

立法會經濟事務委員會

跟進與新機場啓用有關的專責委員會報告、調查委員會報告書及  
申訴專員調查報告摘要所提出的結論及建議

1999年2月26日內務委員會會議席上，議員要求提供一覽表，就與新機場啓用有關的3份調查報告的結論及建議，開列須予跟進的事項。爲此，業已擬備下開文件，供議員參考：

- 附件 A 跟進 **專責委員會報告**第 7 及 8 章所提出的結論及建議的方案
- 附件 B **專責委員會報告**第 7 及 8 章所提出的結論及建議的摘要
- 附件 C 跟進 **調查委員會報告書**第十八章所提出的總結及建議的方案
- 附件 D **調查委員會報告書**第十八章所提出的總結及建議的摘要
- 附件 E 跟進 **申訴專員調查報告摘要**第十五及十六章所提出的結論及建議的方案
- 附件 F **申訴專員調查報告摘要**第十五及十六章所提出的結論及建議的摘要

立法會秘書處

1999年3月16日

立法會調查赤鱸角新香港國際機場自 1998 年 7 月 6 日  
開始運作時所出現的問題的原委及有關事宜  
專責委員會報告

有關跟進專責委員會報告第 7 章及第 8 章  
所載的結論及建議方面的建議

立法會秘書處擬備的摘要的項目編號	報告的段落編號	主題	立法會事務委員會			
			經濟	公務員及資助機構員工	規劃、地政及工程	民政
7-A	7.2 至 7.18	機策會的責任所在	-	✓	-	-
7-A1	7.19 至 7.25	政務司司長兼機策會主席陳方安生女士的責任所在	-	✓	-	-
7-A2	7.26 至 7.34	工務局局長鄺漢生先生的責任所在	-	✓	-	-
7-A3	7.35 至 7.38	新機場工程統籌署前署長林中麟先生的責任所在	-	✓	-	-
7-A4	7.39 至 7.48	新機場工程統籌署署長郭家強先生的責任所在	-	✓	-	-
7-A5	7.52	民航處前處長施高理先生的責任所在	-	✓	-	-
7-B	7.53 至 7.70	機管局董事會的責任所在	✓	-	-	-

立法會秘書處擬備的摘要的項目編號	報告的段落編號	主題	立法會事務委員會			
			經濟	公務員及資助機構員工	規劃、地政及工程	民政
7-B1	7.71 至 7.74	機管局主席黃保欣先生的責任所在	✓	-	-	-
7-B2	7.75 至 7.77	機管局副主席盧重興先生的責任所在	✓	-	-	-
7-C	7.78 至 7.87	機管局管理層的責任所在	✓	-	-	-
7-C1	7.88 至 7.98	機管局前行政總監董誠亨博士的責任所在	✓	-	-	-
7-C2	7.99 至 7.104	機管局前副行政總監林中麟先生的責任所在	✓	-	-	-
7-C3	7.105 至 7.117	機管局前項目工程總監柯家威先生的責任所在	✓	-	-	-
7-C4	7.118 至 7.127	機管局前機場管理總監韓義德先生的責任所在	✓	-	-	-
7-C5	7.128 至 7.135	機管局前資訊科技部主管陳達志先生的責任所在	✓	-	-	-
7-C6	7.136 至 7.148	機管局項目工程科機電工程項目經理徐景祥先生的責任所在	✓	-	-	-
8(1)	8.4 至 8.5	執行當局的監管組織必須獲賦予與其職責相稱的權力	✓	-	-	✓

立法會秘書處擬備的摘要的項目編號	報告的段落編號	主題	立法會事務委員會			
			經濟	公務員及資助機構員工	規劃、地政及工程	民政
8(2)	8.6 至 8.7	不應削弱監管組織的權力	✓	-	-	✓
8(3)	8.8	應只委任願意付出時間及努力工作的能勝任人士出任執行當局監管組織的成員	-	-	-	✓
8(4)	8.9	工程展開時便須清楚知道使用者的要求，並應規定在一個期限後不可再作更改	✓	-	✓	-
8(5)	8.10 至 8.11	大型基建設施工程計劃的監察組織主管應由專業人士擔任	-	-	✓	-
8(6)	8.12 至 8.13	避免在同一機構內開設太多職能和責任重疊的委員會	✓	-	✓	-
8(7)	8.14 至 8.16	應妥善擬備、研究及跟進進度報告	✓	-	✓	-
8(8)	8.17 至 8.18	應詳細記錄任何機構所作的決定	✓	-	✓	-

立法會秘書處擬備的摘要的項目編號	報告的段落編號	主題	立法會事務委員會			
			經濟	公務員及資助機構員工	規劃、地政及工程	民政
8(9)	8.19	大規模及複雜的工程項目發展應由具相關經驗的人員管理	-	-	✓	-
8(10)	8.20	應協調商業夥伴的工作	✓	-	✓	-
8(11)	8.21 至 8.24	應在批出有關的合約前訂定完工日期	✓	-	✓	-
8(12)	8.25 至 8.27	必須就所有大規模或複雜的運作進行風險評估及訂定應變計劃	✓	-	✓	-
8(13)	8.28 至 8.29	認識資訊科技的重要性	✓	-	✓	-
8(14)	8.30 至 8.31	預留充分時間測試和測調涉及嶄新及先進科技的系統	✓	-	✓	-
8(15)	8.32 至 8.33	政府應在規劃工程時認識到考慮公眾意見的重要性	✓	✓	✓	-

備註：

此份文件僅就跟進立法會專責委員會報告所載的結論及建議方面提出建議，至於應跟進的主題及應採取的行動，則需由個別的事務委員會自行決定。

立法會調查赤鱸角新香港國際機場自 1998 年 7 月 6 日  
開始運作時所出現的問題的原委及有關事宜  
專責委員會報告

結論及建議的摘要  
(報告第 7 及 8 章)

立法會秘書處  
1999 年 3 月

## 第 7 章 – 責任所在

### 專責委員會的結論

(報告第 7.1 段)

- (1) 機場啓用日出現的問題，有大部分顯然是可以預見的。
- (2) 在啓用日，新機場的運作在整體上並未準備就緒。
- (3) 尤其是嚴重影響新機場在 1998 年 7 月 6 日順利及有效率地運作的兩個關鍵項目問題，亦即是航班資料顯示系統及空運貨站公司的問題，並非是在運作初期必然會出現的小毛病，而是在機場啓用日這些項目仍未準備就緒。
- (4) 各個主要機構，即機場發展策劃委員會（機策會）、機場管理局（機管局）董事會、機管局管理層及香港空運貨站有限公司（空運貨站公司），以及該等機構的部分要員，應對機場啓用日出現的混亂情況負上不同程度的責任。

## 主要機構及要員的責任

(報告第 7.2 至 7.155 段)

- A. 機策會
- B. 機管局董事會
- C. 機管局管理層
- D. 空運貨站公司

### **A. 機策會**

(報告第 7.2 至 7.18 段)

- (1) 經過特別審慎考慮，務求維持原本訂定的標準，機策會主席決定押後 4 月的啓用日期。然而，在作出以 1998 年 7 月 6 日作為機場啓用日的決定上，機策會顯然並無持有同樣的嚴謹審慎態度。
- (2) 在決定 7 月的機場啓用日期後，機策會的警覺性便鬆懈下來。對於其顧問根據觀察實際發展情況後提出的警告，最明顯的是新機場工程統籌署工程顧問經理在《每周情況報告》中提出的警告，機策會一概不予重視或置之不理，而接受機管局管理層的意見。
- (3) 機策會深知機管局管理層管理不善，亦知道由於機管局行政總監領導能力軟弱，管理方式欠佳，以及機管局項目工程總監性格專橫和機管局機場管理總監唯命是從的作風，從而引致的各項問題。機策會清楚這些問題所構成的威脅，但卻沒有採取有效行動。

