

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(「專責委員會」)

張炳良教授的陳述書

部分	內容	頁
I	引言	2
II	政府及香港鐵路有限公司(「港鐵公司」)於 2014 年 4 月宣布廣深港高速鐵路香港段(「高鐵」)建造工程延誤一事的背景	2
III	政府及港鐵公司在項目延誤上的表現及責任	5
IV	政府及港鐵公司有否蓄意隱瞞該工程延誤，特別是港鐵公司與政府之間就宣布項目延誤的溝通／匯報機制	11
V	就改善對新鐵路項目建造工程的監管及如何加強該公司在推展鐵路項目方面的管治作出建議	22
附件 1	簡寫對換表	24
附件 2	運輸及房屋局(「運房局」)2013 年 11 月 21 日與港鐵公司代表進行會議的討論要點	26
附件 3	獨立專家小組的建議	40
附件 4	路政署的加強措施	41

## I. 引言

本人擬備此陳述書，是應專責委員會的研訊邀請及要求提交陳述書所作出。基於專責委員會的要求，本陳述書的內容關乎專責委員會的主要研究範疇。在擬備此陳述書時，若屬合適，本人參考了公開的資料<sup>1</sup>。

## II. 政府和港鐵公司於 2014 年 4 月宣布高鐵建造工程延誤一事的背景

### (a) 高鐵建造工程的範圍及推展時間表

2. 高鐵項目全長 26 公里，屬建於地底的鐵路走廊。其走線由位於西九龍新建的總站往北面延伸，經油尖旺、深水埗、葵青、荃灣、元朗，至皇崗以南的邊界與高鐵內地段連接。

3. 行政會議在 2008 年 4 月決定採用中線方案<sup>2</sup>建造高鐵，以港鐵公司日後會獲邀根據服務經營權模式承辦香港段的理解為前提，要求港鐵公司推展高鐵的進一步規劃和設計；並與港鐵公司進一步磋商香港段的推行細節。高鐵的設計及地盤勘察工作所需撥款於 2008 年 6 月獲立法會財務委員會工務小組委員會（「工務小組」）支持，並於 2008 年 7 月獲立法會財務委員會（「財委會」）通過。2008 年 11 月 24 日，政府與港鐵公司簽訂委託協議，委託港鐵公司進行高鐵的設計及地盤勘察工作（《第一份委託協議》）。其後，行政會議於 2009 年 10 月決定以港鐵公司日後會獲邀根據服務經營權模式營運高鐵的理解為前提，要求該公司為高鐵項目開展建造、測試和試行運作。

---

<sup>1</sup> 例如在當局向立法會提交的文件和回覆、向專責委員會提交的陳述書、港鐵公司獨立董事委員會的報告、以及政府獨立專家小組的報告中所載的資料。

<sup>2</sup> 見當局為立法會交通事務委員會鐵路事宜小組委員會 2008 年 5 月 2 日的會議提交有關廣深港高速鐵路香港段的立法會參考資料摘要文件附件 A。中線方案是較短和較直接的方案，不會途經現時西鐵線錦上路站。

4. 財委會於 2010 年 1 月 16 日批准撥款進行高鐵項目的鐵路(550 億 1,750 萬元)和非鐵路(118 億元)兩部分的建造工程，合共 668 億 1,750 萬元。政府與港鐵公司於 2010 年 1 月 26 日簽訂委託協議(《第二份委託協議》)，委託該公司進行高鐵的建造及試行運作。《第二份委託協議》訂明，港鐵公司須盡最大努力，按照委託計劃完成或促使完成委託工作，任何調整必須在合理情況下既公平又合理；以及盡量減少委託計劃因任何修改而出現的任何延誤或其他後果。委託計劃顯示，高鐵項目將在 2015 年 8 月完成測試及試行運作，並具備通車的條件。

*(b) 就推展項目而採用的「服務經營權」模式的主要詳情*

5. 2007 年 12 月兩鐵合併前，所有鐵路項目均採用擁有權模式的融資方式。在這方式下，兩間鐵路公司(即地下鐵路有限公司和九廣鐵路公司(「九鐵公司」))須負責鐵路的融資、設計、建造、營運及維修，而且最終擁有該鐵路。鑑於兩間鐵路公司以商業原則來營運，除非得到政府某種形式的財務資助，否則它們不會承辦財務上不可行的鐵路項目。政府是按個別鐵路項目的情況來考慮其財務資助形式的。簡要而言，這些財務資助可透過非經常補助金形式或物業發展權形式提供。

6. 兩鐵合併後，港鐵公司獲九鐵公司批予服務經營權，以營運九鐵公司既有鐵路線及正在興建的新鐵路線。此後，港鐵公司須在經營權生效期間，負責營運、維修及改善九鐵系統，包括重置經營權所涵蓋的資產。港鐵公司除負責其鐵路網絡的營運安排外，還要管理九鐵網絡，以及須為整個鐵路網絡的服務表現負責。服務經營權屆滿或終止時，根據九鐵公司和港鐵公司於 2007 年 8 月 9 日簽訂的服務經營權協議，港鐵公司須把符合當時營運標準的鐵路系統歸還予九鐵公司。換句話說，九鐵公司並沒有向港鐵公司出售其鐵路系統，而港鐵公司亦沒有取得九鐵公司的鐵路資產(除部分低價項目，如：後備零件及消耗品)。

7. 根據兩鐵合併時的協議，政府可以採用擁有權模式或服務經營權模式來推展個別不屬港鐵網絡自然延伸的新鐵路項目。

8. 高鐵香港段是政府首次以「服務經營權」模式推展的鐵路項目。根據「服務經營權」模式，政府會撥款建造鐵路和附屬基建，並最終擁有該段鐵路。港鐵公司獲政府委託進行高鐵香港段的設計、建造、測試和試行運作。鐵路建成後，港鐵公司將獲批服務經營權以營運該鐵路，而政府將會收取服務經營費。視乎政府和港鐵公司之間就服務經營權條文的協議，在把高鐵香港段營運的服務經營權批予港鐵公司時，政府擬訂下的其中一項條件，是在根據《香港鐵路條例》(第 556 章)第 4 條批予港鐵公司的專營權屆滿或提早終止時，港鐵公司將須把高鐵香港段鐵路及資產歸還政府。

9. 在 2008 年考慮高鐵應採用擁有權或服務經營權模式時，政府考慮了下列因素，而最終決定採納服務經營權模式：

- (i) 高鐵是大型跨境基建。高鐵將會連接內地段，而內地段將會成為全國鐵路網的一部分，由內地政府擁有。高鐵由香港特區政府擁有，有助協調和解決香港段與內地段在施工和經營期間的互接問題，當中包括為確保兩個鐵路系統在運作上互相配合而採用的標準、行車時段的分配，以及消防和緊急疏散安排等；
- (ii) 高鐵的財務表現，將視乎很多因素，例如票價、票價調整機制和收入分帳機制問題，需與經營內地段的公司磋商；另外，行車時段分配和跨境設施安排，亦需香港特區政府與內地當局進一步磋商。鑑於上述種種因素，在評估該項目的財務效益時，採用了較保守的方法，因而推算出相當的資金差額；及
- (iii) 如果採用服務經營權模式，當項目表理想時，政府可根據收入分帳機制分享鐵路項目收入增加的好處，並在服務經營期屆滿或提早終止時收回一個可全面運作的高鐵鐵路系統。加上政府較易與內地當局建立聯繫，商討行車時段分配和一地兩檢安排等問題，以提升該項目的長期盈利能力，因此長遠而言，採用服務經營權模式在財務上能更符合政府的利益。

### III. 政府及港鐵公司在項目延誤上的表現及責任

#### (a) 政府與港鐵公司之間的委託協議，包括政府及港鐵公司在委託協議下的職責和法律責任

10. 2008年初，路政署委聘顧問檢視有關的監察機制安排，以確保港鐵公司有效推展高鐵項目。勞氏鐵路亞洲有限公司(Lloyd's Register Rail (Asia) Limited)(「勞氏」)負責進行相關檢視，其中主要審查範圍之一是假若政府以服務經營權模式委託港鐵公司推展高鐵項目，應採用怎樣的項目管理程序。勞氏認為港鐵公司的項目管理機制眾所周知是穩妥周全的，並符合業界的最佳做法，相關機制亦由外間機構定期檢視及審查。港鐵公司曾為香港和海外承造多個高質素的鐵路項目，足以證明這些機制行之有效，而且期間不斷改良。此外，勞氏認為港鐵公司及政府相關的機制亦有許多類似之處。

