

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)1738/01-02號文件

檔號：CB1/PL/TP

### 立法會交通事務委員會

#### 研究和推行鐵路發展計劃有關的事宜 小組委員會

#### 有關九廣鐵路公司西鐵合約的背景資料簡介

### 目的

本文件旨在提供背景資料，說明九廣鐵路公司(下稱“九鐵公司”)如何處理批予西門子有限公司(下稱“西門子”)的西鐵電訊系統合約，以及就18項約值15億3,600萬元的西鐵合約與承建商訂立的27份補充協議。

### 背景

2. 九鐵公司答應就西鐵合約DB-1500 —— 電訊系統的工程改動、清付索償及彌補延誤的時間，向西門子支付1億元款項一事，引起公眾廣泛關注。鑑於此事事關重大，政府當局曾主動與九鐵公司的新任主席商量，並建議進行徹底調查，以便採取所需的跟進行動，加強日後工程計劃在此等方面的有關工作。管理局結果於2002年1月29日決定委任該公司的外聘核數師畢馬威會計師事務所，對該公司的標書評審制度及合約表現監察制度進行徹底的調查。是次調查工作的範圍亦涵蓋就18項西鐵合約與西鐵承建商訂立的27份補充協議。為確保調查工作能以獨立公正的方式進行，九鐵公司成立了一個督導委員會，負責監察及指導有關的調查工作。該督導委員會由九鐵公司主席擔任主席，其成員包括4位在其所屬專業中相當資深並備受尊重的人士。其後，經考慮到安永會計師事務所願意負責進行調查工作，且不需要九鐵公司對該事務所因調查報告公開而可能面對的第三者索償作出賠償承擔，九鐵公司管理局決定委任安永會計師事務所代替畢馬威會計師事務所進行調查。

3. 小組委員會曾先後舉行3次會議，研究導致是次事件的有關情況。小組委員會就九鐵公司與西門子簽訂的合約DB-1500，與政府當局及九鐵公司檢討標書評審制度及合約表現監察制度。

4. 九鐵公司把合約DB-1500批予西門子，以及九鐵公司其後與西門子進行談判的重要日期及事件詳列於**附件**。

5. 小組委員會曾要求九鐵公司提供相關的原始文件，以便委員進行商議。九鐵公司表示，向小組委員會提供該等原始文件並非恰當之舉。小組委員會要求取得的部分文件屬管理局及招標委員會文件，該等文件均被視為商業敏感資料。因此，公開該等文件不僅有損九鐵公司以公平及公正的方式訂立合約的能力，同時亦違反了九鐵公司一般合約條款及補充協議所載的保密條款。委員要求取得的合約文件同樣亦受到相同的保密條款所規限。此外，在研究是否提供文件時亦須考慮可能引致訴訟的情況。

## **補充協議**

6. 委員普遍感到不滿的是，在管理局批准的補充協議下，西門子作為犯錯的一方，卻獲額外支付1億元作為賠償。他們除了認為和解方案並不合理外，更關注到在事件中合約精神已被破壞，以及此事可能對投標制度造成深遠的影響。部分委員認為九鐵公司管理高層應為此事負責。

7. 對於九鐵公司向西門子支付1億元，可能會被視為等於認同該承建商的表現失誤，九鐵公司主席雖然明白委員提出的關注，但他強調事實並非如此。在該筆款項中，有3,500萬元是因為合理而符合合約規定的工程改動及索償而須付予承建商的款項，其餘6,500萬元則用作採取彌補工程延誤的措施，以重新訂定各個主要進度日期。九鐵公司雖不認同西門子的做法，但礙於當時事態緊急，九鐵公司可說是束手無策。在沒有更理想解決方法的情況下，九鐵公司只好與西門子進行和解談判，以確保西鐵工程的時間安排不會受到任何影響。

## **標書評審制度**

8. 小組委員會曾研究有關合約DB-1500的標書評審制度，特別是九鐵公司為何在評定標書時未有採用技術及財務方面70:30的評分比重，以及九鐵公司有否認真評估標書的各方面事宜，以保障九鐵公司的利益。

### 評審準則

9. 根據九鐵公司提交的文件，在進入最後的技術評審階段時，第二最低價的合資格標書較西門子優勝(前者在8個項目中取得滿意的評分，後者則只在5個項目中取得滿意的評分)。小組委員會質疑標書評審委員會是否純粹基於投標價作出其建議，從而決定不將合約批予第二最低價的投標者。

10. 九鐵公司表示，根據該公司的採購規則，公司招標委員會已於招標前通過一套標書評審準則。就合約DB-1500而言，九鐵公司並無使用技術衡量的評審比重。該合約的要求是，投標者必須證明其有能力在所有有關的技術項目中取得合格水平。同樣地，在進行財務評審時亦沒有使用比重的評分，而有關的要求只須審核每一投標者有足夠財力履行該合約。

