

第II部分 調查結果

第5章 困難階段 (2013年5月至10月)

5.1 在本章中，"困難階段"指的是涵蓋在2013年5月至2013年10月期間發生並據稱令該工程項目的建造工程出現困難的各種事件、因而浮現的各項問題，以及港鐵公司和政府因而採取的相應行動。本章亦載述專責委員會就勞工短缺對建造該工程項目的影響及就港鐵公司的項目管理和企業管治所得的觀察。

"困難階段"的主要日期

日期	事件
2013年5月7日	傳媒報道指該工程項目的竣工日期會延遲一年或以上。
2013年5月23日	運輸及房屋局提交涵蓋由2012年7月1日至2012年12月31日期間的第六份半年度報告，鐵路事宜小組委員會在2013年5月24日的會議上討論有關報告。在該次會議上，張炳良教授匯報，將會維持在2015年完成該工程項目的目標。
2013年6月	港鐵公司項目工程團隊首度擬備一份進度風險分析，當中顯示依據局部通車方案，高鐵香港段可如期在2015年通車。 ⁷²

⁷² 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.37及4.65段。

- 2013年7月13日 港鐵公司的項目管理團隊向港鐵公司時任行政總裁、時任副行政總裁和時任財務總監簡介局部通車方案(下稱"7月簡報會")。
- 2013年7月13日 港鐵公司時任工程總監周大滄先生重點指出，勞工短缺是影響該工程項目能否如期完工的主要挑戰之一。
- 2013年8月20日 港鐵公司向鐵路拓展處和路政署提出局部通車方案。
- 2013年8月22日 周大滄先生在董事局會議上作簡報時表示，有計劃可完成該工程項目的主要部分，令高鐵香港段可以在2015年開通。在該次董事局會議上，周大滄先生及其他曾出席7月簡報會的人士均沒有提及局部通車方案。
- 2013年7月至10月 港鐵公司的項目管理團隊研究落實局部通車方案的建議可能會牽涉的事宜，並要求承建商構思工作計劃。
- 2013年9月13日 港鐵公司的總策劃工程師向劉家強先生和鐵路拓展處作簡報，詳細地提出局部通車方案。
- 2013年10月 項目工程團隊更新了進度風險分析，該項分析顯示，合約編號826的工程進度日漸落後，即使實施局部通車方案，高鐵香港段亦不能如期在2015年12月的限期前開通，而合約編號810A的工程進度自2013年3月起一直大幅落後。
- 2013年10月22日 路政署向張炳良教授及黎以德先生匯報，跨境隧道工程出現延誤，因此港鐵公司提議採用局部通車方案，以便高鐵香港段可在2015年通車。

2013年10月29日 在項目監管委員會會議上，港鐵公司匯報，截至2013年9月底，實際進度和計劃進度的差距已達到大約25%。

事情發展的時序⁷³

傳媒就延誤一事的報道

5.2 在2013年5月初，即建造工程動工後大約3年，傳媒報道指該工程項目的竣工日期會延遲一年或以上，並估計成本超支逾40億元。這些新聞報道似乎是建基於承建商所提供的資料。當時，港鐵公司和政府駁斥傳媒的報道，堅稱該工程項目將會如期竣工，並且不會超支。⁷⁴

5.3 在2013年5月，運輸及房屋局向鐵路事宜小組委員會提交涵蓋由2012年7月1日至12月31日期間的第六份半年度報告，當中指港鐵公司曾匯報稱該工程項目的目標完工日期為2015年。鐵路事宜小組委員會在2013年5月24日的會議上討論第六份半年度報告。在該次會議上，政府表示高鐵香港段的建造工程的目标完工日期仍然是2015年，而港鐵公司有責任遵守《第二份委託協議》。