11. 勞氏建議在承造高鐵項目時採用港鐵公司沿用的項目管理程序，但同時政府代表應在主要監控程序中有所參與，並應監察和核實高鐵項目設計和建造過程中有關政府的利益。上述監察和核實的角色實質上是「核實監督者」，即核實港鐵公司是否有按指定要求執行相關的程序，具體來說，是按照風險評估抽樣覆核港鐵公司在實施工程時是否符合工程計劃範圍及核准預算的要求。勞氏亦建議政府資源必須有效地運用，以避免角色重疊及微觀管理工程項目。政府採納了勞氏的建議，並以此作為有關高鐵設計、工地勘察、建造及試行運作的委託協議的主要根據。在2008年11月政府與港鐵公司簽訂了《第一份委託協議》。在2010年1月，政府與港鐵公司簽訂了《第二份委託協議》。

12. 如上文第4段所述，《第二份委託協議》訂明，港鐵公司須盡最大努力，按照委託計劃完成或促使完成委託工作，任何調整必須在合理情況下既公平又合理；以及盡量減少委託計劃因任何修改而出現的任何延誤或其他後果。就此，港鐵公司的運作須按照其管理系統及程序，而且政府亦可委派合適的顧問公司去核實港鐵公司有否遵行該公司在《第二份委託協議》下的責任。不論何時若港鐵公司嚴重或持續違反(或政府合理地懷疑港鐵公司嚴重或持續

違反)該公司在《第二份委託協議》下的任何實質法律責任，政府有權核實港鐵公司有否遵行該公司在《第二份委託協議》下的責任。

13. 港鐵公司在行事上如有任何錯誤或遺漏，以致構成違反《第二份委託協議》和導致委託工作必須重新執行，港鐵公司在政府要求下必須自費重新執行(或促使從新執行)該等委託工作，達到令政府合理滿意的程度。

14. 若出現延誤而該延誤的程度超越對委託計劃可更改或調整的範圍，該延誤可構成港鐵公司違反其在《第二份委託協議》下的責任，而政府可就此項違反向港鐵追討損失。

15. 此外，港鐵公司就數項事宜，包括委託工作有關提供項目管理服務，向政府保證，這些委託工作的進行，須達至一個專業而能勝任的工程項目管理人員在合理的期望下應所具備的技能和看管水平，而其角色包括統籌、行政、管理及監督設計和建造工程。若有關的工程延誤包括港鐵公司違反其任何所保證的事項，政府或可因港鐵公司違反其保證而向其展開追討。

*(b) 項目的監察機制，包括運房局(運輸科)的角色，以及政府及港鐵公司在項目延誤上的責任*

16. 正如 2015-16 年度預算草案內運輸科的管制人員報告中所述，運輸科的其中一項宗旨是就興建和改善香港的運輸基礎設施，作出規劃和予以落實，並改善跨境鐵路。運輸科的其中一項主要職責，是制定政策以發展運輸基礎設施。就高鐵而言，運輸科的主要職責是監督其建造工程和營運安排。在高鐵工程於 2010 年 1 月動工前，運輸科亦監督高鐵的規劃和公眾諮詢工作。

17. 本人於 2012 年 7 月 1 日獲委任為運輸及房屋局(「運房局」)局長(「局長」)，擔任運房局的首長。本人主要的職責如下：

(i) 就陸路及水上交通、航空服務、港口及航運服務、

物流發展和房屋事務設定政策目標和目的，以及構思、設計和調整政策；

- (ii) 擔任行政會議成員，協助行政長官決策；
- (iii) 就運房局管轄範圍內的政策及建議，爭取公眾和立法會的支持；及
- (iv) 行使相關的法定職能，並監督運房局轄下執行部門所提供的服務。

18. 由於高鐵的核准撥款一直備受爭議，所以本人由上任開始便注意到，有需要按計劃準時完成高鐵項目，並把開支控制在預算之內。

19. 正如路政署署長(「署長」)2015年2月向專責委員會提交的陳述書所述，路政署在推展高鐵項目中的主要職責是：

- (i) 監察高鐵項目的整體推展，以及確保此項目的公共撥款得以審慎使用；
- (ii) 監察和核證港鐵公司有否適當地履行與政府簽訂有關高鐵項目設計、工地勘察、建造及試行運作之委託協議的責任；及
- (iii) 促成高鐵項目的推展，並與港鐵公司及其他政府部門聯絡及協調，以解決配合事宜，以及尋求有關高鐵試行運作和營運所需之批核。

20. 如上文第 11 段所述，路政署的顧問勞氏建議路政署就高鐵項目的設計和建造採用「監察和核證」的模式，核實港鐵公司是否有按指定要求執行相關的程序，亦即透過「核實監督者」的方式作監察。

21. 政府於 2010 年 4 月向立法會提交編號 CB(1)1573/09-10(04)的文件，闡述政府監察高鐵香港段建造工程的具體機制。如該文件闡述，署長是高鐵項目的管制人

員，並負責領導項目監管委員會(「監委會」)，成員包括運房局(通常由一名首席助理秘書長代表)和港鐵公司代表(包括港鐵公司的工程總監)。監委會每月舉行會議以檢討項目進度，並對相關採購活動、招標後的成本控制和有關合約申索的解決進行監察。監委會亦會督導影響高鐵項目進展的事宜。港鐵公司須向監委會提交進度報告，匯報高鐵項目的最新進展和財務狀況。截至 2015 年 11 月，監委會舉行了 62 次會議(包括於 2014 年 4 月中舉行的一次特別會議)，上一次會議於 2015 年 10 月 30 日舉行。在 2014 年 4 月中前，監委會舉行了 44 次會議。

22. 此外，路政署一名助理署長級人員，每月均與港鐵公司的總經理和項目經理舉行項目統籌會議，以監察推展高鐵項目的各項工作，當中包括(但不限於)適時完成與土地相關的工作，解決第三方訴求，處理在設計、建造和環境方面對高鐵項目的進度和時間表或有潛在影響的事宜，以及與其他項目的銜接事宜等。由 2010 年 1 月至 2015 年 11 月底，合計舉行了 68 次項目統籌會議。在 2014 年 4 月中前，共舉行了 50 次項目統籌會議。

23. 同時，路政署一名總工程師級別的人員，每月均與港鐵公司的工地督導人員就主要的土木及機電工程舉行合約檢討會議。如果港鐵公司的承建商出現施工滯後，港鐵公司要在合約檢討會議上匯報正在研究的措施以減少滯後。截至 2015 年 11 月底，合計舉行了 66 次合約檢討會議。在 2014 年 4 月中前，共舉行了 47 次合約檢討會議。

24. 路政署聘請了外間顧問嘉科工程顧問有限公司作為監察和核證顧問(「監核顧問」)，協助進行監察工作和定期審核，就成本、進度、安全及工程品質方面核實港鐵公司履行與政府簽訂的委託協議下責任的情況。監核顧問一直透過「核實監督者」的方式作監察，主要工作包括：

- (i) 聯同路政署人員定期視察各合約工地的進度，並有系統地定期核證港鐵公司有否履行與政府簽訂《第二份委託協議》下的責任、並按其項目管理系統推展高鐵項目的情況；



- (ii) 每月向路政署報告其監核工作情況，並每月與路政署舉行監核工作進度會議，匯報及商討重要關注事項；及
- (iii) 向路政署匯報各工程合約的進度、合約的潛在風險、須關注的事項和任何工程滯後情況，以及就擬議的緩解措施是否合適提供意見。

25. 此外，路政署設立了專責分部，以監察高鐵項目的推展。此專責分部在 2014 年 4 月的編制一共有 13 名土木工程師，當中包括一名總工程師作為分科主管、4 名高級工程師以及 8 名工程師。