11. 九鐵公司既信納西門子的標書完全符合資格，而且該承建商亦有能力履行合約條款，在別無選擇的情況下只得把合約批予西門子。倘九鐵公司不把合約批予投標價最低的合資格投標者，西門子將有權提出九鐵公司違反《世界貿易組織政府採購協議》的申訴，並可根據第XX條提出投標投訴。如此類投訴在香港提出，有關個案將會由特別組成的投訴審裁委員會聆訊。該委員會並有權終止採購程序、修正違規情況或判給賠償。

#### 在標書評審過程中作出適當的查詢

12. 小組委員會察悉西門子及第二最低價的投標者，所提出的投標價均遠低於九鐵公司的招標前預算，西門子的投標價較該預算低66%，另一投標者的標價亦較預算低46%。由於只有兩份在技術上符合資格的標書，加上兩者的投標價出現重大差距，小組委員會認為九鐵公司在批出合約DB-1500時理應加倍審慎，甚至應把該合約分拆成較小部分以進行招標。

13. 據九鐵公司表示，批出合約DB-1500的程序，已嚴格遵循九鐵公司的內部採購規則，當中亦訂明評審投標價異常地低的標書的指引。公司招標委員會的結論其後並提交管理局審批，然後才將合約批予西門子。在批出合約前，技術評估小組曾非常仔細地分析西門子及投標價屬第二最低的投標者所提出的建議，包括曾進行多次考察，以確保投標者完全知悉並有能力達到既定規格。當時得出的結論是，西門子完全理解該合約的技術規定。儘管其投標價比另一公司低很多，但西門子已保證會動用一切所需資源進行該工程。基本上，根據九鐵公司必須遵守的世界貿易組織規則，可供選擇的方案並不多，故九鐵公司只好把合約批予西門子。

14. 關於就相關系統批出單一合約的問題，九鐵公司表示就鐵路工程而言，系統之間的整合往往會產生最大問題，所造成工程延誤的風險亦最大。事實上，九鐵公司已將總監控系統分拆為另一合約。如把合約DB-1500下的7個系統進一步分拆為較小的合約，界面管理的風險會大增。

#### **合約表現監察制度**

15. 小組委員會關注到，九鐵公司在過程中有否以應有的謹慎態度管理該合約。如九鐵公司及早發現工程出現延誤，並向西門子發出

正式警告，雙方應可提早展開談判，從而防止情況惡化，並演變成對整項西鐵工程可能構成威脅的危機。

16. 據九鐵公司表示，該公司一直有監察合約DB-1500的進度。首個警號早於2001年1月，當公司向西門子發出正式警告函件時已告響起。當時，軟件開發工作已延誤約6個星期。九鐵公司和西門子作出安排，除硬件供應合約外同時將軟件供應合約分判予光學網絡有限公司（下稱“光學網絡”），以期追回應有進度。然而，西門子與光學網絡的關係並非如預期所料。其後，九鐵公司發現在整個過程中，西門子方面負責有關合約的人員並沒有將西門子與光學網絡之間出現的問題詳細知會九鐵公司的管理層。因此，九鐵公司與西門子談判時，堅持西門子須撤換該名人員及改變監管制度，以便在西門子及九鐵公司之間設立更直接的溝通渠道。

### 合約條款及條件

17. 部分委員指出，九鐵公司理應重新就合約進行招標，而非與西門子進行商業和解談判。他們關注到合約DB-1500並無訂定任何條文，賦權九鐵公司在承建商未能達致主要進度日期或里程碑時就合約重新進行招標。在擬備合約時，管理層必須以應有的謹慎態度行事，以保障九鐵公司的利益。

18. 據九鐵公司表示，公司在有關過程中已考慮可否重新進行招標。然而，根據九鐵公司所得的法律意見，西門子未能達致若干里程碑並未構成違反合約的行為。儘管工程出現13個星期延誤，但西門子仍在嘗試作出努力，而2002年3月的首個主要進度日期理論上仍是可以達致的。由於西門子能夠按期完成該合約餘下4個系統的工作，無論是公司內部或以外提出的法律意見均認為並無充分理據就合約重新進行招標。在此情況下，九鐵公司經考慮眾多相關因素後，才決定與西門子進行談判。首先，如不採取任何行動以扭轉有關情況，西鐵的啟用日期將出現延誤，以致公司收入出現重大虧損。其次，由於各份西鐵合約互有關連，電訊系統合約如出現任何延誤，將可能導致其他承建商提出索償。經仔細討論後，管理局決定與西門子進行和解談判。

19. 由於西門子的投標價遠低於第二份合資格標書的投標價，小組委員會質疑10%的算定損害賠償是否足以彌補在承建商表現未如理想時可能導致的損失。部分委員認為，在釐定算定損害賠償的水平時，應確保該金額足以令承建商按照計劃完成工程。在同一份合約中，應就個別項目訂明不同的里程碑及主要進度日期。至於涉及高科技項目的合約，則應特別留意承建商一旦未能如期完成工程，將涉及何種額外風險及財務影響。此外，九鐵公司亦應就此類合約的付款安排訂定額外保障措施。至於一些會對其他合約項目造成重大影響的必要項目，在落實有關的里程碑、主要進度日期及算定損害賠償款額時，必須以應有的謹慎方式行事。

