利益，因為訂立補充協議以後，之前遇到的大部分問題都能夠順利處理，而合約亦能夠按時間表進行。安永認為在該情況下，管理層向管理局建議這個方法是正確的做法。正如上文第 12 節所述，九鐵管理層唯一失誤之處，是沒有將合約產生的問題盡早知會管理局，從而可能考慮到其他方案。

24. 九鐵指出採用補充協議是按照行內最佳的做法；因此，在管理局亦認為這種協議可以提供最適當的補救方法以解決影響合約的事宜時，九鐵將會繼續採用。然而，如上文第 13 節所述，九鐵已加強匯報的程序，確保可以在更早階段將合約產生的問題通知管理局，以便全面考慮各種可行的修正方案。

將數個系統歸入一份合約

25. 在決定西鐵的合約策略時，九鐵決定將七個電訊系統歸入一份合約內，並於隨後批予西門子。由於在七個系統之中，其中六個是互相聯繫的，因此將系統組合一起可減低接合系統所產生的風險，免卻另外委聘系統整合承建商的需要，並可以得到較大型合約帶來的經濟效益。雖然這個做法會增加九鐵的風險，即倘若承建商未能履行合約，工程項目便會受到不良的影響，但安永認為這亦是一個正確的決定。結果，西門子在七個系統之中，有三個未能如期完成，最後需要訂立補充協議以收復延誤。

26. 九鐵考慮過這個問題後，認為難以引入缺乏彈性的規條去處理日後的合約應否及如何將系統組合的問題。每個個案均需要就其工程項目的性質、有關係統及個別與整體對工程項目的重要性而考慮其優劣之處。此外，還需考慮各個工作範圍之間的接合問題，以決定有關工作應分開處理或歸入單一合約。不過，對於日後的工程項目，九鐵在擬定此類系統合約時會特別小心，讓管理局注意將系統歸入或不歸入一份單一合約的影響。

有關商業結算計算方式的獨立檢核

27. 安永表示在抽樣檢核西鐵合約的補充協議就結算金額所編定的計算方式時，較難瞭解記錄所載數字的計算方法，但在與九鐵人員討論後，便能清楚情況。安永最關注的一點，是承建商所提出的金額受到怎樣程度的質疑並不明確，並指出不獨承建商所提出的金額與他們最終獲支付的不同，就連九鐵內部估算的金額也與其後結算的不一樣。既然支付給承建商的金額需要以經驗及判斷來訂定，安永認為九鐵可就有關計算製定抽樣式的獨立檢核制度，更全面地評估及記錄承建商的申索，作為額外保障。

28. 九鐵曾考慮透過獨立第三方檢核合約的修改及申索，但認為在合約工程期間並不能切實執行。然而，在某些情況下，獨立第三方的參與是有幫助的，例如當需要作出斡旋或獨立第三方的參與有助化解衝突時。不過，獨立第三方的作用在個別情況下會不盡相同，不能一概而論。九鐵會積極考慮在其工程項目遇上涉及商業結算事宜而以獨立第三方檢核能有所裨益時，採納這個方案。

合約 DB1500 及其他西鐵合約目前的情況

29. 九鐵報告 DB1500 合約內三項延誤了的系統工作均已作出修正，西門子其後亦能按補充協議內所訂定的主要完工日期，完成工作；西鐵的建造期已主要完成，並正在整條定線上進行列車試行，現時預計在今年秋季全面開通，接載乘客。這個時間不獨較原訂於二零零三年十二月底的完工日期有所提前，西鐵項目的總成本較最初於一九九六／九七年估計的六百四十億元，亦減少至今日預計最終不超過四百六十四億元之數。這有賴公司在推行合約政策時採納了最佳的行業慣常做法。

總結

30. 對於安永所編定的報告，九鐵認為十分全面及有價值，並已仔細參詳。九鐵已在可行範圍內，推行報告內所提出的所有主要建議，亦會在未來的工程項目中，一一採納。

31. 交通事務委員會的成員將獲邀細閱本文件的內容。

九廣鐵路公司

二零零三年七月廿九日