

就調查廣深港高速鐵路香港段建造工程延誤
的背景及原委
提交的少數報告

2016年7月

李卓人議員、毛孟靜議員、胡志偉議員、范國威議員、莫乃光議員

就調查廣深港高速鐵路香港段建造工程延誤的背景及原委

提交的少數報告

一) 前言

2014年6月25日的立法會會議上，21名議員起立支持胡志偉議員及莫乃光議員就調查廣深港高速鐵路香港段建造工程(下稱“高鐵香港段工程”)延誤的背景及原委提交的呈請書，要求按照《議事規則》第20(6)條的要求將呈請書交付專責委員會處理。據此，「調查廣深港高速鐵路香港段建造工程延誤的背景及原委專責委員會」(下稱“專責委員會”)在2014年11月17日，由立法會主席根據《議事規則》第78(2)條，按內務委員會提出的建議任命專責委員會的主席、副主席及委員。

專責委員會已撰寫詳盡報告(下稱“《委員會報告》”)，載述其研訊結果及建議，然而，我們未能完全同意《委員會報告》的內容。故此，我們未有簽署《委員會報告》，並另行發表本報告，以陳述我們在研訊過程中，有別於《委員會報告》中所載其他委員所得出的觀察及研訊結果。

二) 對調查結果的意見

- 1) 《委員會報告》由三部分共8個章節組成，並從第二部分第3章至第6章，均闡述專責委員會的調查結果，每章的結尾均載有“觀察所得”，而第三部分則為總結及建議。我們對上述部分的內容持有不同的意見，茲將這些意見闡述如下：

明知地質情況複雜，仍堅持以緊迫的工期及成本開展工程

- 2) 我們認為，政府及港鐵公司以2015年8月4日為高鐵香港段工程的目標完工日期是粗疏及盲目自信的做法。
- 3) 政府及港鐵公司在進行工地勘測的階段，已經知悉西九龍總站工地的

地質情況非常複雜。前路政署署長韋志成於 2015 年 6 月 2 日的研訊中，承認在其出任署長期間，雖然不是完全掌握岩石數量，但亦知道在西九龍總站工地下有大量岩石。

- 4) 而運輸及房屋局局長張炳良亦曾經在 2014 年 6 月的立法會會議上確認，政府知悉九廣鐵路曾於 1997 年委託法國地基建築公司(Bachy Soletanche Group Limited)在西九龍總站(北)現址完成的地質報告，以及其他早期在西九龍總站(北)範圍內一些有關項目所完成的地質報告。
- 5) 我們認為，儘管路政署及港鐵公司明知地質情況複雜，但卻沒有要求盡早於城市高爾夫球會內進行全面的工地勘測，令勘測時間進一步變得緊迫，可見路政署及港鐵公司對該範圍複雜的地質情況缺乏警覺性。
- 6) 鑒於地底勘測公認有其限制，政府及港鐵公司作為核實監督者和項目管理人，理應預留較長的緩衝期以應付西九龍總站地底複雜的地質情況，而實際上港鐵公司不能預見的只是具體的岩石分布，而非岩石量，故此理應有足夠心理準備應對，但港鐵公司仍堅持以緊迫的工期及成本開展工程。

港鐵的責任

- 7) 我們必須指出，在港鐵公司行政總裁梁國權先生於 2015 年 7 月 15 日的研訊中，曾有委員向梁先生質疑，港鐵公司前工程總監柏立恆在 2009 年時曾提出高鐵香港段工程的目標完工日期太趕急，估算要在 2017 年才能完工，而且工程費用需要八百億元。但港鐵公司並不接納該估算，令柏立恆因而辭職。梁國權在研訊中對上述質疑不置可否。
- 8) 我們認為，港鐵公司未有在較早階段製定預備方案及較長的緩衝期，以應對西九龍總站地底的大量基岩石，及其他可能出現的不利地質情況，以致未能及時採取適當行動，是導致高鐵香港段工程超支延誤的原因之一。就此，我們譴責港鐵公司對高鐵香港段工程抱持粗疏及盲目自信的態度。