26. 運房局負責制定運輸政策及對政策的落實作總體監督(general oversight)。一般而言，當一項基建項目如高鐵項目展開，局方主要集中監察實施進度，並在有需要時，在政策層面協助解決可能影響項目推展的事宜。按照政府既定的做法和分工，在運作層面的實工作主要由相關部門負責。就高鐵而言，正如上文第 11 段所述，路政署就高鐵項目的設計和建造採用「監察和核證」的模式。這監察和核實的角色實質上是「核實監督者」，路政署按照風險評估抽樣覆核港鐵公司在實工程時是否符合工程計劃範圍及核准預算。路政署與港鐵公司聯繫，以進行所需的籌備工作和有關法定程序，以及解決政府和港鐵公司之間因實施高鐵所產生的配合事宜。路政署亦與其他有關部門協調，批核高鐵的基礎設施規劃設計及與其他計劃的各項配合安排，參與交通改道及其他建築事宜的工地聯絡工作，以及高鐵的啓用及營運事宜。運房局及路政署一直就與高鐵相關的發展和跨境問題上與內地部門保持緊密合作。

27. 自 2010 年 1 月高鐵建造工程展開以來，運房局一直進行其就實施高鐵項目的總體監督角色，包括整體工程計劃和項目開支。此總體監督透過多個渠道進行。運房局的代表參與由署長主持、政府與港鐵公司之間每月舉行的監委會會議。此外，署長在定期舉行、由局長主持有關路政署的工作的部門首長會議中，向本人匯報項目進展。其他運房局和路政署的高級首長人員，亦出席此定期會議。如有需要，署長亦向本人匯報項目推展時遇到的重大事宜(請

見署長 2015 年 4 月 10 日致專責委員會的信函)。本人不時從運房局和路政署的同事，得悉高鐵項目進度最新的資料(包括簡報)。本人依靠運輸及房屋局常任秘書長(運輸)(「常任秘書長(運輸)」)、運輸及房屋局副秘書長(運輸)1(「副秘書長(運輸)1」)及副秘書長(運輸)1 轄下的專責同事提供有關高鐵的資料及意見。在運房局內部有舉行局長與局方高級人員之間的會議，主要包括常任秘書長(運輸)、運輸及房屋局副局長(「副局長」)、副秘書長(運輸)1 及其他相關同事。這些會議會討論高鐵項目的進度，而相關討論通常是基於從路政署和港鐵公司得到的資料。運房局的專責同事(由一名首席助理秘書長率領)協助副秘書長(運輸)1 監察高鐵項目。視乎事情的性質、重要性、緩急程度和敏感性，副秘書長(運輸)1 從運房局的專責同事或直接從路政署或港鐵公司獲得高鐵項目的資料。

28. 由於運房局人員的背景大多屬通才人員，當他們進行高鐵項目的監督工作時，有需要倚重路政署和港鐵公司就工程、項目管理和其他技術事宜的判斷和建議。運房局負責高鐵項目的專責人員主要就項目的規劃和推展以及可能引起公眾和傳媒關注的事宜，從政策角度提供建議／意見。由於日常項目監察需要大量專門技術知識，運房局和港鐵公司之間本身並沒有監察高鐵項目的定期會議。日常為敦促項目進程而與港鐵公司的聯繫，主要由路政署負責。然而，當運房局察覺值得關注的事項，便會向路政署查詢，並要求路政署提供資料，及／或在有需要時要求該署與港鐵公司代表一同出席會議作出簡報。

29. 運房局根據港鐵公司提交並經路政署審核的資料，擬備並向立法會交通事務委員會鐵路事宜小組委員會(「鐵路小組」)提交項目進展的定期報告(截至 2015 年 11 月已提交 11 份報告)。如鐵路小組特別要求討論或提供資料，運房局和路政署會因應有關要求，在有需要時向鐵路小組提交文件。

#### IV. 政府及港鐵公司有否蓄意隱瞞該工程延誤，特別是港鐵公司與政府之間就宣布項目延誤的溝通／匯報機制

##### (a) 港鐵公司與政府之間就高鐵項目進度和宣布項目延誤的溝通／匯報機制

30. 高鐵項目自 2010 年展開以來，路政署設立了多層次的項目監察機制。在監察工作方面，路政署是一直依照曾向立法會匯報的監察機制(見上文第 21 段)進行。總體而言，進行的定期監察工作有以下各項：

- (i) 監核顧問以及路政署人員出席合約檢討會議，由負責主要合約的港鐵公司的駐工地監督人員於會議上報告其合約的工作進度以及需關注的事項；
- (ii) 監核顧問以及路政署人員定期進行實地視察，以及與港鐵公司的工地督導人員會面，並由監核顧問向路政署每月提交報告；
- (iii) 路政署一名總工程師級人員出席港鐵公司每月召開的成本控制會議，並會透過出席港鐵公司的項目監管組會議，或以文件通訊形式，就港鐵公司對工程變更、申索以及其他成本更改方面的評估提供意見；
- (iv) 一名路政署助理署長級的人員與港鐵公司的總經理共同主持項目統籌會議，監察項目進度並協調其他政府部門以促進項目下各項工程的推展；及
- (v) 路政署署長每月主持監委會會議，由港鐵工程總監及其團隊出席。會議基於港鐵公司提交的每月進度報告以及其他資料，商討項目進度等事宜。署方每當察覺到有滯後情況，便會要求港鐵公司解釋滯後或了解導致整體延誤原因，及提供緩解或追回進度的措施。

31. 直至 2014 年 4 月初，縱使工程遇到不同的挑戰，港鐵公司仍向政府多次保證 2015 年完工的目標是可以達到的，

而工程時間表仍可通過實施緩解或追回進度措施趕上。

32. 正如第 27 至 29 段所述，在局方層面，是透過局方代表出席每月的監委會會議和局長和署長之間定期的部門首長會議，進行對項目工程進度的總體監督，包括整體工程計劃和項目開支。運房局作為政策局，倚重路政署提供有關推展高鐵項目方面的專業判斷和建議。路政署在其監核顧問的支援和港鐵公司提供資料下，負責以「核實監督者」的方式對高鐵項目的進度進行日常監察。運房局就項目的規劃和推展以及可能引起公眾和傳媒關注的事宜，從政策角度提供建議／意見。當運房局察覺值得關注的事項，便會向路政署查詢，並要求路政署提供資料，及／或在有需要時與港鐵公司代表一同出席會議作出簡報。路政署及／或港鐵公司也不時因應運房局的要求，就重要事項向局方匯報。署長本人亦會按需要向局長匯報任何與推展高鐵項目相關的重要事宜。

33. 一般而言，大型土木工程合約-尤其那些涉及在高度發展的市區內進行的地下大型工程-出現滯後的情況並不罕見，工程往往會因不同的風險因素而令進度在某段時間未能趕上工程計劃的設定水平。這些一時間的滯後通常可以通過措施得以彌補或追回。

34. 在推展項日期間，運房局透過上述匯報和溝通渠道留意到高鐵項目，曾在不同時間遇到了引致工程滯後的事實，而港鐵公司都有採取追回進度措施去彌補延誤。當出現較預設的時間表有可能導致整項工程延誤之時，路政署會要求港鐵公司制定紓解或追回進度的措施，去確保整體項目時間表仍得以維持。當局向為鐵路小組為其 2014 年 5 月 5 日會議提交的文件(立法會文件 CB(1)1328/13-14(03)號)載有在 2010 年 1 月至 2014 年 4 月期間政府所進行的監察工作。下文敘述政府自 2012 年 7 月(當本人就任局長)以後的主要跟進工作。

35. 2012 年 7 月，港鐵公司行政總裁致函本人，指港鐵公司維持其目標，即一如計劃，在 2015 年完成所有工程並讓高鐵通車。連同其他事項，他特別指出跨境段隧道是其中一項需要克服的挑戰，以達致 2015 年高鐵通車的目標。運