5.4 在2013年6月，港鐵公司的項目工程團隊首度擬備一份進度風險分析予部分執行委員會成員，當中顯示依據局部通車方案，高鐵香港段可如期在2015年通車。⁷⁵

5.5 項目監管委員會在2013年6月28日會議上聽取的匯報中指出，截至2013年5月底，該工程項目的實際完成進度為39.7%，而原定計劃的完成進度則為61.8%，即是整體上延誤了6至7個月。

⁷³ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.41至4.77段。

⁷⁴ 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，第2.14段。

⁷⁵ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.37及4.65段。

項目管理團隊簡介局部通車方案

5.6 在2013年7月13日(星期六)，項目管理團隊向時任行政總裁、時任副行政總裁及時任財務總監作簡報(即7月簡報會)，期間匯報完成該工程項目所需的成本估計為651億元，並表示局部通車方案能使高鐵香港段如期在2015年通車。7月簡報會亦建議，目標通車日期不能定於2015年8月，而應定於2015年12月。

5.7 獨立董事委員會在其報告表示，據其了解，7月簡報會的重點是完成就該工程項目與政府議定的目標，並討論各段隧道的工程進度。有關這方面，項目管理團隊表示挖掘工程將於2014年9月之前全部完成，並於2015年3月之前移交所有隧道段以進行機電工程。項目管理團隊亦指出，列車將於2014年12月交付，屆時調車場將會備妥。而這些安排與在2015年年底展開客運服務的計劃配合一致。⁷⁶

5.8 然而，專責委員會察悉，項目管理團隊匯報西九龍總站的部分工程出現重大延誤，並提及已採取的追回進度措施，以及如何就主要機房和軌道通路釐定優先次序，以配合首日運作。首日運作將包括西九龍總站中央的6條長途軌道、鐵路設施、車站入口、海關、出入境和檢疫設施、政府用區、的士停車處、公共運輸交匯處，以及連接九龍站與柯士甸站的地面行人通道。項目管理團隊開始非正式地把對該工程項目的個別組成部分作出的變動，形容為最低營運需求，而該等變動卻不會影響該工程項目達成其整體目標。不過，於此階段，在講解工程優先次序的簡報會上所放映的大約20張投影片中，只有一張提及最低營運需求。⁷⁷

⁷⁶ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.41及4.42段。

⁷⁷ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.43段。

符合首日開通營運規定的局部通車方案

5.9 對於負責簡報的團隊人員和與會的3位執行委員會委員來說，局部通車方案的吸引之處，在於港鐵公司可按其與政府議定的首日開通營運規定，提供有限度的客運服務。⁷⁸

5.10 周大滄先生所作的簡報亦重點指出，勞工短缺是導致港鐵公司無法按照原定時間表完成該工程項目的主要挑戰之一。⁷⁹

5.11 專責委員會從獨立董事委員會的第一份報告中察悉，港鐵公司在2013年7月23日向運輸及房屋局作工程進度簡報時，對政府表示高鐵香港段的收費服務預定於2015年12月開始運作。運輸及房屋局提醒港鐵公司應盡其所能，在原定的時間和預算內交付該工程項目。⁸⁰

5.12 在2013年7月25日的執行委員會全體會議上，周大滄先生特別指出，根據2013年6月的項目成本報告，該工程項目超出了當時的預計預算。他表示會在2013年8月向執行委員會匯報該工程項目的最新進展，隨後會向鐵路拓展處提交文件。該次會議由時任副行政總裁主持(因時任行政總裁未有出席)。在該次於2013年7月25日舉行的執行委員會會議上，顯然沒有人提及局部通車方案或有關2013年7月13日的會議。⁸¹

5.13 在隨後一周，於2013年7月31日由時任副行政總裁(因時任行政總裁未有出席)主持的執行委員會會議上，周大滄先生匯報時表示，港鐵公司正在推展的數個項目仍然因勞工短缺問題受到嚴重影響，而該工程項目依然面對挑戰，但成本一直沒有超出預算，而且會趕及在預定的日期通車。此次匯報與周大滄先生前一周有關超出預計預算的匯報顯然互相矛盾，但似乎與會者並沒有就此提出意見。⁸²