- 9) 而港鐵公司對高鐵香港段工程缺乏工程總綱計劃，亦不利於政府的監核工作，是“監核監督者”制度無法發揮作用的原因之一。

路政署專業判斷失誤

- 10) 我們認為，雖然路政署的表現或許因《第二份委託協議》所訂的角色而受規限，但路政署的過失更多是由於對工程進度作出錯誤的專業判斷，一如路政署署長劉家強先生在研訊期間指出，他認為滯後不等於整體項目的完工期一定都有延誤，因而需給予港鐵機會，讓其繼續研究一些追回進度措施，繼續推展工程。劉先生的專業判斷在事後已證明是一個失誤，並導致路政署/鐵路拓展處盲目信任港鐵公司可追回進度，遲遲未能下定決心在監察港鐵公司表現時承擔更主動的角色，亦未能善用獨立顧問作為工程監核顧問的職能。
- 11) 路政署署長劉家強先生不論在履行監核工程、及出席研訊的過程中，所表現出的「專業傲慢」，顯示缺乏鐵路工程的專業知識不能成為劉家強署長失職的藉口，反之，劉家強對於工程滯後對最後完工日期的影響犯下了專業判斷失誤，因而令路政署未能有效履行監核者的角色。故此，我們在此訓斥劉家強署長。
- 12) 對於《委員會報告》第 3.64 段中指出，專責委員會懷疑政府人員是由於缺乏興建鐵路線的實際經驗和專業知識，而港鐵公司則被視為這方面的專家，或許導致路政署鐵路拓展處人員缺乏信心，而未能在監察港鐵公司工作時承擔更主動和積極的角色。我們認為這是缺乏理據的主觀判斷，實際上路政署中具有專業人員，亦有獨立顧問協助，故不能將路政署的專業判斷失誤掩飾成缺乏信心。

2013 年 5 月是高鐵香港段工程延誤的適當公布時機

- 13) 由傳媒在 2013 年 5 月首次報導高鐵香港段工程將會延誤十二個月；2013 年 7 月 18 日及 8 月 29 日的兩次項目監管委員會會議，港鐵公司向政府匯報工程整體滯後七個半月至八個月；及至 2013 年 7 月獨立顧問嘉科公司已經估計高鐵竣工日期可能延遲差不多十一個月。上述情

況均顯示路政署在 2013 年 11 月之前，並非對工程進度的延誤一無所知，只是劉家強專業判斷失誤，認為滯後不會導致最終的延誤。若然路政署能在工程監核上履行更積極主動的角色，政府便不需等到 2013 年 11 月，才首次被動地接收工程有可能延誤的訊息。

- 14) 因此，我們認為 2013 年 5 月理應是政府公布高鐵香港段工程延誤的適當時機。

運輸及房屋局與港鐵公司聯手隱瞞工程延誤

- 15) 《委員會報告》第 7.45 段中指出，大部份委員認為運輸及房屋局、路政署或他們的任何人員均沒有蓄意隱瞞該工程延誤。對此，我們並不同意上述大部份委員的意見。
- 16) 我們認為，運輸及房屋局在 2013 年 11 月 22 日的立法會鐵路事宜小組委員會會議上作匯報時，只以隱晦的措辭，選擇性地陳述資料，是向立法會掩蓋了部分事實，即高鐵香港段工程或未能在 2015 年完工，令工程延誤的訊息延遲了五個月才獲公開，做法違反公眾利益，亦有違公職人員的誠信，我們強烈譴責運輸及房屋局刻意隱瞞的行為。
- 17) 我們認為運輸及房屋局局長張炳良在 2013 年 11 月 21 日與港鐵公司召開緊急會議之後，決定把“疑點利益”歸於港鐵公司的做法，只是出於避免工程延誤引發公眾批評的共同憂慮，此憂慮蓋過客觀、理性的判斷，令政府錯判形勢。
- 18) 張炳良局長縱使理解「明知不可為而不及早向社會交代的後果」，並預期港鐵會有同樣的理解，但張炳良局長仍然信納前任港鐵公司行政總裁韋達誠先生的建議，與港鐵公司聯手向鐵路事宜小組委員會刻意隱瞞實際的延誤情況，張炳良局長理應承擔此風險所帶來的後果，就是即使隱瞞實際的延誤情況，但工程最終仍然超支延誤。

反對加快輸入勞工的建議

- 19) 我們反對《委員會報告》第 5.83 段及第 8.15 段中，提出精簡補充勞工計劃所需的程序，以加快輸入勞工的建議。我們認為勞工短缺並非高鐵香港段工程超支延誤的主要原因，盲目增加人手以追回進度亦非理想做法，故此，政府理應循培訓本地工人著手，增加熟練工人的供應，並避免短時間內推展多項大型鐵路項目及工務工程。

專責委員會的工作未獲得全面配合

- 20) 在研訊的過程中，政府及港鐵公司均未有全面配合專責委員會的工作，包括未有公開兩份項目委託協議、獨立顧問的報告、以及項目監管委員會會議紀錄在內的資料，令專責委員會只能憑藉相當有限的資料展開工作，直至立法會財務委員會準備審議高鐵香港段工程的追加撥款申請時，即專責委員會最後一次研訊結束之後，政府才突然公開兩份項目委託協議全文，但專責委員會因時間關係已無法再向證人提出質詢。我們對政府及港鐵公司的做法深表遺憾。
- 21) 而個別獲邀的證人，包括前運輸及房屋局局長鄭汝樺、前港鐵主席錢果豐、前港鐵行政總裁韋達誠、前港鐵工程總監周大滄均拒絕接受專責委員會出席研訊的邀請，我們譴責相關人士不負責任的表現。