在這方面，雖然機策會聲稱無權直接管轄機管局管理層，但由於政府是機管局的唯一股東，可以透過機管局董事會及任職董事會成員的政府官員，發揮相當影響力。然而，機策會沒有盡量發揮這種影響力。舉例來說，機策會並沒有對機管局行政總監採取任何行動。

- (4) 在航班資料顯示系統的問題上，機策會顯然不夠小心謹慎。只有少數成員意識到各個系統的複雜及精密程度、出錯的可能性及充分測試與培訓的重要性，以及此點可能會對機場的運作造成的重大影響。
- (5) 機策會的地位雖然舉足輕重，亦有資源可供運用，但機策會未能全面履行本身的職責，確定機場在啓用日準備就緒。

**A1. 政務司司長兼機策會主席陳方安生女士**  
(報告第 7.19 至 7.25 段)

- (1) 機策會主席似乎很容易便相信機管局管理層的意見，她其實應該更加盡力要求機場在啓用日安全、順利及有效率地運作。
- (2) 陳方安生女士本人肩負著一項非常獨特的責任，因為只有她知道如果在 1998 年 7 月 6 日之前有絲毫跡象顯示機場在啓用當日未能應付旅客或貨物方面的流量，政府一定會毫不猶豫把機場的啓用日期押後。因此，她個人便要負責監察有否出現她所指的跡象，並作出跟進調查，以評估會否導致嚴重問題。雖然在機場啓用日之前，她不可能看不到已經有很多跡象顯示有問題存在，但她沒有這樣做。
- (3) 在決定以 7 月作為機場的啓用日期之前，機策會主席未能領導機策會全面地評估新機場能否準備就緒，而在作出此決定後，又未能確保機策會認真考慮所有有可能令機場啓用日期須要押後的不利跡象，因此，她始終要負上責任。

**A2. 工務局局長鄭漢生先生**  
(報告第 7.26 至 7.34 段)

作為機場工程的統籌者及機策會與機管局董事會的專業顧問，工務局局長並沒有履行其應有的職能。

**A3. 新機場工程統籌署前署長林中麟先生(任期由 1993 年 3 月 22 日至 1998 年 1 月 4 日)**  
(報告第 7.35 至 7.38 段)

林中麟先生身為新機場工程統籌署署長，並未充分履行監察的職能。他對新機場工程的進度所涉及的危機沒有充分提高警覺，亦沒有充分提醒機策會。

**A4. 新機場工程統籌署署長郭家強先生(任期由 1998 年 1 月 5 日開始)**  
(報告第 7.39 至 7.48 段)

郭家強先生一直錯誤理解他身為新機場工程統籌署署長所擔當的角色。他對於監察新機場工程進度及發揮示警作用所須做的工作似乎認識淺薄，因此專責委員會認為他是失職的。

**A5. 民航處處長施高理先生（任期至 1998 年 10 月 5 日）**  
（報告第 7.52 段）

在飛機噪音的問題上，施高理先生必須負上責任。他自從在 1996 年 1 月出任民航處處長後，一直沒有意識到飛機噪音對那些在新的飛機航道範圍下居住及工作的人士所造成的影響。若他能夠更加顧及市民的感受，便應採取必需的措施，進行諮詢工作，預先提醒可能受影響的地區的居民，以及確保在機場啓用日之前已採取所有必需的措施，以期減低飛機噪音的影響。

**B. 機管局董事會**  
(報告第 7.53 至 7.70 段)

- (1) 機管局管理層顯然存在問題，但問題沒有得到解決。機管局董事會並沒有採取有效措施，以改善情況。舉例來說，機管局董事會曾考慮撤換董誠亨博士，但最終決定不這樣做。
- (2) 雖然機管局董事會察覺到管理層的問題，但仍相信管理層的保證，認為機場可在 4 月準備就緒，啓用運作，因而向機策會作出有關的建議。機管局董事會向機策會作出如此冒險的建議，應為此承擔責任。
- (3) 機管局董事會設立了多個委員會，定期監察機場運作就緒的進度。此外，亦成立了多個專責小組、工作小組及督導委員會，負責就機場運作就緒的某些特定事宜，進行監察。然而，該等委員會數目眾多，似乎引起混亂。舉例而言，航班資料顯示系統的進度由董事會及數個委員會負責監察，但他們在此項工作上分別擔當的角色，卻沒有清楚界定。結果，這議題在不同的報告中均有論及，亦在不同的會議席上予以討論，但沒有人清楚知道究竟應採取甚麼行動，以及各人的職責為何。
- (4) 機管局董事會未能確保新機場在機場啓用日準備就緒，可安全、順利及有效率地運作。

**B1. 機管局主席黃保欣先生**  
(報告 7.71 至 7.74 段)

黃先生身為機管局主席，沒有採取有效措施督導機管局管理層，反之更受人擺佈，以致他本人及機管局董事會被誤導，以為新機場已準備就緒，可於 1998 年 4 月及 7 月啓用，黃先生應對此承擔責任。

**B2. 機管局副主席盧重興先生**  
(報告第 7.75 至 7.77 段)

在 1998 年內，直至機場啓用日的期間，董事會半數的會議由盧先生主持。由於盧先生與機管局主席共同行使領導權，因此他亦需同樣承擔責任。對於機管局董事會沒有採取有效行動督導機管局管理層，以確保新機場在機場啓用日可安全、順利及有效率地運作，他亦應與機管局主席共同承擔責任。

**C. 機管局管理層**  
(報告第 7.78 至 7.87 段)

對於機場啓用日的大混亂，機管局管理層須承擔最大及最直接的責任。

- (1) 機管局管理層對該項工程管理不善。出現管理不善的情況，主要應關乎機管局管理層的組織架構、機管局行政總監的管理作風，以及主要人員的個性。
- (2) 機管局管理層經常誤導機管局董事會及機策會，向他們隱瞞真相及全面的情況。機管局管理層向機策會及機管局董事會提供的文件內容含糊不清，並提出種種保證及寄望，營造出一片光明的景象，而非提出具體事實。
- (3) 關於空運貨站公司方面，雖然專責委員會不認為機策會可單靠機管局管理層的保證，便能確保其專營公司可於機場啓用日準備就緒，但主要的責任必須由機管局承擔。機管局管理層知悉空運貨站公司所出現的延誤及問題，但卻寧願不予加強監督，因此必須承擔所引致的後果。

**C1. 機管局行政總監董誠亨博士 (任期至 1998 年 11 月 30 日)**  
(報告第 7.88 至 7.98 段)

機管局董事會的主席及委員並非機管局的全職人員，而董誠亨博士沒有履行向機管局董事會提供全面支援的職責。此外，他亦沒有發揮領導的作用，領導機管局管理層履行其職責。他往往在報告內採用正面及樂觀的詞句，粉飾新機場建造過程中出現的延誤及問題，且沒有提供所有的實情及必需的資料，機管局董事會及機策會因而受到誤導。

**C2. 機管局副行政總監林中麟先生 (任期由 1998 年 1 月 5 日至 11 月 30 日)**  
(報告第 7.99 至 7.104 段)

- (1) 雖然林先生是機管局第二號領導人物，負責管轄機場管理科，但他並沒有根據已知的問題，就啓用新機場進行徹底的風險評估。此外，他亦應確保制訂全面的應變計劃，處理機場啓用日可能發生的問題，而並非僅作出變通安排。
- (2) 就各項設備及系統出現的問題，特別是航班資料顯示系統的問題，對新機場在啓用日能否安全、順利及有效運作方面所產生的影響，林先生應該有所警覺。