⁷⁸ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.44段。

⁷⁹ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.46段。

⁸⁰ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.47段。

⁸¹ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.48段。

⁸² 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.49段。

5.14 在2013年8月14日的審核委員會會議上，周大滄先生匯報時表示，儘管仍有多項挑戰有待克服，而且需要採取追回進度措施，但該工程項目在時間和預算上均符合預期。⁸³

政府首次獲悉局部通車方案

5.15 政府在2013年8月20日首次獲悉局部通車方案。當時，港鐵公司向鐵路拓展處和路政署提議，高鐵香港段在2015年年底之前採用局部通車方案，並開放6個長途月台／軌道提供服務，而其餘的工程則會於2016年年中完成。⁸⁴

董事局會議上並無匯報局部通車方案

5.16 專責委員會察悉，周大滄先生在2013年8月22日的董事局會議上簡報，他相信有計劃可完成該工程項目的主要部分，令高鐵香港段可在2015年開通，同時不超出預算，但一些非主要工程可能須於日後方能完成。他解釋時表示，已經採取多項措施以控制成本和管理工程，包括批出固定價格的工程合約，並確保所有合約平均而言可有80%所需的勞工人數。不過，在此次會議上，周大滄先生或曾出席2013年7月13日會議的與會人士，均沒有提及局部通車方案。⁸⁵

5.17 專責委員會亦從獨立專家小組報告中察悉⁸⁶，在2013年8月22日的董事局會議上，周大滄先生被獨立非執行董事質詢該工程項目的進度時答稱，該工程項目會如期交付，並按預算完成。

5.18 專責委員會從同一次董事局會議進一步察悉，其中一名獨立非執行董事強調良好項目管理的重要性，因可藉此找出問題，並在適當時機向政府匯報，特別是因為任何額外的撥款均須經立法會批核。對於此觀點，周大滄先生或其他曾出席2013年7月13日會議的人士均沒有作回應。⁸⁷

⁸³ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.50段。

⁸⁴ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.51段。

⁸⁵ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.52段。

⁸⁶ 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，附件3第176段。

⁸⁷ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.53段。

5.19 在2013年8月29日的項目監管委員會會議上，劉家強先生表示關注該工程項目的實際進度和計劃進度之間的差距，特別是西九龍總站工程的進度。⁸⁸

5.20 在同日舉行的執行委員會會議上，總經理——高速鐵路隧道提交報告，該報告題為"2013年7月項目進度報告"。該報告指出，港鐵公司5個正在推展的項目均普遍面對勞工短缺的問題。平均來說，所有工程合約均出現20%的勞工短缺。⁸⁹

挑戰日益增加

5.21 在2013年9月13日，港鐵公司的總策劃工程師向劉家強先生和鐵路拓展處作簡報(有關內容跟7月簡報會的內容大致相同)，更詳細地提出局部通車方案，並以2015年12月為目標通車日期。鐵路拓展處十分關注局部通車方案所涉及的餘下工程，但並未有向港鐵公司提出任何明確反對。路政署沒有表示贊同局部通車方案，只要求港鐵公司提供進一步資料，以便向運輸及房屋局匯報。⁹⁰

5.22 儘管周大滄先生在2013年7月25日的執行委員會會議上承諾於2013年8月向執行委員會匯報該工程項目的最新情況，但事實上，項目管理團隊在2013年9月19日的執行委員會會議上(因時任行政總裁不在，該次會議由副行政總裁主持)，才就該工程項目的計劃和預測的完成費用作另一次簡報。該次簡報包括有關局部通車方案的描述，以及提述2015年12月為目標通車日期，以及估計成本為651億元。⁹¹