房局回應表示路政署已向內地相關單位表達對跨境段隧道的關注。因此本人明白跨境段隧道工程乃需關注的主要事項。

36. 2012年8月，路政署與內地相關單位會面，表達對跨境段隧道的進度的關注，後者承諾會採取措施加快工程。

37. 2012年11月，路政署與內地有關單位舉行了會議，特別聚焦兩部向深圳與香港邊界推進隧道鑽挖機進度欠佳。會上察悉有需要加快工程進度。會議同意加強對相關工程的監察工作。港鐵以及高鐵內地段擁有人(港鐵公司的業務對口)被要求提交跨境段隧道工程進度的季度報告。

38. 2013年3月，路政署收到港鐵公司和高鐵內地段擁有人提交一份匯報跨境段隧道進度的首份報告。根據該份報告，該兩部正向深港邊界鑽挖的隧道鑽挖機正處於約10至11個月的滯後，而高鐵隧道的測試和試行運作或可於2015年7月才展開，並表示正在探討加快進度的措施。

*(b) 2013年5月7日有關高鐵項目延誤的傳媒報道*

39. 2013年5月7日有傳媒報道高鐵項目將延誤一年並嚴重超支(「西九總站設計出事 嚴重超支 高鐵延誤一年」)。該報道指項目「主要延誤」的原因源於西九龍總站的建造工程，導致整個項目延誤至少一年和超支達44億元。政府當日(2013年5月7日)基於港鐵公司當時提供的資料回應傳媒查詢時表示，高鐵的目標完工日期維持於2015年。

40. 但是，鑑於事件引起的傳媒關注，我不擬讓事情就此了結，並認為須向路政署及港鐵公司索取更多資料。運房局和路政署要求港鐵公司審視最新情況，以準備於2013年5月24日舉行的鐵路小組會議上匯報有關聲稱延誤及申索的情況。我亦決定與署長一同親自出席鐵路小組會議。2013年5月8日港鐵公司向路政署簡報了高鐵項目工程進展，涵蓋了各主要合約的進度。港鐵公司匯報中特別指出邊境至米埔隧道(合約826)，以及西九龍總站合約有滯後情況。港鐵公司察悉西九龍總站工程及合約826的滯後，會引致路軌相關工程推遲，影響至測試及試行運作階段。港鐵公

司建議為路軌工程額外購置機械，作為緩解措施以追趕進度。路政署的監核顧問亦有在場聽取港鐵公司的簡報，對建議追回進度措施的成效沒有異議。其後進行了額外購置。

41. 鑑於港鐵公司的保證，運房局於 2013 年 5 月向鐵路小組提交編號 CB(1)1072/12-13(03)的文件，政府在文件第 2 段述明：

*「(工程)目標是於 2015 年竣工。我們一直密切監督港鐵公司的工程，以確保項目能如期完成、不會超出核准工程預算，以及符合施工質素的要求。我們會繼續與相關各方緊密合作，以期工程可以按預算並如期完成。」*

42. 本人在 2013 年 5 月 24 日出席鐵路小組會議表示，在工程的某一階段期間稍有滯後並不足為奇。西九龍總站是一個建在地面以下約 26 米深的地下車站，工程非常複雜，需要各方面周密的協調。港鐵公司與承建商一道致力制定可行的施工措施，以追回工程時間表，使不致影響高鐵的工期。

43. 在鐵路小組上述會議後，署長於 2013 年 5 月 30 日舉行的監委會會議上提醒港鐵公司，若有關滯後情況會導致項目未能在目標日期完工，必須盡早通知路政署。港鐵公司承諾它會這樣做，並表示它會繼續密切監察情況。

*(c) 2013 年下半年的監察工作，以及運房局、路政署和港鐵公司三方於 2013 年 11 月 21 日傍晚舉行的會議*

44. 2013 年 7 月，港鐵公司與高鐵內地段擁有人向運房局遞交就跨境隧道段建造工程進度編製的第二份季度報告。本人得閱該報告，並指示路政署和港鐵公司繼續與內地伙伴聯繫以制訂措施紓緩滯後。

45. 應運房局要求，路政署和港鐵公司於 2013 年 7 月 23 日向運房局匯報高鐵和跨境段的整體進度。按港鐵公司所言，預計跨境隧道的土木工程將於 2015 年 3 月完工，跨境

測試工作將於 2015 年 7 月展開，而目標是高鐵在 2015 年 12 月正式投入營運服務。政府提醒港鐵公司須盡最大的努力確保項目按預算如期竣工。

46. 2013 年 8 月及 9 月，港鐵公司向路政署提出，探討高鐵項目可否「局部啟用」，即項目工程的主要部分於 2015 年年底完成，而測試和試行運作則於各段隧道完工後隨即展開，以期高鐵於 2015 年年底局部啟用(以應付開通初期的需求)。在局部啟用的情境下，主要的鐵路設備以及 15 條路軌中有 6 條應準備好提供客運服務。由於港鐵公司未能提供足夠的資料，證明局部啟用方案的可行性，路政署未有同意該方案，並要求港鐵公司提交更多資料，以便向運房局作出報告。

47. 2013 年 10 月 22 日，根據就高鐵跨境隧道段建造工程進度編製的第三份季度報告，運房局的專責同事向本人報告跨境隧道工程持續滯後。若果滯後不能追回，高鐵的測試和試行運作要至 2015 年 10 月才能開始，高鐵的通車日期會因此受影響。專責同事亦匯報港鐵公司最近向路政署建議一個「局部啟用」方案(即在 2015 年底開通時會有 6 條路軌可供使用)，而在 2016 年年中再多 4 條路軌投入服務。這個建議是考慮了在不同合約中正進行的追回進度措施，而評估當時工程進度得出的結論。西九龍總站及跨境隧道是高铁完工的關鍵。若任何一項有進一步滯後，高铁的通車日期將會受到影響；目前正研究緩解滯後的措施，包括調配不同工序和分段進行機電裝備工作。基於最新的財政和合約索償狀況，當時的評估是項目不會超支。有見及最新發展，運房局十分關注高铁未能於 2015 年投入服務，因此要求港鐵公司及路政署，就項目最新進展作出詳細匯報。

48. 路政署(由署長代表)和港鐵公司(由時任工程總監代表)在 2013 年 11 月 8 日被邀向常任秘書長(運輸)和其他運房局人員匯報高铁項目的最新情況。港鐵公司在會上匯報高铁包括西九龍總站及合約 826 隧道工程的建造進度。會上，港鐵公司指西九龍總站可於 2015 年 12 月局部投入服務，港鐵公司解釋，「局部啟用」是指主要的鐵路設備以及 15 條路軌中有 6 條應準備好提供客運服務。他們解釋就算

在這過渡期間只有 6 條路軌，仍可足以應付開通初期的需求。至於合約 826 隧道工程，則要到 2015 年 10 月才完成，而高鐵的測試(一般需時 3 個月)只能於 2015 年 10 月開始。由於需要另外 3 個月進行試行運作，2015 年底通車的目標或因而受到影響。

49. 2013 年 11 月 20 日，署長再向本人作出類近簡報。由於高鐵的爭議性，我認為假如 2015 年通車的目標有可能不能達到的話，政府需要坦白交待。基於對工程進度的評估，本人打算在 2013 年 11 月 22 日舉行的鐵路小組會議上說明高鐵在 2015 年後才可投入服務的可能性，並解釋工程進度的最新情況和所遇到的實際困難。

50. 翌日(2013 年 11 月 21 日)早上，港鐵公司時任行政總裁致電本人，表示不同意向鐵路小組報告 2015 年通車有所延遲。本人告知時任行政總裁，此決定乃考慮到其工程總監就高鐵工程進度的意見。時任行政總裁諮詢工程總監後，再次致電本人，並強調所有必要工程仍有可能完成，使高鐵可在 2015 年年底投入服務。