**C3. 機管局項目工程總監柯家威先生（任期至 1998 年 12 月）**  
（報告第 7.105 至 7.117 段）

在機管局管理層中，機管局項目工程總監柯家威先生承擔的責任最為重大，因為項目工程科不僅負責建築工程，更負責系統的設計及研製。他亦負責監察空運貨站公司的進度。柯家威先生欠佳的工程管理表現、不願與他人合作，個性又專橫傲慢，令機管局內部未能發揮合作精神，此外，他向機管局董事會及機策會提供不正確及具誤導性的資料，這些是導致出現問題其中數項主要原因。新機場不僅是由建築工程組成，還包括內裏的設施。若只顧完成建築工程而不管內部設施是否妥善，這種做法對新機場工程實無裨益。柯家威先生並不勝任項目工程總監一職。

**C4. 機管局機場管理總監韓義德先生**  
（報告第 7.118 至 7.127 段）

韓義德先生身為機管局機場管理總監，表現極其令人失望。順利及有效率地運作是機場運作就緒計劃的重心所在，而韓義德先生對此須承擔最直接的責任；可是他沒有採取任何行動，確保能夠恰當地履行本身的職責。就新機場在啓用日出現的混亂而言，他需承擔的責任不輕於機管局項目工程總監。韓義德先生並不勝任此職。

**C5. 資訊科技部主管陳達志先生**  
（報告第 7.128 至 7.135 段）

陳達志先生的表現有負其所代表的機場管理科所託。他沒有及時向機管局提出意見及警告，特別是沒有向機場管理科提及不按照標準程序測試航班資料顯示系統的風險。在意見不獲接納時，他明知會出現風險，亦就此作罷。他沒有顯示出他具備資訊科技部主管所需的才能。

**C6. 機管局項目工程科機電工程項目經理徐景祥先生**  
（報告第 7.136 至 7.148 段）

徐先生負責多份對新機場的運作十分重要的系統合約。專責委員會對徐先生處理轄下工程的方式，大有意見。他與機管局項目工程總監柯家威先生緊密合作，他應承擔的責任，與柯家威先生同樣重大。

- (1) 合約 381（航班資料顯示系統），徐先生不僅需就管理不善承擔責任，他更在製訂航班資料顯示系統方面，作出多項專責委員會認為屬於錯誤的關鍵性決定。最嚴重的錯誤，便是在 1997 年 12 月初決定取消在廠驗收測試。徐先生其後向機管局董事會表示，在廠驗收測試將與工地驗收測試合併進行，試圖藉此減輕是項決定的重大影響。

- (2) 關於合約 382(廣播系統),該系統在機場啓用日並未準備就緒。
- (3) 徐先生和柯家威先生應一起對有關合約 383(電話系統)及合約 396(進出監控系統)的問題負責。

**D. 空運貨站公司**  
(報告第 7.151 至 7.155 段)

在機場啓用當日至 1998 年 8 月 24 日這段期間，空運貨站公司最初暫停服務，其後局部提供航空貨運服務。專責委員會認為，該公司在此事上應負上大部分責任。空運貨站公司在判斷超級一號貨站是否可以準備就緒在 7 月投入服務時，嚴重失誤。該公司向政府及機管局保證會準備妥當在機場啓用日投入服務，令政府和機管局有錯誤的安全感。空運貨站公司有負眾望，亦令香港蒙羞。

## 第 8 章 — 應汲取的教訓

### 第 1 至 15 項教訓

(報告第 8.4 至 8.33 段)

(1) 執行當局的監管組織必須獲賦予與其職責相稱的權力

若某個管理局的主席並非同時是行政總監，正如機管局的情況一樣，則董事會應獲賦予聘用或解僱職員的絕對權力，特別是管理局內最高層的職員。

(2) 不應削弱監管組織的權力

為免削弱執行當局監管組織的權力，以及在出現任何問題或失誤時由該等監管組織承擔責任，政府在處理事務時應直接與監管組織而非與職員接觸。職員參與政府和該等監管組織舉行的會議時，應只限於向監管組織提供支援。

(3) 應只委任願意付出時間及努力工作的能勝任人士出任執行當局監管組織的成員

就機管局董事會未能有效監督機管局管理層這件事，政府可從中汲取的其中一項教訓，就是在委任執行當局監管組織的成員時，政府應確保只有那些能幹並願意承擔責任的人士獲得委任，而這些組織的主席和副主席均應為具有領導才能的人士。他們在獲委任前，應獲清楚告知他們在有關機構內的責任。為確保該等監管組織持續發揮效用，應定期評估主席和成員在其任期內的表現和承擔責任的程度，若發現有人不稱職，應盡快由其他人士取代。

(4) 工程展開時便須清楚知道使用者的要求，並應規定在一個期限後不可再作更改

無論是一項建築工程或系統工程，在策劃時均應自開始便鑑定最終使用者，並安排他們參與，以便他們的要求可及早獲得考慮。

(5) 大型基建設施工程計劃的監察組織主管應由專業人士擔任

機統署現任及前任署長均為政務主任。他們或許是能幹的行政人員，但從研訊過程中顯示，他們未能掌握實際工作進展與工作進度表之間出現差異所帶來的影響。為確保能準確反映大型而複雜的工

程計劃的真實進展情況，以及確保在監察過程中偵察到的任何問題能夠在適當的場合提出，該項工程計劃的監察組織主管應為專業人士。

(6) 避免在同一機構內開設太多職能和責任重疊的委員會

從機管局組織架構應汲取的教訓是，若成立委員會以統籌機構內不同單位的工作，該等委員會的數目應維持在最低水平，並應清楚列明這些委員會的職權範圍，以免出現任何職能重疊或混淆的情況。

(7) 應妥善擬備、研究及跟進進度報告

雖然在機構內設立查核工程進展的制度是正確的做法，但若要使進度報告具有效用，則提交進度報告的頻密程度和次數應恰當，而且必須確保其資料準確。應避免有來自不同來源的重複報告。若認為有必要從不同來源取得報告，而發現這些報告內有不同的意見，應加以審慎分析。有關人士不應視報告為例行文件而只是隨意瀏覽，或僅把文件存檔，而應仔細加以研究及徹底了解，若在該等報告中發現任何問題，應在適當的場合提出討論。

(8) 應詳細記錄任何機構所作的決定

為了問責，有關的討論和作出的決定，以及其後採取的行動應妥為記錄。

(9) 大規模及複雜的工程項目發展應由具相關經驗的人員管理

若把新機場這一類大規模工程項目委託外間機構進行，應確保該機構的高層主要人員須具備管理工程和運作的相關經驗。

(10) 應協調商業夥伴的工作

若須使用由外間代理商或商業夥伴提供的服務，應明確規定這些代理商之間的關係、恰當地協調他們的工作和令有關人員充分了解他們的工作關係和個別的職責。

(11) 應在批出有關的合約前訂定完工日期

大規模的工程項目必須自始就定下工程完工的日期。在訂定完工日期後，應及時批出有關合約或專營權和服務的協議，以便配合工程的完工日期。

(12) 必須就所有大規模或複雜的運作進行風險評估及訂定應變計劃

在規劃任何大規模或複雜的運作或活動時，負責的一方應進行詳盡的風險評估。並在決定進行該項運作或活動後，應訂有詳盡的應變計劃，以應付任何緊急事故。

(13) 認識資訊科技的重要性

我們必須認識到，資訊科技在今時今日已滲入人類的所有活動。我們必須正視資訊科技的重要性。任何機構均應有適當層面的人員具備資訊科技的專業知識，在就資訊科技系統作出決定時，應考慮資訊科技專家的意見。

(14) 預留充分時間測試和測調涉及嶄新及先進科技的系統

從航班資料顯示系統工程應汲取的教訓是，在發展涉及嶄新及先進科技的工程計劃或系統時，應預留充分時間進行詳盡的測試、測調及員工培訓。

(15) 政府應在規劃工程時認識到考慮公眾意見的重要性

另一項應汲取的教訓，來自公眾對飛機新航道範圍的飛機噪音滋擾的反應。雖然當局在規劃過程中必須遵從標準，特別是國際標準，但決策者亦應注意到一項決定可能對公眾帶來的影響，因而預先估計公眾的反應，並諮詢那些可能受影響的人士。現謹極力勸諭民航處，在第二條跑道投入服務前，及早展開諮詢程序。政府應汲取的教訓，就是在規劃大規模的工程計劃時，應認識到考慮公眾意見的重要性。