5.23 專責委員會察悉，項目管理團隊在簡報中向執行委員會解釋，合約編號810A、810B和811B出現的嚴重延誤，將會令工程無法按原本計劃在2015年5月竣工。如果採用局部通車方案，則可於2015年12月通車。有關項目計劃進度和時間表的制訂，是建基於生產力和效益得以改善的假設，才可把所發現

⁸⁸ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.54段。

⁸⁹ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.55段。

⁹⁰ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.56段。

⁹¹ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.57段。

的主要挑戰的影響減至最低。項目管理團隊警告，在生產力沒有改善的情況下，他們預期工程會進一步出現延誤。⁹²

5.24 在2013年9月19日的會議上，港鐵公司的公司事務部被要求根據該工程項目的最新進度和項目管理團隊的簡報內容，擬備"回應口徑"。但並無證據顯示此事項已記入執行委員會的會議續議事項，亦無證據顯示副行政總裁曾在隨後的會議或其他場合作出跟進。⁹³

5.25 在2013年7月至10月期間，該工程項目的延誤情況持續惡化。在周大滄先生與總策劃工程師於2013年10月11日的一封電郵通信中，周大滄先生表達關注，指高鐵香港段在2015年年底通車已是"近乎不可能"。⁹⁴

張炳良教授獲悉局部通車方案

5.26 專責委員會察悉，在2013年10月22日，運輸及房屋局的專職團隊根據就高鐵香港段的跨境隧道段建造工程進度編製的第三份季度報告，向張炳良教授和黎以德先生報告跨境隧道工程持續出現延誤。專職團隊亦匯報港鐵公司最近向路政署建議高鐵香港段採用的局部通車方案(即在2015年年底開通時會有6條軌道可供使用)，在2016年年中將會有多4條軌道投入服務，以及西九龍總站及跨境隧道是該工程項目完工的關鍵，若任何一項工程項目出現進一步延誤，高鐵香港段的目標通車日期或會受到威脅。多項緩解措施獲納入考慮之列。鑒於有關的事態發展，黎以德先生對高鐵香港段未能於2015年投入服務顯得非常憂慮，因此要求港鐵公司和路政署詳細匯報該工程項目的最新進展。

5.27 在2013年10月24日的執行委員會會議上，周大滄先生在陳述2013年9月的項目進度報告時強調，出現嚴重項目延誤的是合約編號810A、810B、811B及高鐵內地段。根據最新預測，內地方面的第一部隧道鑽挖機要在2013年11月底才可抵達深圳邊境，這對在2015年完成該工程項目的整體時間表，將會

⁹² 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.58段。

⁹³ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.59段。

⁹⁴ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.60段。

構成重大影響。周大滄先生亦察悉，運輸及房屋局已獲悉工程延誤一事，並會就最新進度聽取進一步簡報。至於西九龍總站的追回進度計劃，匯報指基於無法預見的複雜情況，因而直至當時仍有問題尚待克服。⁹⁵

5.28 港鐵公司於2013年7月底已開始就局部通車方案所需的設施，跟西九龍總站的承建商和機電工程專家商討。在2013年7月至10月期間，港鐵公司的工地團隊(連同機電工程團隊)一直致力確定西九龍總站施工計劃的關鍵部分，以便決定局部通車方案所需的設施。⁹⁶

5.29 在2013年10月，港鐵公司向承建商發出增補機電的要求，以及一套顯示局部通車方案所需的行人天橋和其他設施的圖則。港鐵公司還要求承建商據此制訂一份計劃。⁹⁷

實際進度較計劃進度落後25%

5.30 在2013年10月29日的項目監管委員會會議上，港鐵公司匯報時表示，截至2013年9月底，該工程項目的實際進度與計劃進度的差距已達25%左右。根據路政署提供的資料⁹⁸，有關差距為28.3%。港鐵公司作進一步匯報時表示，該工程項目的整體進度落後約9個月，而跨境隧道工程則落後11個月。⁹⁹ 獨立專家小組調查後確認，該工程項目的整體進度落後約9個月，跨境隧道工程則落後11個月。¹⁰⁰