51. 鑑於上述電話通話，本人指示常任秘書長(運輸) 在當日(2013 年 11 月 21 日)與港鐵公司召開緊急會議。港鐵公司的團隊由時任行政總裁率領。港鐵公司代表在會上強調，維持 2015 年完工這項目標至為重要，否則該公司無法向承建商施壓，要求他們為項目趕工。港鐵公司補充，高鐵仍有可能在 2015 年內完工並投入服務。運房局指出，根據港鐵公司早前所作的匯報，高鐵項目的西九龍總站和跨境隧道工程均遇到難題。運房局質疑即使西九龍總站採用港鐵公司建議的「局部啟用」模式，倘若隧道工程不能及早完成，高鐵仍不能開通。運房局詢問港鐵公司為何仍然認為高鐵可在 2015 年完工並啟用。港鐵公司表示，他們正在努力尋求解決方法，以達到目標；港鐵公司相信在 2015 年至少可以用單軌雙向行車<sup>3</sup>。政府代表方面回應，單軌雙向行車不符合政府的要求，因此不能接受。運房局重申，儘管局方理解港鐵公司須繼續以 2015 年完工目標來向承建商施壓要求趕工，惟政府需要的是與現實情況相符的評估，並

---

<sup>3</sup> 單軌雙向行車指在一條隧道內北行及南行列車輪流在西九龍總站及內地境運行。



須在未能達標時即時告知公眾。運房局表示，按照港鐵公司提供的資料，高鐵須待 2015 年 10 月才可展開測試，質疑高鐵如何能在 2015 年內啟用。局方留意到，跨境隧道工程出現的滯後，將會阻延香港段的隧道工程，為港鐵公司製造麻煩。港鐵公司回應謂，一俟內地段的跨境段隧道完工並開始於香港境內推進，該公司便可評估其影響。運房局提醒港鐵公司不要高估自己克服困難的能力。與會者經相當討論後最後同意，儘管在現階段仍應維持 2015 年完工的目標，在翌日舉行的鐵路小組會議上雙方必須坦誠說明高鐵項目面對的難題。與此同時，港鐵公司須向政府提供清晰的路線圖，說明如何達到目標時間表。

52. 上述運房局和港鐵公司於 2013 年 11 月 21 日會議上的討論要點，已經詳列於政府當局 2014 年 5 月 15 日致鐵路小組的回覆(立法會文件 CB(1)1422/13-14(04)號)的附錄中，亦夾附於本陳述書的附件 2和運房局 2015 年 2 月 18 日致專責委員會的信函(專責委員會參考編號 G3)。正如討論要點和上文第 51 段所述，2013 年 11 月 21 日的會議上，與會者詳細和反覆地討論高鐵在 2015 年完工及投入服務的可能性。當時認為，事情的關鍵在於合約 826 下跨境隧道工程的進度評估，而不在於西九龍總站的工程。

53. 在 2013 年 11 月 21 日會議上，政府的基本考慮有兩點。第一，2015 年通車是一個重要政策和規劃目標，我們自應盡力達成目標，不過，倘若因為種種工程上不能克服的困難而要把目標往後延而不能追回，我們必須及早通知立法會和公眾。第二，在該會議間，港鐵公司當時的行政總裁和當時的工程總監多番表示有信心在 2015 年通車，即使面對政府代表方面的多番詢問，他們的信心亦未有改變。署長及其同事根據當時掌握的資料，在會上也不能完全排除 2015 年通車的可能性。港鐵公司在會上更表明，倘若在現階段便貿然表示 2015 年通車目標推遲，便會令公司無法再驅使承建商趕工，那麼 2015 年便真的沒可能通車了。政府代表當時的判斷是，這說法不能說毫不合理。最後，會上決定對港鐵公司「疑中留情」(予它“benefit of doubt”)。政府要求港鐵公司提供一份清晰的路線圖，展示如何能達致 2015 年通車的目標。

54. 在 2013 年 11 月 22 日舉行的鐵路小組會議上，副局長率領政府團隊，述明根據港鐵公司的最新評估，高鐵項目的主要工程應可在 2015 年內完成，而在工程完成後，進行測試和試行運作，一般需時 6 至 9 個月，須待相關政府部門審批測試結果後，高鐵才可開通投入服務，以確保鐵路服務安全可靠。這個表述是反映了運房局(以及路政署)和港鐵公司各自對工程進度的看法。特別從運房局的角度而言，我們希望透露一個訊息，就是主要工程應可在 2015 年內完成，但通車時間未能確定，而這表述也照顧了港鐵公司提出不放棄 2015 年年底的目標以便港鐵公司可督促承建商加大力度趕工的考慮，給予港鐵公司機會追回工程的進度。在鐵路小組會議前後，我們向港鐵公司清晰表明，若未來數月發現追回進度的情況未如理想，港鐵公司必須盡快向政府和公眾公布。

55. 我們在鐵路小組會議上沒有提及西九龍總站「局部啟用」的安排，這是因為政府未有同意接納該安排。我們認為港鐵公司尚未提供足夠資料，以證明方案的可行性。更重要的是，根據我們當時的評估，問題關鍵在於合約 826 下的跨境隧道工程的進度評估，若果隧道工程未能完成，即使西九龍總站的工程能及時完成也是徒然。故此，我們當時的著眼點放在隧道工程的完工日期，而當日政府確實不能完全排除工程在 2015 年內完成的可能性。

56. 在 2013 年 11 月 22 日的鐵路小組會議後，路政署一直要求港鐵公司提交追回工程進度的措施詳情，以確定通車目標日期應否修改，包括以下事項：

- (i) 在 2013 年 11 月 29 日舉行的監委會會議上，港鐵公司簡報擬議的啟用方案，當中訂明所有土木及機電工程的目標完工日期為 2015 年 6 月，然後進行測試和試行運作。署長不滿意方案過於簡單，同時只列出目標完工日期而沒有任何里程碑用以審核及監察目標日期能否達到。港鐵公司承諾再安排另一簡報會，就擬議的高鐵啟用安排提供更多詳情，包括西九龍總站的外部工程和公共地方的工程的啟用準備情況。

- (ii) 其後，在 2014 年 1 月和 2 月舉行的監委會會議上，署長繼續表達對高鐵項目進度較原定時間表滯後的關注。港鐵公司表示會檢討項目整體情況，以期在 2014 年 4 月向路政署匯報有關啟用安排的最新預測和通車時間表。署長重申，除了工程進度外，財務方面的監控也同樣重要，以確保項目能夠按照核准預算完成。在 2014 年 2 月的監委會會議上，港鐵公司表示一直與承建商緊密合作，採取措施以趕上工程的計劃進度。
- (iii) 在 2014 年 3 月 18 日舉行的項目統籌會議上，港鐵公司方面仍然指出高鐵項目的目標完工日期為 2015 年。
- (iv) 至 2014 年 4 月 2 日舉行的監委會會議上，港鐵公司在回應路政署關注工程持續滯後時表示，該公司仍然在檢討項目整體的情況，並已計劃在 2014 年 5 月 7 日為路政署安排簡報會，闡述項目的預計試行運作日期和最新財務狀況。在同一會議上，港鐵公司報告謂石崗工地一條排水道後面的斜坡輕微倒塌，導致隧道下端水浸，波及向北推進的隧道鑽挖機，而承建商正評估鑽挖機的損毀程度。路政署要求港鐵公司報告事故的詳細調查結果，並評估對工程費用和項目進度的相關影響。

57. 這段期間，運房局繼續與路政署保持緊密聯繫，監察高鐵的進度。正如上文第 27 段所簡述，運房局透過出席監委會會議和路政署於部門首長會議上的報告，以知悉高鐵項目的進度。局長與局方高級人員於內部會議上(如第 27 段所述)繼續討論高鐵的進度。此期間一直至 2014 年 4 月，每當運房局和路政署向港鐵公司查問時，港鐵公司均重申維持 2015 年年底作為目標完成日期。

*(d) 2014 年 4 月公布高鐵項目延誤*

58. 2014 年 4 月 12 日(本人當時不在香港)約中午時分，港鐵公司時任行政總裁致電本人，表示高鐵項目工程只能在 2016 年年底完成，更須延至 2017 年才能通車，但進一

步的細節仍有待核實。由於在 2013 年 11 月 21 日的會議上港鐵公司仍預計高鐵會在 2015 年通車，所以本人對通車日期為何相差兩年感到很驚訝。根據會議當時的評估，即使在跨境隧道鑽挖工程方面有所延誤，有關工程仍可在 2015 年 10 月或之前完成，之後再用 6 至 9 個月時間進行測試及試行運作，高鐵理應可在 2016 年年中通車的。本人在與時任港鐵公司行政總裁通完電話後，馬上聯絡下屬。副秘書長(運輸)<sup>1</sup>告知本人，她也剛從港鐵公司工程總監得知上述消息；該工程總監曾在同日下午致電路政署署長和副秘書長(運輸)<sup>1</sup>。本人要求副秘書長(運輸)<sup>1</sup>與路政署署長聯絡，以尋求更多資料。