## 新機場調查委員會報告書

有關跟進新機場調查委員會報告書第 18 章  
所載的結論及建議方面的建議

立法會秘書處擬備的摘要的部分／項目編號	報告書的段落編號	主題	立法會事務委員會		
			經濟	公務員及資助機構員工	規劃、地政及工程
第三部分	18.123 至 18.167	問題成因及責任誰負－ 航班資料顯示系統失靈	✓	-	-
第四部分	18.227 至 18.229	溝通及協調是否足夠－ 機策會及統籌署 (項目(2)及(3))	-	✓	-
第四部分	18.230 至 18.231	溝通及協調是否足夠－ 政府及機管局 (項目(2))	✓	-	-
第四部分	18.232 至 18.235	溝通及協調是否足夠－ 機管局內部 (項目(1)及(2))	✓	-	-
第五部分	18.236 至 18.256	機管局的責任 (項目(1)至(5))	✓	-	-
第五部分	18.246 至 18.256	機管局管理高層的失實 陳述與責任問題	✓	-	-

立法會秘書處擬備的摘要的部分／項目編號	報告書的段落編號	主題	立法會事務委員會		
			經濟	公務員及資助機構員工	規劃、地政及工程
第八部分 (項目(1)至(3))	18.268 至 18.269	汲取教訓－ 統籌署的角色及責任	-	-	✓
第八部分 (項目(4)(a)至(c))	18.270 至 18.272	汲取教訓－ 機管局內部	✓	-	-
第八部分 (項目(5))	18.273	汲取教訓－ 負責機構過分自信	✓	-	-
第八部分 (項目(6))	18.274	汲取教訓－ 風險評估及應變計劃	✓	-	✓

備註：

此份文件僅就跟進新機場調查委員會報告書所載的結論及建議方面提出建議，至於應跟進的主題及應採取的行動，則需由個別的事務委員會自行決定。

**新機場調查委員會報告書**

**結論及建議的摘要  
(報告第 18 章)**

**立法會秘書處  
1999 年 3 月**

## 第 18 章 — 總結

第一部分：機場啓用的決定

第二部分：準備就緒程度及有關的問題

第三部分：問題成因及責任誰負

第四部分：溝通及協調是否足夠

第五部分：機管局的責任

第六部分：目前情況

第七部分：混亂情況可否避免？

第八部分：汲取教訓

### 第一部分：機場啓用的決定

（報告書第 18.1 至 18.7 段）

- (1) 機場發展策劃委員會（機策會）把新機場的開始運作日期定於 1998 年 7 月 6 日並無犯錯。實際上，機策會各成員都經過一番慎重考慮才作出這項決定的。這項決定不但恰當，而且明智。
- (2) 由 1998 年 1 月機場啓用日期決定後至機場正式啓用這段期間，機策會並沒有半點鬆懈，仍然小心翼翼審察機場運作就緒計劃各種事項的進展情況。
- (3) 從來沒有人提出需要延期，也沒有人提出一些情況足以令機策會重新考慮機場啓用日期。機場啓用當日的大混亂，各有關人等都始料不及。以當時的情況而言，如指摘機策會或其成員未能審時度勢，正確評估機場啓用當日的風險，並把責任歸咎於機策會，實在不合情理。

### 第二部分：準備就緒程度及有關的問題

（報告書第 18.8 至 18.12 段）

調查委員會把機場啓用當日以來發生的 42 個問題分爲 3 類：運作初期發生的小問題或輕微的問題、頗爲嚴重的問題和重大的問題。3 個重大的問題是：

- 航班資料顯示系統失靈
- 貨物處理系統失靈
- 行李處理混亂

在 42 個問題當中，約有 30 個在機場啓用當日發生。3 個重大的問題在機場啓用當日和其後一段期間，對新機場運作影響最為嚴重，但其餘 27 個問題卻是全部在機場啓用當日發生。就機場運作效率而言，這 27 個問題個別來說，大都不會惹人關注，甚或不會為人察覺。但當這些問題一連串地發生，便造成了機場啓用當日的混亂情況。以任何人的標準來看，新機場在啓用當日根本並未準備就緒。

### **第三部分：問題成因及責任誰負**

（報告書 18.13 至 18.226 段）

調查委員會的任期已在其職權範圍內訂明，礙於時間所限，調查委員會只能找出大部分而不是全部 42 個問題的成因，並按此裁定誰應負責。該 3 個重大的問題的成因及責任誰負，撮列如下。

#### **航班資料顯示系統失靈**

（報告書第 18.123 至 18.167 段）

在市民眼中，航班資料顯示系統在機場啓用當日“崩潰”或“運作停頓”，隨後大概一個多星期也有問題。除了一些硬件和顯示伺服器的問題，導致一些顯示設備不能使用，以及無法更新所顯示的資料外，航班資料顯示系統軟件出現問題，是令大眾得不到可靠航班資料的主要原因。

調查委員已分析過各方向調查委員會提交的證供，並發現引致航班資料顯示系統失靈的原因，大致可分為五方面：

#### **(1) 縮短開發軟件時間**

調查委員認為，航班資料顯示系統問題重重最主要和最基本的原因，是軟件的開發時間縮短了；這樣一來，測試、解決問題和培訓操作人員等工作的時間被迫大大縮減。航班資料顯示系統的開發工作在 1997 年年底至機場啓用當日期間受到延誤，機管局和 EDS 都要負責，儘管這是機管局與英國通用之間及英國通用與 EDS 之間的合約問題。

#### **(2) 機場啓用日期前測試不足，軟件誤差無徹底糾正**

調查委員認為，英國通用及 EDS 分別是供應航班資料顯示系統的承辦商和分包商，應對航班資料顯示系統出現的問

題，包括 Oracle 數據庫的問題負責，而 EDS 更應負上大部分責任。至於 EDS 和 Preston 之間，調查委員認為難於裁斷他們的責任。

(3) 操作人員訓練和練習不足，未能熟悉軟件的功能

調查委員認為，訓練不足是導致機場啓用當日出現問題的主因。訓練不足是由於開發航班資料顯示系統的工作不斷延誤，縮短了可用的時間。機管局必須對訓練不足這個後果負上主要責任，而英國通用、EDS 及 Preston 則須承擔部分責任，因為他們未能提供所有功能作訓練之用。

(4) 沒有確定或過遲確定停機位

停機坪控制中心操作人員未能即時確定停機位，原因是他們在操作停機坪管理系統時遇到困難，而另一個原因則是操作人員習慣在接獲航機的預計抵港時間後才確定停機位。機管局，特別是機場管理科飛行局運作總經理林大志先生，應對這個做法負責。機場啓用後這個做法已有改動。

(5) 缺乏溝通和協調

(a) 機管局內部

機管局行政總監董誠亨先生、機管局管理層，以及機管局各個有關的部和科，都應予咎責。

(b) 機管局與其他各方之間

機管局在沒有知會民航處的情況之下，便使用雷達追蹤處理器發出未經核實或審查的預計抵港時間資料。由於這樣，預計抵港時間的資料並不適用，因而引發種種問題，也導致停機坪管理系統甘特圖表上出現綠色條紋。機管局須對此事負責。機場啓用前，機管局並無就停機坪管理系統只用以輸入編定的停機位而不用作優化停機位編配的利弊，諮詢 EDS 和 Preston。機管局也須對此事負責。機管局與城市大學（城大）之間欠缺溝通，也導致城大開發的停機位編配系統不能接受不合邏輯的情況，結果，該系統在機場啓用當日早上停頓。可是，調查委員會所得證據不足以決定雙方應該各自分擔多少責任。