5.31 在2013年10月，項目工程團隊更新了於2013年6月首次擬備的進度風險分析。有關分析顯示，合約編號826的工程進度日漸落後，該工程項目將不能如期在2015年12月的限期前實施局部通車，原因是內地段遲了3個月才能接駁至香港。進度

⁹⁵ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.62段。

⁹⁶ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.63段。

⁹⁷ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.63段。

⁹⁸ 政府於2014年5月向鐵路事宜小組委員會提供的文件，立法會CB(1)1328/13-14(03)號文件。

⁹⁹ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.64段。

¹⁰⁰ 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，附件3第189段。

風險分析亦顯示，合約編號810A的工程進度自2013年3月以來一直大幅落後。¹⁰¹

5.32 專責委員會察悉¹⁰²，在2013年10月29日舉行的項目監管委員會會議上，劉家強先生要求港鐵公司就擬議的局部通車安排的路線圖提供資料，以便當局監察實際進度。在2013年11月舉行的下一次項目監管委員會會議上，港鐵公司總經理——高速鐵路回應時表示，“項目管理團隊已就擬議的局部通車目標制訂路線圖，當中定下目標日期，所有土木工程和機電工程須於2015年6月或之前完成，以便進行測試及試行運作。”

觀察所得

港鐵公司的項目管理及企業管治

在2014年4月中之前一直沒有向董事局匯報局部通車方案

5.33 正如第4章第4.20段所述，港鐵公司的項目管理團隊鑒於西九龍總站合約已經出現延誤，因而在2013年3月開始考慮局部通車方案。在2013年4月17日的工作坊之後，合約編號810A的承建商被要求就局部通車方案展開工作。根據該方案，西九龍總站只會開通6個長途月台／軌道，而相關隧道則可全面運作。制訂和提出局部通車方案作為解決方案，是以減縮項目規模，使高鐵香港段能如期在2015年內通車。¹⁰³ 從有需要制訂這個局部通車方案推斷，當時該工程項目的整體延誤情況已非常嚴重。然而，最終構想的局部通車方案只限於執行委員會知悉，直至2014年4月中之前，一直沒有就此方案向董事局匯報。

¹⁰¹ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.65段。

¹⁰² 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，附件3第190段。

¹⁰³ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.27段。

5.34 專責委員會贊同獨立董事委員會的意見¹⁰⁴，認為在《第二份委託協議》下，局部通車方案屬不能單方面強行要求政府接受的解決方案。若實施局部通車方案，會對該工程項目的施工計劃帶來重大變動，因此有需要取得政府的同意。獨立董事委員會認為，執行委員會未有向董事局匯報局部通車方案，反映港鐵公司時任工程總監周大滄先生與時任行政總裁韋達誠先生判斷力欠佳。專責委員會認為這亦反映執行委員會的整體判斷力欠佳。

5.35 由於周大滄先生及韋達誠先生均婉拒專責委員會的邀請出席研訊，專責委員會因而沒有機會就相關的關注事項向他們提出查詢。

5.36 專責委員會認為，除了周大滄先生、韋達誠先生及執行委員會判斷力欠佳外，董事局對港鐵公司事務的管治亦有欠理想。專責委員會察悉¹⁰⁵，港鐵公司於2014年4月15日宣布高鐵香港段的通車日期由原先預計的2015年推遲至2017年，而董事局只是在2014年4月16日的董事局特別會議上首次獲告知延誤一事及其原因，與此同時，董事局及其主席亦是首次獲悉局部通車方案。從上述事情的發展可反映出港鐵公司的管治情況，甚或揭示港鐵公司欠缺有效管治。從企業管治角度而言，專責委員會就此情況感到震驚。

5.37 專責委員會觀察到¹⁰⁶，董事局授權執行委員會處理港鐵公司內若干事宜，無須提交予董事局審批。專責委員會認為，缺乏妥善及有效的機制及制度責成執行委員會向董事局作匯報的授權安排並不恰當。