59. 2014 年 4 月 13 日上午，港鐵公司主席致電本人，告知延誤一事。主席和本人均同意，政府和港鐵公司均應盡快向公眾公布此事。我們亦同意在 2014 年 4 月 14 日本人返回工作崗位時召開緊急會議。

60. 運房局在 2014 年 4 月 14 日召開緊急會議，出席者包括港鐵公司主席、前行政總裁和前工程總監，以審視高鐵項目的最新情況。本人着令港鐵公司就高鐵工程進度提交全面評估報告，包括就工程的重大延誤提供具體而完滿的解釋。本人也責成署長向我提交一份獨立審視工程進度的評估報告，包括評估工程出現重大延誤的原因。(路政署的評估報告，載於當局為鐵路小組 2014 年 5 月 5 日會議提供的文件的附件 C(立法會文件 CB(1)1328/13-14(03)號)。)會議上雙方同意，運房局(本人)和港鐵公司須於翌日告知公眾，並在立法會鐵路小組原定於 2014 年 5 月 2 日舉行的會議上作出報告，交代情況。

61. 2014 年 4 月 15 日，本人向傳媒公布剛收到港鐵公司的口頭通知，指高鐵工程將會延期完工。我說已着令港鐵公司提交全面評估報告；與此同時，亦已責成署長就高鐵工程進度進行獨立審視和評估。港鐵公司接著舉行記者會，說明高鐵工程的完工時間將延後至 2016 年，並於 2017 年投入服務。

62. 現在事後，從港鐵公司於 2014 年 5 月向鐵路小組提交的文件及其獨立董事委員會於 2014 年 10 發表的報告中

得知：

- (i) 早於 2013 年 2 月，港鐵公司工程總監已提及西九龍總站建造工程出現關鍵性延誤；
- (ii) 雖然出現延誤，但是港鐵公司卻一直表示有信心工程可按目標完工日期及預算完工；
- (iii) 在署長擔任主席的監委會上，港鐵公司並沒有提供就工程全盤進度的準確預測，令監委會無法就高鐵項目的關鍵延誤作出適時的決定；
- (iv) 至 2013 年 12 月時，港鐵公司管理層已清楚知道西九龍總站，即使以局部開通模式，也無法於 2016 年 5 月前完工，但管理層並沒有告知政府；以及
- (v) 自 2013 年 12 月起，港鐵公司管理層已開始設想因高鐵延誤引致在不同年份通車的不同處境，以及對成本的影響，但卻一直沒有告知政府。這並非根據委託協議，政府所期望港鐵公司應有的可信、坦誠與及時溝通的作為。

## V. 就改善對新鐵路項目建造工程的監管及如何加強該公司在推展鐵路項目方面的管治作出建議

### (a) 加強監察工鐵工程及未來新的鐵路計劃

#### *就獨立專家小組的建議和觀察的初步回應*

63. 因應高鐵的工程延誤，行政長官於 2014 年 5 月成立獨立專家小組。獨立專家小組的報告已於 2015 年 1 月 30 日公布。《報告》就高鐵的推展作出檢討及提出建議(附件 3)，以改善高鐵及日後新鐵路項目的推展及監察的制度、程序和常規。

64. 《報告》公布後，路政署已就獨立專家小組的建議和觀察作出初步回應，載於路政署署長 2015 年 2 月的陳述書(專責委員會(4)(XRL)文件編號：W1(C))。政府高度重視《報告》中的各項觀察和建議，會積極跟進《報告》的建議，並與港鐵公司及相關各方商討落實建議的安排，特別是有關工程監察和匯報方面。此外，我們亦會詳細研究日後推展新鐵路項目所採用的協議模式在監察制度及架構安排上需要作出的改變，其中包括因應推展高鐵項目的經驗及參考《報告》的建議，重新檢視應否以「服務經營權」模式作為推展未來《鐵路發展策略 2014》下新鐵路項目的架構安排。

#### *路政署的加強措施*

65. 正如路政署署長於 2015 年 2 月向專責委員會提交的陳述書(專責委員會(4)(XRL)文件編號：W1(C))所述，路政署亦採取了其他加強措施；這些措施簡述於附件 4。

#### *政府向立法會加強匯報工作*

66. 政府已加強向鐵路小組匯報高鐵項目的最新進展。自從 2014 年第四季開始，我們已將高鐵的進展和財務狀況的報告，由每半年改為每季提交。我們並出席鐵路小組會議匯報高鐵進度，包括鐵路小組於 2014 年 11 月、2015 年 1 月及 2015 年 3 月及 5 月的會議。2015 年 11 月，我們向鐵

路小組提交了最新的高鐵報告（立法會文件 CB(4)280/15-16(01) 號）。

*(b) 政府和港鐵公司的關係*

67. 作為港鐵公司的大股東，政府會繼續積極履行其責任及強化對港鐵公司的監察。政府已要求港鐵公司加強管理，以確保高質素的服務及周全恰當地推展新鐵路工程，與及早找出港鐵公司在各方面所面對的風險及進行所需的改革，以維持高水平的整體公司管治。港鐵公司曾成立了獨立董事委員會就高鐵項目延遲通車進行全面檢討。獨立董事委員會發表了兩份報告，當中包括一些強化港鐵公司制度及運作的建議，例如港鐵公司董事局應成立「工程委員會」，監察任何涉及設計及／或建造的重大工程項目等等。2014年8月21日，港鐵公司宣布董事局下成立兩個新的委員會，即是工程委員會及風險委員會，分別對工程施工進度及港鐵公司的整體風險管理(包括鐵路服務、維修及修理)進行更深入及聚焦的監察。其後於2014年10月14日，港鐵公司公布了這兩個委員會的成員。同日，港鐵公司又宣布委任四位新董事，包括一位政府董事及三位獨立非執行董事。政府期望這些安排會強化港鐵公司的管治及運作。

68. 港鐵公司就高鐵項目的責任簡述於上文第4, 12至15段。政府會評估港鐵公司就項目推展、工程延誤和項目超支的責任問題，並會保留一切向港鐵公司追究所保證事項和應負責任的權利。

張炳良教授  
運輸及房屋局局長  
2015年12月

簡寫對換表

<u>2 劃</u> 九鐵公司	九廣鐵路有限公司
<u>3 劃</u> 工務小組	立法會財務委員會工務小組委員會
<u>7 劃</u> 局長	運輸及房屋局局長
<u>10 劃</u> 高鐵 財委會	廣深港高速鐵路香港段 立法會財務委員會
<u>11 劃</u> 副局長 副秘書長(運輸)1 常任秘書長(運輸) 《第一份委託協議》  《第二份委託協議》	運輸及房屋局副局長 運輸及房屋局副秘書長(運輸)1 運輸及房屋局常任秘書長(運輸) 政府與港鐵公司簽訂委託協議， 委託港鐵公司進行高鐵的設計及 地盤勘察工作 政府與香港鐵路有限公司簽訂的 委託協議，委託該公司進行高鐵 的建造及試行運作
<u>12 劃</u> 港鐵公司 勞氏	香港鐵路有限公司 勞氏鐵路亞洲有限公司 (Lloyd's Register Rail (Asia) Limited)
<u>13 劃</u> 運輸及房屋局 署長	運房局 路政署署長



14 劃

監委會  
監核顧問

項目監管委員會  
監察和核證顧問

21 劃

鐵路小組

立法會交通事務委員會鐵路事宜  
小組委員會

政府總部  
運輸及房屋局  
運輸科



Transport and  
Housing Bureau  
Government Secretariat  
Transport Branch

香港添馬添美道 2 號  
政府總部東翼

East Wing, Central Government Offices,  
2 Tim Mei Avenue,  
Tamar, Hong Kong

本局檔號 Our Ref. THB(T)CR 1/16/581/99

來函檔號 Your Ref.