## 政府在事件中擔當的角色

20. 小組委員會關注到作為管理局成員的兩位政策局局長，在監察九鐵公司事務方面擔當甚麼角色。

21. 政府當局表示明白到有需要加強九鐵公司的管治架構及其管理局的職能。為此，政府當局於去年提交了《2001年九廣鐵路公司(修訂)條例草案》，把九鐵公司主席及行政總裁的職責及職能分開，以便該公司更能面對日後在擴展網絡及改善服務方面的挑戰。此外，政府當局亦主動向九鐵公司主席建議應就合約DB-1500進行徹底調查。待調查工作完成後，政府當局會仔細研究所有調查結果及建議，並採取所需的跟進行動。

22. 關於上述兩名公職人員在九鐵公司管理局所擔當的角色，政府當局解釋，運輸局局長及庫務局局長與九鐵公司管理局其他成員一樣，必須為公司的利益真誠行事。管理局的職能由全體成員共同執行。因此，運輸局局長及庫務局局長的角色和職責與其他管理局成員無異。運輸局局長尚有另一項職責，就是確保政府與九鐵公司就推行鐵路工程計劃而簽訂的工程協議內一切條款及條件，均獲得遵循。就西鐵工程而言，此方面的工作涉及監察九鐵公司及有關政府部門在工程協議下的表現，以確保西鐵在合乎預算及所規定安全標準的情況下如期完成。至於審閱合約的工作，屬九鐵公司的權責。政府當局不會干預公司的日常運作。政府當局亦澄清，有關補充協議的商討屬九鐵公司的商業決定；香港特別行政區行政長官沒有需要參與九鐵公司的決定。

23. 九鐵公司主席察悉委員的意見。他表示，九鐵公司會在調查工作的範圍內進一步研究委員提出的意見。

立法會秘書處

2002年5月15日

**九鐵公司將合約DB-1500批予西門子  
及雙方其後所作談判的重要日期及事件**

事故／日期	有關活動
預審程序	初步選出包括西門子在內的5間公司。
標書評審工作	經初步審定具投標資格的3間公司提交標書。經九鐵公司的技術及財務評審小組仔細研究後，確定其中兩份標書符合資格。由西門子提交的合資格標書的投標價最低，比投標價第二低的合資格標書低37%。儘管其投標價異常地低，但評審小組的整體意見是以西門子的規模、背景及實力而論，加上其提交的標書符合要求，實無理由不將合約批予西門子。倘不將合約批予西門子，便會違反《世界貿易組織政府採購協議》的有關規定。該等規定訂明，在審慎研究一切有關背景後，應將合約批予投標價最低的合資格標書。屆時，西門子亦可能就九鐵公司的標書評審結果提出投訴。評審小組的意見其後獲公司招標委員會支持。
批出合約	合約DB-1500以2億8,700萬元的價格批予西門子。
2000年間	西門子在開發合約中7個系統的其中3個系統的軟件方面出現延誤，該3個系統分別為廣播系統、乘客資訊顯示系統及閉路電視系統。
2000年12月	九鐵公司接納西門子的建議，聘請一間專業分判商承辦該3個系統的軟件開發工作。
2001年1月	開發軟件的工作仍出現延誤，未能如期達致有關的工作目標。鐵路系統總經理前往德國與西門子進行商討，並取得該公司就其服務表現所作出的若干承諾。
2001年5／6月間	西鐵總監再前往德國與西門子進行進一步的技術討論，並獲西門子承諾會採取所需的行動，雙方並商定監察西門子和其分判商工作的進一步措施。
2001年9月	有關專業分判商的工作仍缺乏進度。主管西門子運輸工程部門的副總裁來港與九鐵公司進行商討。九鐵公司取得其進一步作出的承諾。然而，當時頗為明顯的是，西門子及其分判商將無法達致在年終進行驗收測試的規定，因而亦未必能夠達致2002年3月這個在工程合約中屬關鍵性的首個主要進度日期。當時的情況已變得相當嚴重，以致整項西鐵工程亦有可能受到影響。

2001年11月	上述3個系統的主要軟件開發工程進度較預期延遲了約13個星期。雖然並無終止合約的法律根據，但九鐵公司認為倘西鐵要如期通車，便不能容許此情況繼續下去。管理局因而接受公司管理層的建議，與西門子進行商業和解談判。九鐵公司組成談判小組，前往德國與西門子管理高層進行談判。經過2001年11月23日至2001年11月27日的3天談判，雙方達成“有待批准”的協議。九鐵公司同意就工程改動、清付索償及彌補延誤的時間，向西門子支付1億元的款項。
2001年12月	該“有待批准”的協議獲九鐵公司管理局通過。