(c) 英國通用、EDS 及 Preston 之間

英國通用與 EDS 之間缺乏溝通，以致機管局誤以為由整合模式轉回開發獨立單元只需很短時間，英國通用

須對此負責。EDS 與 Preston 沒有採取措施，確保停機坪控制中心的操作人員都曉得，以登記號碼作為連接航班的提示有何影響，正確的使用方法又如何，結果導致機場啓用當日凌晨，停機坪控制中心的操作人員面對不少問題，繼而引發停機坪以至整個機場出現一連串延誤。EDS 和 Preston 都要對此負責，不過，根據所得證據，調查委員未能決定兩者之間各自應負多少責任。

(6) 其他事宜

作為總承辦商，英國通用須就損壞的顯示器及液晶體顯示板向機管局負責，而機管局則須對導致顯示設備失靈的電纜問題負責。機管局未能確保航班資料顯示系統能令機場在啓用當日及之後一星期順利和有效率地運作，須向公眾負責。結果，旅客的流通缺乏效率，而航空公司及服務供應商的運作也受到嚴重影響。

**貨物處理系統失靈**

(報告書第 18.168 至 18.199 段)

調查委員經衡量各種可能性後，認為下述各方須為超級一號貨站在機場啓用當日及其後約一個月期間運作停頓負上責任：

- (1) 香港空運貨站有限公司（空運貨站）曾向機管局和政府保證，超級一號貨站在機場啓用當日可提供達全部處貨量的 75%，因此要為此負責；
- (2) 超級一號貨站運作停頓的主要原因是：
  - (a) 貨物處理系統出現毛病，導致物流控制系統不能有效率地操控可編程式控制器和機電控制系統；
  - (b) 貨物處理系統按全面整合模式運作測試不足；以及
  - (c) 空運貨站操作人員對手控模式操作航空貨箱貯存系統和散貨貯存系統訓練不足，又不熟悉。

對於上述種種原因，空運貨站須負全責；

- (3) 空運貨站和金門保華聯營公司其中一方甚或雙方都須為超級一號貨站延遲竣工負責；
- (4) 空運貨站和金門保華聯營公司其中一方甚或雙方都須對超級一號貨站的機械設備和系統延遲安裝、測試和測調負責；

- (5) 空運貨站雖然知道上文第(3)及(4)項所述的延誤，但仍以為超級一號貨站能夠在機場啓用當日準備就緒，順利操作，因此要為低估延誤所帶來的影響負責；
- (6) 機場啓用當日環境受到的污染情況非常輕微，對空運貨站操作貨物處理系統造成的困難不大；
- (7) 空運貨站早在 1998 年 4 月下旬已經知道環境受到污染，但卻沒有把環境清理乾淨，讓貨物處理系統可以正常和有效率地操作，因此要為此負責；
- (8) 空運貨站在機場啓用當日很久之前已經知道會有 3 個停機坪服務營辦商和兩個貨運營運商，因此難以把停機坪服務營辦商參與處理貨物說成是導致空運貨站運作停頓的一大成因；
- (9) 停機坪出現混亂和重型貨物拖車短缺，是貨物處理系統處理貨物時反應緩慢的後果，並非造成反應緩慢的原因；
- (10) 雖然航班資料發送系統或航班顯示資料傳送系統發生故障（機管局及其他方面須為此負責），但空運貨站只須派遣數名僱員查明所需的航班資料，這不會嚴重影響貨物處理系統的運作效率；以及
- (11) 航空公司逾期交付裝載指示單，以及香港海關實施的新清關手續，只會對運貨站造成一些不便，並沒有導致超級一號貨站運作停頓。

### **行李處理混亂**

（報告書第 18.200 至 18.226 段）

有關問題的成因，顯然涉及多項沒有關連的因素，當中包括人為錯誤。有些問題則是由機場運作的其他問題，例如航班資料顯示系統和集群流動無線電通話系統等衍生出來的。調查委員會指出了 19 個因素，就是這些因素，導致混亂的情況。然而，在這 19 個因素之中，任何單一個因素都不足以導致有關情況。

### **第四部分：溝通及協調是否足夠**

（報告書第 18.227 至 18.235 段）

#### **機策會及統籌署**

（報告書第 18.227 至 18.229 段）

- (1) 有關機策會決定在 1998 年 7 月 6 日啓用新機場一事，以及統籌署總體審察機場運作就緒事務方面，調查委員均無任何

證據，足以證明機策會與新機場工程統籌署（統籌署）之間缺乏協調和溝通。

- (2) 在兩方面，統籌署沒有履行其職責：
  - (a) 第一，統籌署應詢問機管局是否具備所需的專業知識，在空運貨站安裝、測試和測調超級一號貨站五層貨物處理系統的儀器和系統時，審察有關進度。可是，統籌署沒有這樣做。
  - (b) 第二，統籌署應查證機管局是否已制定計劃和應變措施，並應根據當時情況，全面評估該等計劃和措施是否足夠。與此同時，統籌署也應查看機管局有沒有進行全面風險評估。
- (3) 證據顯示，機策會負有一個總體審察者的職責。機策會把總體審察機場是否準備就緒的責任轉授給其執行部門，即統籌署，並指示統籌署履行該項責任。在市民眼中，履行總體審察者職責的是機策會，並非統籌署。因此，統籌署在履行有關職責時表現未如理想，機策會是需要負上最終責任的。

### **政府及機管局**

*（報告書第 18.230 至 18.231 段）*

- (1) 政府向機管局索取資料時遇到困難，顯示兩者之間缺乏合作。自 1996 年年中開始，機管局對政府的態度較前開放。機管局把內部報告交給統籌署參閱，並容許該署參與系統測試。機場啓用日期臨近時，雙方的協調和合作關係顯著改善，因此，統籌署再也沒有表示不滿。
- (2) 機管局的職責包括新機場的營運。處理營運事宜時，機管局須注意飛機乘客和空運貨物的安全和有效率流通。從機場啓用當日出現的問題看來，機管局在 1998 年 7 月 6 日啓用機場時，沒有充分顧及這幾方面。機管局必須對此負責。

### **機管局內部**

*（報告書第 18.232 至 18.235 段）*

- (1) 機場管理科與項目工程科之間的協調和合作，由大概 1997 年最後一季開始變得特別重要，因為當時新機場正由建造階段過渡到運作階段。在 1998 年年中前，機場管理科與項目工程科之間的協調問題一直令人關注。

- (2) 1997年10月完成的一份顧問報告，目的是就機場啓用後機管局的管理結構提供意見。報告指出，管理高層欠缺領導能力及團隊精神，部分高級管理人員並不稱職。很可惜，這些嚴重的問題到了那麼後期才顯露出來。那時距離1998年4月，也就是機管局董事會原定的機場啓用日期，只有約6個月的時間，如更換高層管理人員，所冒風險太大。調查委員會接納以上所述為合理解釋，因此沒有要求機管局董事會承擔責任。

### **第五部分：機管局的责任**

(報告書第18.236至18.256段)

調查委員會認為機管局管理層未能在項目工程科和機場管理科之間取得恰當平衡。這可從兩方面來說。第一，機管局管理層在早期沒有為機場管理科參與工程和系統發展工作提供資源。第二，身居要職者的個性引起了問題。

調查委員會仔細研究了下列機管局最高管理層要員的作為、不作為以至責任問題：

#### (1) 董誠亨

- (a) 董誠亨顯然未能控制管理層，致令項目工程科和機場管理科之間缺乏協調。對於機場管理科的運作需要，他既無給與充分重視，亦無提供足夠支援，尤其是自1997年年底起，整項計劃從建造階段過渡至運作階段，機場管理科應特別受到重視。在早期，董誠亨沒有為機場管理科調撥足夠資源，也沒有為機場管理總監提供足夠支援。
- (b) 他沒有聘用專家審察空運貨站的系統。
- (c) 他必須為未有就機場的運作就緒程度進行任何全面評估或任何恰當的全面評估負上責任。
- (d) 此外，他必須為向機管局董事會及機策會所作的失實陳述負責。