香港立法會道 1 號  
立法會綜合大樓  
立法會秘書處秘書長  
(經辦人：劉素儀女士)

(傳真號碼： 2978 7569)

劉女士：

要求政府向鐵路事宜小組委員會提交  
二零一三年十一月二十一日政府官員與港鐵公司代表  
會議紀錄

貴處於二零一四年五月八日轉交涂謹申議員二零一四年五月七日給立法會鐵路事宜小組委員會主席的信函，我現獲授權回覆。

本局就二零一三年十一月二十一日與港鐵公司代表進行會議的討論要點詳見附錄。討論要點為政府一方就會議撰寫的紀錄，未有徵詢港鐵公司的意見。

在當日會議中，與會者詳細及反覆討論高鐵香港段能否在二零一五年完工及投入服務的可能性。問題關鍵在於 826 號合約下的跨境隧道工程的進度評估，而非西九龍總站工程。

港鐵公司曾在二零一三年八月及九月向路政署報告，以探討高鐵香港段項目可否「局部啟用」。在「局部

啟用」的情境下，西九龍總站主要的鐵路設備以及十五條路軌中有六條應準備好提供客運服務，以滿足高鐵香港段開通初期的客運量。由於當時港鐵公司未能提供足夠資料，證明「局部啟用」方案的可行性，路政署未有同意該方案，並要求港鐵公司提交更多資料，以便向運輸及房屋局提交報告。在十一月二十一日會議上，政府質疑即使西九龍總站採用港鐵公司建議的「局部啟用」模式，倘若隧道工程不能及早完成，高鐵香港段仍不能開通。港鐵公司表示，根據他們過往建造多條鐵路線的成功經驗，他們有信心可追回滯後的情況。

當日，政府的基本考慮有兩點。第一，二零一五年通車是一個重要政策及規劃目標，我們自應盡力達成目標，不過，倘若因為種種工程上不能克服的困難而要把目標往後推，我們必須及早通知立法會和公眾。第二，在會上，港鐵公司的行政總裁和工程總監多番表示有信心在二零一五年通車，即使面對政府代表方面的多番詢問，他們的信心亦未有改變。而事實上，根據當時掌握的資料，路政署署長及其同事在會上也不能完全排除二零一五年通車的可能性。港鐵公司在會上更表明，倘若在現階段便貿然表示二零一五年通車目標有變，便會令他們無法再驅使承建商趕工，那麼二零一五年便真的沒可能通車了。政府當時的判斷是，這說法不無道理，我們應設法避免出現「自我成真的預言」(self-fulfilling prophecy)。

至於為何在翌日(十一月二十二日)的立法會鐵路事宜小組委員會會議上沒有提及西九龍總站「局部啟用」的安排，原因是政府當時尚未同意接納該安排。我們認為港鐵公司尚未就這方面提供足夠資料，證明方案的可行性。更重要的是，根據我們當時的評估，問題關鍵在於 826 號合約下的跨境隧道工程的進度評估，若果隧道工程未能完成，即使西九龍總站的工程能及時完成也是徒然。故此，我們的着眼點放在隧道工程的完工日期。當日政府確實不能完全排除工程在二零一五年內完成的可能性。

因此，政府在十一月二十二日立法會鐵路事宜小組委員會會議上的表述為，「根據港鐵公司的最新評估，高鐵項目的主要工程應可在二零一五年內完成，而在工程完成後，進行測試和試行運作，一般需時六至九個月。高鐵香港段須待相關政府部門審批測試結果後才可開通，以確保鐵路服務安全可靠。」這個表述是反映了運房局(包括路政署)及港鐵公司各自對工程進度的看法。特別從運房局的角度而言，我們希望透露一個訊息，是主要工程應可在二零一五年完成，但通車時間未能確定，當中也照顧了有關督促承建商繼續趕工的考慮，希望給予港鐵公司機會，追回工程的進度。我們亦向港鐵公司清晰表明，若數個月後發覺追回進度的情況未如理想，我們必須盡快向公眾公布。會後一段時間內，路政署一直要求港鐵公司提交追回工程進度的措施詳情，以確定通車目標須否修改。

運輸及房屋局局長

(王明慧



代行)

連附件

2014年5月15日

副本送：

路政署劉家強署長

(傳真:2714 8176)

廣深港高速鐵路香港段

二零一三年十一月二十一日會議

出席名單

政府代表

運輸及房屋局常任秘書長(運輸)黎以德先生

運輸及房屋局副局長邱誠武先生

路政署署長劉家強先生

機電工程署署長陳帆先生

路政署鐵路拓展處處長陳志恩先生

運輸及房屋局副秘書長(運輸)1 潘婷婷女士

運輸及房屋局首席助理秘書長(運輸)3 王明慧女士

港鐵公司代表

行政總裁韋達誠先生

工程總監周大滄先生

車務總監金澤培先生

總經理－高速鐵路蔡豐松先生

副總經理－項目及物業傳訊蘇雯潔女士

1. 政府方面表示，路政署和港鐵公司在二零一三年十一月八日向運輸及房屋局匯報高鐵香港段，包括西九龍總站及 826 號合約隧道工作的建造進度。在該次會議上，港鐵公司表示西九龍總站可於二零一五年十二月「局部啟用」（即西九龍總站主要的鐵路設備以及十五條路軌中有六條應準備好提供客運服務，以滿足高鐵香港段開通初期的客運量）。826 號合約隧道工程要到二零一五年十月才完成，高鐵香港段的測試（一般需時三個月）只能於二零一五年十月開始。由於需要另外至少三個月進行試行運作，二零一五年底啟用的目標或因而受到影響。二零一三年十一月二十日，路政署向運輸及房屋局局長作出類近簡報。基於對工程進度的評估，運輸及房屋局考慮在二零一三年十一月二十二日舉行的立法會鐵路事宜小組委員會會議上說明「高鐵香港段在二零一五年後才可投入服務的可能性」。
2. 在當天（十一月二十一日）早上，港鐵公司行政總裁致電運輸及房屋局局長，表示高鐵香港段所有工程仍可完成而高鐵可在二零一五年年底投

入服務，行政總裁不同意在十一月二十二日向鐵路事宜小組委員會報告二零一五年完工有所延遲。局長回應行政總裁，謂港鐵公司工程總監曾告知政府有關工程的滯後情況。行政總裁表示他會向工程總監了解。港鐵公司行政總裁隨後再致電給局長，說其工程總監已向他確定情況，強調高鐵仍可於二零一五年年底投入服務；局長表示不接受就此定論，並指示運輸及房屋局常任秘書長（運輸）當天與港鐵公司行政總裁及其同事須緊急開會，弄清最新情況。

3. 政府方面表示希望在是次會議上，港鐵公司能確認就高鐵香港段完工及通車日期的最新評估。若果二零一五年未能完工及通車，我們有責任盡早向公眾交代。
4. 港鐵公司表示，二零一五年開通日期依然可以達到，所有承建商皆以此為目標。
5. 政府方面表示，他們相信港鐵公司有完成工程。但政府預期立法會鐵路事宜小組委員會會追

問高鐵香港段能否在二零一五年內完工及通車。政府方面表示，根據港鐵公司在過去一段時間向政府的滙報，儘管西九龍總站可在二零一五年底局部使用，826號合約下的跨境隧道工程嚴重滯後乃為他們最關注的問題。假若高鐵的測試和試運行要到二零一五年十月才可進行，政府方面質疑港鐵公司可否在三個月內完成所有所需工序。若高鐵香港段真的會有延誤，我們不能迴避這問題，並須盡快公布這消息。

6. 政府方面表示，我們可以向公眾說明由於工程非常複雜，加上測試及試運行，預期高鐵香港段將有延誤。我們期望工程可在二零一五年內完成。至於通車日期，雖然我們在現階段不排除二零一五年的可能性，但較現實的目標為二零一六年內。政府方面詢問港鐵公司是否仍有信心在二零一五年內完成高鐵香港段工程。
7. 港鐵公司說，現在有兩個日期為關鍵，分別為完工日期及通車日期。港鐵公司認為二零一五年完工及通車仍有可能。