現任政府官員不能推卸責任

- 22) 《委員會報告》第 4.48 段提到，「基於『監核監督者』機制失效或沒有效用，及委託計劃所訂時間過於緊迫，如將所有責任歸咎於運輸及房屋局及路政署的現任官員，或會有欠公允。」

我們不同意以上結論。主要涉事官員中的其中兩位，即運輸及房屋局副局長邱誠武先生及路政署署長劉家強先生(由 2010 年 9 月開始出任路政署署長至今)亦有於上屆政府任職，當中劉家強先生更是自擔任路政署署長後一直出任高鐵項目監督委員會的主席。

於聆訊過程當中取得的證據以及《委員會報告》第 6.50 段均可察悉，路政署在 2013 年底或以前，原本有多次機會就高鐵工程出現延誤要求港鐵公司進一步提供資料及採取跟進行動，包括監察及核證顧問自 2011 年起持續要求索取港鐵公司的工程總綱計劃及要求檢討工程時間表，以及監察及核證顧問曾於 2013 年 7 月估計工程可能要延遲 11 個月，然而正如獨立專家小組所指，未有證據顯示路政署曾就上述事宜採進行動，不論路政署是基於專業判斷失當或選擇相信港鐵工程部門的「保證」（縱使該等保證在事後回看是近乎沒有任何事實支持），我們認為，身為路政署署長的劉家強先生均需要因此為高鐵工程項目延誤承擔主要責任。

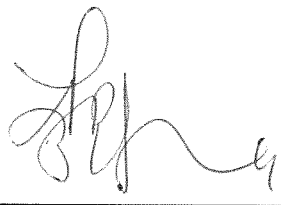
- 23) 另外，委員會報告的第 6.47 段提到，「有說運輸及房屋局的人員大部分是經培訓的通才，但專責委員會認為，此因素不能令政府免除責任...」我們要指出，縱使運輸及房屋局官員是通才，亦假設其是真誠地相信路政署提供的意見，以及路政署人員未有向運輸及房屋局官員隱藏任何關於高鐵工程的關鍵信息(在聆訊過程中得到的證供未有顯示路政署曾這樣做)，當運輸及房屋局官員獲悉自 2011 年起工程進度與預期目標的偏差持續擴大，我們與專責委員會在 6.47 段有同樣質疑，難以理解政府會信納港鐵的一再保證可追回進度，即使運輸及房屋局官員是基於單純相信路政署及港鐵公司的保證而未有進一步探究原因，運輸及房屋局官員亦需要因為其相信路政署及港鐵公司的判斷失誤負上責任。
- 24) 路政署作為專業部門，在高鐵工程延誤的過程當中應要秉持「克盡己責」(due diligence)原則履行職責。然而從其未有跟進嘉科工程顧問自 2011 年 12 月起就追回進度措施及工程延誤發出的警示，以及其未有應嘉科的要求向港鐵公司索取工程總綱等關鍵資訊等事件，我們認為路政署未有達致公眾對一個專業部門可為公眾利益把關的合理期望。正如《第二份綜合委託協議》條款訂明，項目管理委員會是有權要求港鐵提交任何與工程項目相關的資料文件，但從已公開的證據我們未有發現路政署曾積極引用該項條款，以回應嘉科的要求。

25) 嘉科自 2011 年起已不斷提醒路政署人員工程有延誤風險，路政署斷不能以「部門人手只有數十人去監督整個工程」推卸責任。礙於資料所限，我們未能斷定路政署是基於什麼因素未有回應嘉科提出的要求。但我們會促請政府檢討現時路政署及其轄下的鐵路拓展處的編制，是否具有足夠的專業水平應付現時鐵路工程的要求，並且就其不足之處作出改善，杜絕類似事件再發生。我們亦要求政府將路政署的主要官員轉交公務員事務局研究，是否有需要就其在高鐵工程延誤的事件中的行為啟動紀律聆訊，追究責任。

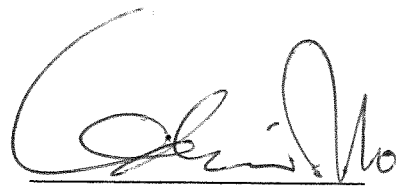
就調查廣深港高速鐵路香港段建造工程延誤的背景及原委

提交的少數報告

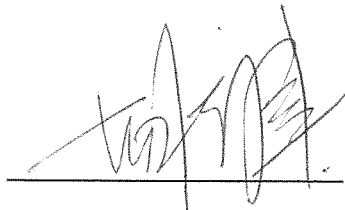
聯署的專責委員會委員



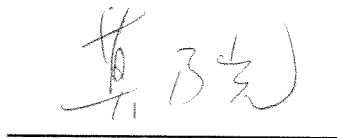
李卓人



毛孟靜



胡志偉



莫乃光



范國威