#### (2) 柯家威

沒有證據顯示柯家威作為項目工程總監曾經失職。不過，與機場管理科有關的建造及系統工程出現延誤，導致機場管理科操作人員接受訓練和熟習系統的時間大為縮短，柯家威應對此事負上基本責任。

(3) 韓義德

韓義德身為機場管理總監，必須對機場啓用當日發生的事故，承擔主要責任。

- (a) 首先，他的性格過於軟弱。他面對項目工程科時，特別是與他的對等人員柯家威接觸時，應有堅定的立場，以確保機場管理科有足夠時間，為機場啓用做好充分準備。
- (b) 其次，他疏忽了一項職責，沒有確保按時取得航班資料顯示系統進展情況的最新資料，以致未能根據有關資料，以機場管理科主管的身分，評估該顯示系統是否準備就緒，可在機場啓用當日使用。
- (c) 第三，他沒有進行妥善和全面的風險評估，以估計機場如期啓用所涉及的風險，以及已制定的應變措施是否足夠。他承認沒有制定全盤應變計劃。韓義德軟弱的性格和其他缺點，令香港的新機場無法在啓用當日運作得更加順暢和有效率。

(4) 陳達志

資訊科技部主管陳達志在以下兩方面失職：

- (a) 首先，他沒有適當評估推遲進行航班資料顯示系統應力測試所涉及的風險。
- (b) 其次，他沒有清楚知會機場管理科假如在機場啓用前不進行應力測試會有甚麼風險。

此外，一份機策會文件載有一項失實陳述，內容是關於航班資料顯示系統的可靠程度，當機策會開會討論該份文件時，陳達志沒有作出澄清，實在是嚴重疏忽。

(5) 機管局董事會

機管局董事會須對機場啓用當日出現的問題負上最終責任，因為《機場管理局條例》第 4 條訂明，新機場的發展和營運事務由機管局董事會負責。有論據指機管局董事會應對董誠亨的作為和不作為，或機管局管理層的作為和不作為負責，調查委員並不接納這些論據，也不認為董事會成員都應具備有關的專業資格。然而，董事會或應受到批評的地方，是沒有委聘外界顧問就諸如航班資料顯示系統等重要工程項目的進度，向該會提供意見，只是讓機管局管理層延聘這類顧問。不過，這也許是經一事長一智才悟出來的道理，機管局董事

會在當時實際情況下，可能沒有想到應該這樣做。因此，機管局董事會在這方面的失誤不應被過分強調。

### **失實陳述與責任問題**

(報告書第 18.246 至 18.256 段)

這次調查發現了兩項失實陳述，一項是整個航班資料顯示系統可用時間的可靠程度為 98.7%，另一項是進出監控系統已順利通過測試。這兩項失實陳述雖與機場啓用當日出現混亂的直接原因無關，卻與機管局的管理高層有重大關係。這兩項陳述可能令機策會產生了一個錯誤印象，以為事事已準備就緒。

### **第六部分：目前情況**

(報告書第 18.257 至 18.262 段)

除了尚未出現的問題（研究這些問題不在調查委員會的工作範圍內）外，從調查委員會所得的證據可見，新機場已經完全擺脫種種問題，達到了國際級機場的水平。新機場的運作已有顯著改善。

### **第七部分：混亂情況可否避免？**

(報告書第 18.263 至 18.266 段)

- (1) 全面風險評估的結果會顯示，假如航班資料顯示系統發生故障，須有各種可供發放航班資料的通訊設施，而這些設施的功能或許需要增強。機管局繼而應與所有有關的機場營運商，如航空公司、停機坪服務營辦商、行李處理營辦商、航線營辦商和貨運營運商等，因應評估結果，共同制定應變計劃。若能採取上述各項措施，則客運大樓的混亂情況，即使不能完全避免，也可以減少。
- (2) 此外，就超級一號貨站而言，如果機管局曾有效地審察空運貨站的貨物處理系統是否已準備就緒，可能會提醒空運貨站不要過於自信，這樣，空運貨站也許會對各系統的運作進行更多整合測試。如果機場的試運作是在較接近實地操作的情況下進行，而空運貨站又得以參與其事的話，應有助揭露貨物處理系統的問題。不過，到了發現機場可能無法在啓用當日順利和有效率運作時，是否還有足夠時間完成以上各項工作，實在是個很大的疑問。
- (3) 啓用日期越來越近，而客運大樓的多項系統，尤其是航班資料顯示系統、進出監控系統、公共廣播系統和電話，仍然出現問題。到那時候，才首次真正感到應當研究有關的風險，考慮是否需要另定機場啓用日期。不過，當時已沒有足夠時

間進行各項所需的風險評估，或制定和全面協調各項應變措施。在這情況下，只剩下一個選擇，就是把機場啓用日期押後。

- (4) 儘管把機場啓用日期押後，可以防止混亂情況出現，但有一點必須明白，就是在 1998 年 1 月宣布機場啓用日期時，即使公布的日期不是 1998 年 7 月 6 日，而是一個較後日期，也不會對事件有所幫助，理由是導致機場在啓用當日不能順利運作的危機，只有在接近啓用當日才會浮現出來。假如在 1998 年 1 月宣布了一個較遲的啓用日期，多出來的時間也不會使危機得以在較早階段揭露。
- (5) 如今在事後得知各方面的情況，加上研究了所有證據，調查委員認為，如果在 1998 年 7 月 6 日之前大約兩星期謀求和考慮把啓用日期延遲，則機場應該押後兩個月左右才開始運作。

### **第八部分：汲取教訓**

(報告書第 18.267 至 18.275 段)

- (1) 統籌署負責統籌所有 10 項機場核心計劃項目，以及審察機管局關於機場運作就緒方面的工作。這個審察者的角色並不明確，正如政務司司長指出，統籌署本是一個審慎的觀察者，然而，在察覺航班資料顯示系統出現問題時，統籌署卻超出審慎觀察者角色所限，採取了比較主動的態度，要求取得更多資料。對於有關各方來說，這是絕對不成問題的，除了可能在不知不覺間為機管局設下了陷阱，使機管局董事會主席和副主席，即黃保欣和盧重興都以為機管局可以依賴統籌署進行審察工作，雖然這種想法或許欠缺理據，卻在無意間為機管局帶來一份安全感。若能提醒機管局有關其法定職能和責任，或清楚告訴機管局統籌署純粹是為機策會工作，那麼機管局便不會抱有那份安全感。
- (2) 有統籌署這樣的組織參與，會令公眾產生錯誤印象，以為政府有責任確保一些本來只由機管局負責的工作得以妥善進行。換言之，超出本身的承擔，過分投入一個由法定機構全盤負責的計劃，可能會引起誤會，令人以為政府須對計劃的成敗負上責任。
- (3) 在總體審察航班資料顯示系統的工作上，統籌署的參與超越了本身角色所限，至於其在空運貨站系統方面的工作如何，可以通過比較加以分析。統籌署被指沒有作出查詢，了解機管局是否具備審察空運貨站系統所需的專業知識。調查委員認為，統籌署雖為審慎的觀察者，卻沒有設法證實機管局具

備所需的專業知識，而統籌署以為可以信賴空運貨站的良好信譽和往績，也非合理解釋。此外，統籌署假設機管局具備有關的專業知識，是不恰當的，因為只要向機管局提問或去信查詢，便可得知該項假設是否正確。