8. 政府方面說，若果高鐵香港段工程能在二零一五年上半年完工，那麼我們仍可以說高鐵香港段可在二零一五年通車。
  
9. 港鐵公司表示，他們確實一直說二零一五年內可以完工。在二零一三年十一月八日向運房局匯報時，他們是說二零一五年的通車日期可能受影響。他們當時的估計，是假設了承建商未能完全追回進度，但是他們正在努力尋求解決方法，以達到二零一五年通車的目標。他們表示，相信在二零一五年至少可以用單軌雙向行車(單軌雙向行車是指在一條隧道內北行及南行列車輪流在西九龍總站及內地境運行)。由於通車初期高鐵的班次並非很頻密，他們認為這安排應屬可行。另外，他們解釋港鐵公司早前給予政府的資料原本是用來給予內地相關單位，希望藉此令他們加快內地段的隧道工程。
  
10. 政府方面表示，相信雙方皆以真誠的態度(acting in good faith)處理問題。有見及實際的情況，我們應即時告知公眾高鐵香港段二零一五年或許未能投入服務，縱使我們不能完全排除在二零一

五年投入服務的可能性。

11. 港鐵公司表示，當第一部跨境隧道鑽挖機進入香港境之後，他們對後續的工程將有更好的把握。在完成一條路軌後，他們可以用該路軌作試運行。港鐵公司說任何工程都會遇到挑戰，這些挑戰皆可以克服。港鐵公司認為高鐵工程亦然，在這方面跟其他工程沒有不同。他們看不到在當時更改二零一五年的目標對工程進度有甚麼好處。根據港鐵公司過往建造多條鐵路線的成功經驗，以及香港的“can-do spirit”，他們有信心可追回滯後的情況。港鐵公司表示，高鐵工程早前亦遇到一些滯後情況，但後來亦可追回進度。
12. 政府方面質疑單軌雙向行車並不符合政府的要求，表明有關建議不能接受。政府方面認為若要用單軌雙向行車的方案才可達到二零一五年通車的目標，那麼我們必須要向外公布。
13. 港鐵公司表示，雙軌雙向行車依然是他們的目標，單軌雙向行車只是他們估計在最差的情境下的後備方案。他們需要多六個月的時間，才可確

實評估能否追回滯後情況。

14. 政府方面詢問港鐵公司，他們是否有信心第二部跨境隧道鑽挖機可以在二零一五年初來到香港境內及高鐵香港段工程可以在二零一五年內完成。
15. 港鐵公司表示，他們並不低估工程的困難。他們會繼續要求承建商加快進度。他們認為在翌日(十一月二十二日)向立法會鐵路事宜小組委員會公布改變高鐵通車日期，實在言之尚早。
16. 政府方面表示，在過去一年內，港鐵公司每季度皆有就跨境段隧道工程提交報告，當中可見工程持續有滯後。根據最新一份報告，隧道工程要到二零一五年十月才完成。政府方面詢問港鐵公司為何仍有信心可追回整項工程的進度。
17. 港鐵公司表示，他們須要維持二零一五年的目標，才可向承建商繼續「施壓」。一旦公開表示通車時間可能延後至二零一六年，這消息便會成為一個所謂“自我成真的預言”(self-fulfilling

prophecy)。要工程達致原先定下的完工目標，最好的方法是繼續令承建商全力向前推進。

18. 政府方面詢問港鐵公司，他們給承建商的目標為何。港鐵公司表示，他們一直告知承建商高鐵香港段要在二零一五年底提供客運服務。
19. 政府方面表示，跨境隧道工程出現阻滯，將會阻延香港段的隧道工程，對港鐵公司造成困難。港鐵公司表示，一俟跨境段隧道完工而隧道鑽挖機抵達深港邊界而開始於香港境內推進，該公司便可評估影響情況及盡快追回滯後。他們要求政府多給他們六個月的時間，才就高鐵香港段是否可以在二零一五年內完工作出判斷。
20. 政府方面提醒港鐵公司不要高估他們克服困難的能力。港鐵公司表示，雖然跨境隧道工程可能有滯後，但西九龍總站可在二零一五年底前啟用。
21. 港鐵公司表示，目前(即二零一三年十一月)距離原先訂下的目標還有兩年的時間，若現階段便放

棄目標，以大型工程而言是很罕有的。若放棄目標，承建商便沒有動力如期完工，此舉無助工程團隊管理工程。

22.政府方面詢問，港鐵公司有什麼措施可追回進度；港鐵公司是否仍以二零一五年完工及通車為目標。由於在完工後高鐵仍須進行測試及試運行，我們必須以確保安全為大前提下，才可讓高鐵通車。港鐵公司表示，他們會盡最大努力(best endeavour)，以達到二零一五年通車為目標。

23.政府方面詢問，基於目前的評估，可否表明高鐵香港段可望於二零一五年內完工。港鐵公司表示，可以強調港鐵公司會盡最大努力，尋求達到二零一五年的目標。港鐵公司亦指出，香港境內的測試可分段進行。政府方面表示，跨境的測試須待全段完工才可進行。

24.政府方面再次詢問港鐵公司，是否有信心在二零一五年底通車。港鐵公司表示，距離二零一五年尚有兩年時間，他們相信可追回進度。政府方面詢問這是否表示港鐵公司早前(即十一月八

日)的資料過份悲觀。港鐵公司表示，該資料原先是用來要求內地相關單位加緊追回滯後的工程進度。

25. 港鐵公司亦表示，他們一直有向路政署報告，高鐵香港段工程有遇到挑戰。政府方面表示，知悉工程不同合約有滯後的情況，港鐵公司亦有採取方案追回進度；但同時，政府過去亦有提醒港鐵公司，任何追回進度措施不可令整個高鐵項目超支。政府提醒港鐵公司，一旦他們確定高鐵香港段未能如期完工，港鐵公司必須立刻通知政府。

26. 最後，雙方與會者同意，向立法會鐵路事宜小組委員會報告高鐵香港段的主要工程可於二零一五年內完成，完工後需要進行測試及試運行，一般需要六至九個月。另外，雙方同意，若被追問工程在二零一五年什麼月份完成，可以指出具體時間未能確定，但會盡力在二零一五年內完成工程。若有追問是否要到二零一六年才通車，我們應承諾在六個月後，當有更確實的估計時，再向小組委員會報告。

- 完 -

### 獨立專家小組的建議

- (1) 改善服務經營權協議的架構安排；
- (2) 推展複雜的工程項目時採用國際認可的最佳做法
- (3) 改善進度匯報；
- (4) 即時用於高鐵香港段項目的建議，包括：港鐵公司應就高鐵香港段項目按一個綜合工程總綱計劃作匯報、政府和港鐵公司應加強監察和核證顧問的參與等；及
- (5) 政府為基建項目安排作外間審視。



## 路政署的加強措施

### *加強監核顧問的參與*

路政署已要求監核顧問協助審視港鐵公司建議的高鐵項目修訂的工程時間表(2017年年底)和修訂工程費用估算。路政署亦已擴大了監核顧問的服務，以覆蓋延長的工期。此外，自 2015 年 2 月起，監核顧問被邀請參予監委會，與港鐵公司可以有更直接的溝通。

### *強化高鐵監察團隊*

2. 自 2014 年 8 月，一個額外的高級工程師已被調派到路政署的專責高鐵分部，以加強監察和核證工作。另外一個高級工程師，亦已從 2015 年 4 月起被調派到專責高鐵分部。這些額外的人手將會負責加強監察高鐵項目的工程計劃和成本。

### *要求港鐵公司加強匯報*

3. 經路政署要求，港鐵公司已改善其進展報告，使不同背景的讀者對當前和預測的項目狀態更能明確了解，例如使用「紅綠燈」系統來匯報進展情況，以及工程計劃指標等。

### *加強向運房局匯報*

4. 路政署現在每月會向運房局提交重要工程項目的進展報告(包括高鐵項目)。運房局在定期的部門首長會議外另特設專題會議，路政署會和局長在這專題會議上討論上述報告。該報告以量化方式及容易明白的「紅綠燈」系統讓讀者更容易明白最新的項目狀況。該報告亦會涵蓋項目預算成本、風險及緩解措施。