- (4) 以機管局來說，可汲取的主要教訓分為三方面：
- (a) 第一，不管一家公司的組織結構是怎樣，最重要的是身居要位的人員，論性格和人品是否適合擔當有關職位。這不但要看個別人員是否適合擔當其職位，還要仔細考慮各主要人員性格是否投合，合作起來是否能夠產生互動作用。
  - (b) 第二，無論是大型的工程計劃還是規模龐大的機構，都應該盡早甚至首先安排各種設施的最終使用者與服務提供者合作。如果機場管理科和資訊科技部在工程項目籌劃階段，特別是在系統開發階段，能夠參與其事，則可避免到後期才提出運作需求，這樣，各個系統所需作出的改動肯定也會較小。
  - (c) 第三，事前必須進行全盤和全面的風險評估；如果系統開發過程中接連不斷出現種種亂子，評估工作更是必不可少。
- (5) 機場啓用前沒有進行全面風險評估，也沒有作出最壞的準備，這與機管局和空運貨站兩個負責機構都過分自信有關。機管局和空運貨站的高級和初級管理人員都竭盡所能，全情投入工作，以致未能為機場啓用時可能出現的最惡劣情況預先作好準備。機管局因過分自信而沒有要求押後機場啓用日期，空運貨站也是因為同樣原因，才會一再保證他們已準備就緒，即使在較後期，也不考慮改變先前所說，或提出採取局部啓用的做法，留用啓德機場貨運設施。當然，空運貨站最終也要留用啓德機場貨運設施，不過那是新機場啓用後的事了。
- (6) 已定下最後限期但出現延誤，往往是很危險的。為了避免出現這種情況，那些須在最後限期完成工作的人士，必須認真地對有關情況進行風險評估，擬訂全面的應變計劃，以便一旦出現延誤時，能夠採取措施應付種種事故。

申訴專員  
赤鱘角新機場籌備啓用及實際運作的  
調查報告摘要

有關跟進申訴專員報告摘要第 15 章及第 16 章  
所載的結論及建議方面的建議

立法會秘書處擬備的摘要的項目編號	報告摘要的段落編號	主題	立法會事務委員會		
			經濟	公務員及資助機構員工	規劃、地政及工程
15(2)	15.5	機場所出現的問題，並不是運作初期發生的小問題或小毛病，卻顯示有關方面的判斷和處理是嚴重錯誤和失當	✓	-	-
15(3)	15.7	機場所出現的問題，由於監督、管理、統籌及溝通數方面均有不足之處所致	✓	-	-
15(4)	15.8 15.10	應根據當時的實際進度，覆檢機場啓用日期	-	-	✓
15(5)	15.9	欠缺國際專家的意見及心得	✓	-	✓
15(6)	15.12	工作／溝通方面的安排含糊不清	✓	-	✓
15(8)	15.13	機策會應再三審慎評估機場啓用日期是否切實可行	-	✓	-

立法會秘書處擬備的摘要的項目編號	報告摘要的段落編號	主題	立法會事務委員會		
			經濟	公務員及資助機構員工	規劃、地政及工程
15(10)(a)	15.16	機策會的責任所在	-	✓	-
15(10)(b)	15.16	機管局的責任所在	✓	-	-
16(1)	16.4	掌管新機場設施、系統及工作程序	✓	-	-
16(2)	16.4	轉變帶來的挑戰	✓	-	-
16(3)	16.4	公眾的期望	✓	-	-
16(4)	16.4	政府與機管局的關係	✓	-	-
16(5)	16.4	服務承諾	✓	-	-
16(6) 16(7) 16(12)	16.4	與業務伙伴的關係	✓	-	-
16(8)	16.4	公眾的意見及投訴	✓	-	-
16(9)	16.4	應變計劃及培訓	✓	-	-
16(10)	16.4	員工的發展	✓	-	-
16(11)	16.4	組織結構	✓	-	-
16(13)	16.4	所有主要參與者擔當的角色、權力及職能	-	-	✓
16(14)	16.4	責任及溝通方法	-	-	✓
16(15)	16.4	應盡量透明及公開	-	-	✓

立法會秘書處擬備的摘要的項目編號	報告摘要的段落編號	主題	立法會事務委員會		
			經濟	公務員及資助機構員工	規劃、地政及工程
16(16)	16.4	－ 事前諮詢 － 在啓用前覆檢及評估各項主要工程的就緒程度	-	-	✓
16(17) 16(18)	16.4	專門知識及獨立監察	✓	-	✓
16(19)	16.4	宣傳活動	✓	-	✓
16(20)	16.4	監察的角色	✓	-	✓

備註：

此份文件僅就跟进申訴專員報告摘要所載的結論及建議方面提出建議，至於應跟进的主題及應採取的行動，則需由個別的事務委員會自行決定。

申訴專員  
赤鱘角新機場籌備啓用及實際運作的  
調查報告摘要

結論及建議的摘要  
(報告摘要第 15 及 16 章)

立法會秘書處  
1999 年 3 月

## 第 15 章 — 結論

- (1) 在機場啓用日前浮現的問題，令人懷疑新機場能否順利啓用  
(報告摘要第 15.3 段)

在一九九八年一月至六月期間浮現的問題，在在顯示即使機場的運作不是有潛在風險，也令人懷疑新機場能否順利啓用。

- (2) 機場所出現的問題，並不是運作初期發生的小問題或小毛病，卻顯示有關方面的判斷和處理是嚴重錯誤和失當  
(報告摘要第 15.5 段)

一些必須進行藉以令機場運作就緒的工作（包括訓練在內）已經十分緊迫，而且在實質建造工程進行時，亦已同時進行測試，因此，當時實在是無法進行對確保機場在啓用首日便能暢順及有效率地運作至為重要的妥善測試及運作實習。令人感到非常遺憾的是，運作實習不足夠的結果一如預期，可預見的風險自機場啓用首日起顯現，以致機場的效率在當日出現了嚴重的問題。機場所出現的問題，以其嚴重程度來說，並不是運作初期發生的小問題或小毛病，卻顯示有關方面就機場啓用事宜所作的判斷和處理是嚴重錯誤和失當。

- (3) 機場所出現的問題，由於監督、管理、統籌及溝通數方面均有不足之處所致  
(報告摘要第 15.7 段)

機場出現問題，也是由於機管局在監督、管理及統籌方面均有不足之處，以及機管局及其業務伙伴在機場運作就緒規劃、預先洞察和其後處理預期在運作初期會出現的小問題三方面溝通不足所致。

- (4) 應根據當時的實際進度，覆檢機場啓用日期  
(報告摘要第 15.8 及 15.10 段)

根據調查所得，並無證據證明各有關方面，包括機管局、貨站公司，以及獲機管局批出合約的其他專營者或承辦商曾正式作出報告，指出機場某方面的運作不能在機場啓用當天準備就緒。即使有關方面早已預見機場在某些方面的運作有問題，但有關方面覺得機場啓用日期是不可以更改的，所以便不作出報告。理想的做法是，待所有對機場各個部分（包括機場客運大樓及貨站公司）的啓用至為重要的基本工程、系統及訓練均已完成後，才審慎覆檢所訂定的機場啓用日期。即使當局已公布機場啓用日期，仍應根據當時的實際進度，覆檢這個日期。機場出現的問題是可以避免的，至少亦可把問題的

嚴重性減至可以接受或容忍的程度。

- (5) 欠缺國際專家的意見及心得  
(報告摘要第 15.9 段)

根據調查所得，並沒有記錄顯示政府或機管局曾徵詢國際機場管理及／或貨運專家的意見和聽取他們的心得。

- (6) 工作／溝通方面的安排含糊不清  
(報告摘要第 15.12 段)

機策會、機管局董事會的非政府成員與政府成員、機管局的高級管理層，以及機統署之間在工作／溝通方面的安排着實是有點含糊不清。這種情況導致溝通上出現問題，彼此因而未能坦誠相向，甚或互不信任，以致有關方面低估了機場啓用當天出現的問題。

- (7) 機統署已履行其職責  
(報告摘要第 15.13 段)

機統署既是機策會的執行機關，便有責任促請機策會注意，機管局哪些方面有不足之處，會引起機場運作就緒程度方面的問題。據本署觀察所得，機統署在這方面已履行其職責。

- (8) 機策會應再三審慎評估機場啓用日期是否切實可行  
(報告摘要第 15.13 段)

從機策會的會議記錄可以看到，該會對機管局在若干工程項目的延誤曾多次表示不滿。此外，該會亦清楚機管局內部的人事問題。因此，對於機管局提交的任何報告或作出的「保證」，機策會均應仔細審閱和考慮。對於機場運作的就緒程度，機管局與機統署的信心有多少並不相同，這是顯而易見的。既然機場啓用日期是由機策會決定，該會便應根據機統署的報告，再三審慎評估機場啓用日期是否切實可行。遺憾的是，機策會並沒有這樣做。

- (9) 新機場在一九九八年七月六日前仍未準備就緒  
(報告摘要第 15.15 段)

在考慮有關各點後，申訴專員認為，按照政府當局所定的準則，有很多跡象顯示，新機場在一九九八年七月六日前仍未準備就緒。

(10) 責任所在  
(報告摘要第 15.16 段)

政府當局、機管局，以至貨站公司，均應對機場啓用當天的混亂情況負責。當天的混亂情況，在很大程度上是由於疏忽失察、政府與機管局之間溝通及瞭解不足、機管局內部的人事問題，以及過於信任貨站公司能夠運作就緒所致。具體來說：

- (a) (由機策會代表的) 政府當局沒有在各種問題，包括機管局的內部問題顯現時盡快採取行動去處理。在臨近機場啓用日期時，政府當局亦沒有根據機統署多次提出有關風險的意見去評估機管局所作保證的可信程度。除了處事有欠積極主動之外，政府亦令到有關方面以為，機場啓用日期是絕不可以更改的；
- (b) 機管局高級管理層與董事會之間欠缺溝通，以致後者所獲得的資料不夠詳盡，甚至是誤導。解決各科之間的內部矛盾，正是機管局高級管理層和董事會的責任。但遺憾的是，這兩方面均沒有採取積極行動去解決各科之間的矛盾。過於信任貨站公司的能力，讓後者自行營運，也是造成航空貨物處理服務出現混亂情況的原因；以及
- (c) 根據《申訴專員條例》，貨站公司並不是申訴專員職權管轄範圍內的機構。雖然如此，申訴專員認為，貨站公司過分自信，以及未能在機場啓用當天整體上運作就緒，對機場啓用當天至一九九八年八月期間航空貨物處理服務陷於癱瘓的情況應該負上責任。

## 第 16 章 – 建議

(報告摘要第 16.4 段)

### 機場管理局

#### (1) 掌管新機場設施、系統及工作程序

機管局應制訂一些機制及措施，使各階層人員均能掌管新增及現有的設施、系統及工作程序。如果這些設施、系統及程序需要業務伙伴投入資源、給予支持或合作，機管局亦應鼓勵業務伙伴予以接受和採用。

#### (2) 轉變帶來的挑戰

在新機場啓用之後，當局仍然繼續作出改變和調整。機管局轄下各科理應作好準備，對任何轉變作出回應，以期維持一個具有世界一流水準的機場。

#### (3) 公眾的期望

建議機管局應該預計日後可能出現什麼問題，並為處理這些問題作好準備。如果情況許可，機管局應該預先通知公眾會有問題發生，以及／或事後立即向公眾解釋。

#### (4) 政府與機管局的關係

建議機管局董事會內的政府人員繼續擔當「並非隸屬政府的機管局」、機管局高層管理人員與政府之間的橋樑；機管局則繼續監察獲其批出合約的專營者及其他業務伙伴的表現，使新機場的運作及客戶服務達到卓越的水平。

#### (5) 服務承諾

為了盡量提高機場的服務水平，以及達到問責的目的，本署建議機管局為其直接提供的各項服務制訂服務承諾，並鼓勵其他在機場提供服務的機構制訂本身的服務承諾。對於並非直接由機管局提供的服務，機管局應該向訪客和旅客提供資料單張，列明提供這些服務的主要機構的名稱及電話號碼，以供參閱。

#### (6) 與業務伙伴的關係

在啓德機場運作時，代表機場服務使用者及業務伙伴的意見的客戶聯絡小組，應該在赤鱸角繼續履行職責。

(7) 機管局同樣須要訂立機制，以加強工作上的聯繫，以及建立與業務伙伴之間的聯繫，以期使機場的運作及客戶服務達到卓越的水平。

(8) 公眾的意見及投訴

機管局內部應制訂全面的處理投訴機制，並應鼓勵其主要的業務伙伴訂立這種機制。本署建議，機管局除接收和調查投訴個案之外，還應建立正面的投訴文化，藉以減少投訴，使客戶服務達到卓越的水平。本署亦建議機管局定期進行客戶意見調查，以及檢討調查結果，在適當時，亦可與業務伙伴一同檢討調查結果，藉以評估所得的意見和改善服務。

(9) 應變計劃及培訓

機管局應該定期檢討、更新和公布所有現有的應變計劃；並應為新入職及現職人員安排基本訓練及複修訓練。在適當時，亦應為業務伙伴的員工安排上述訓練。

(10) 員工的發展

機管局應該考慮制訂員工發展計劃，藉以提高員工在管理和操作新機場方面的專業水平。機場必須由十分專業的人士營運，才能達到世界一流的水準。

(11) 組織結構

機場啓用之後，機管局的組織架構已因應需要予以修改。例如，項目工程科的規模已經縮小，機場管理科的工作則已相應增加。機管局應該根據機場運作的經驗，檢討其管理架構，包括副行政總監的職責。

(12) 機場啓用當天或之後一段短時間所出現的混亂情況，促使機管局各業務伙伴同心協力，在很短的時間內解決各項難題。這次經驗肯定是痛苦和不必要的，然而，所出現的混亂情況卻促使各業務伙伴建立良好的工作關係。本署建議，各有關方面致力維持這種關係，努力達到共同的目標——提供一個具有世界一流水準的機場，以迎接挑戰和競爭。

政府當局

(13) 對於重要的公共工程，政府當局必須清楚界定所有主要參與者擔當的角色、權力及職能，以及他們彼此之間的關係。

(14) 各有關機構必須清楚訂明其對內及對外的責任及機構內部的溝通方法，並須商定彼此溝通的方法；尤其是當法例或商業合約沒有詳細

規定工作制度及程序時，更應這樣做。這項建議的目的，在於使每間機構均清楚知道本身的職責及責任，並讓對方知道，令雙方都不會有任何疑問。

- (15) 機構之間進行的所有事務，均應盡量透明及公開，並應設立渠道，方便坦誠交流觀點及意見，以達到共同目標。同時，應鼓勵各有關方面匯報所遇到的困難及所關注的事項，即使可能因而需要實施重大的糾正措施、修訂圖則或達到指標的日期。
- (16) 同樣地，在作出重要決定或發出重要指示前，應盡可能全面諮詢有關機構及主要參與者，並讓它們參與決定過程。此外，應制訂有效的機制，以便在啓用前，格外仔細覆檢及評估各項主要工程的就緒程度。當情況不許可，不能進行全面的測試時，這點尤其重要。

## 政府當局／機管局

### 專門知識及獨立監察

- (17) 日後進行重要工程時，倘若本港欠缺某些方面的知識及專門知識，或沒有足夠知識及專門知識，則政府當局及機管局應盡早認真考慮徵詢外地專家的意見。
- (18) 考慮應否委派外界人士擔任監察者，就影響有關工程就緒程度的事務及事宜，進行獨立評估。

### (19) 宣傳活動

任何宣傳活動絕對不應干擾日常運作或有關工程。無論如何，均應以後者為重。

### (20) 監察的角色

政府當局必須監察機管局的表現，而機管局則須監察獲其批出合約的專營者的表現。對於規模龐大的工程，有關當局應密切留意整體的計劃、及時竣工、適當的訓練，以及接近「實況」的測試等問題，並須及早審慎研究任何延誤、錯誤、故障所造成的影響。