5.38 關於執行委員會與周大滄先生和韋達誠先生之間的內部溝通，專責委員會從獨立專家小組的報告中察悉，“至2011年

¹⁰⁴ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第1.31及1.32段。專責委員會留意到《第二份委託協議》第8.1條。專責委員會亦留意到《第二份委託協議》第8.2條訂明，在指明情況下港鐵公司有權調整《第二份委託協議》附錄C(委託計劃)。

¹⁰⁵ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第1.29段。

¹⁰⁶ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第1.40至1.47段。

10月，執行委員會的報告已不再量化整體工程項目的延誤情況，而只是作出概括的陳述。¹⁰⁷

5.39 專責委員會從獨立專家小組的報告中進一步察悉¹⁰⁸，"經檢視執行委員會的每月進度會議紀錄後，發現就該工程項目進行的討論有限。此外，在我們[獨立專家小組]檢視的17份執行委員會報告中，'需要採取執行工作的事宜'一欄一直都是空白的。獨立專家小組在2014年8月15日與工程總監舉行的會議上，從工程總監與行政總裁／執行委員會的溝通中察悉以下事項：

'周先生承認，較早時原本有3、4次機會可向行政總裁表明無法在2015年內完工，但他最後還是留待以書面方式，在每月的進度報告中於施工計劃內闡述工程項目的情況。'

'他認為已有明確跡象顯示該工程項目所遇到的種種困難，至於應提出甚麼問題，則應由高層行政人員決定'。"

周大滄先生的自信阻礙了坦誠的溝通

5.40 專責委員會察悉，周大滄先生於2013年8月22日和12月10日的董事局會議上被獨立非執行董事問及該工程項目的進度時，一直回應指該工程項目會按照預算如期完成。¹⁰⁹他從未表示過各項合約延誤(包括合約編號810A及826)的累積影響會導致該工程項目無法按原定的時間表完工。他也沒有完整及如實地向時任行政總裁、執行委員會、審核委員會及董事局匯報項目管理團隊就如期交付該工程項目所提出的關注。

5.41 專責委員會贊同獨立董事委員會的意見，認為周大滄先生應更全面、開誠布公和毫不保留地回應董事局成員提出的問題及關注事宜。

5.42 韋達誠先生曾向獨立董事委員會表示¹¹⁰，除與項目管理團隊成員於執行委員會多次會議上會面之外，他也經常與周大滄

¹⁰⁷ 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，附件3第170段。

¹⁰⁸ 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，附件3第171至173段。

¹⁰⁹ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第1.42段。

¹¹⁰ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第1.43段。

先生個別會面，一起檢討該工程項目的情況，而在這些會議上，周大滄先生向他保證，儘管遇到延誤，該工程項目仍然可以按局部通車模式，在2015年年底完工，他亦接納並真誠信賴此保證。假如韋達誠先生向獨立董事委員會所言屬實，專責委員會認為韋達誠先生的判斷甚有問題。根據第5.39段，周大滄先生曾在執行委員會的每月進度報告內闡述該工程項目的情況，該些報告明確顯示該工程項目所遇到的種種困難，因此，韋達誠先生理應對該工程項目的進度情況有相當了解。專責委員會認為，韋達誠先生身為港鐵公司執行部門的領導者，不可能只曾依賴周大滄先生作出的保證，而從不提出質疑，亦不理會當時缺乏妥當、可信和可予核實的證據，證明問題如何得以控制。正如周大滄先生向獨立專家小組表述，對於應提出甚麼問題，這應由(包括韋達誠先生在內的)高層行政人員決定。韋達誠先生應就該等保證提出獨立的查詢和質疑，並要求對方作出澄清和提供佐證。

5.43 根據獨立董事委員會的第一份報告¹¹¹，當周大滄先生被問及為何不匯報項目管理團隊的關注時，他表示仍在等待西九龍總站的承建商對局部通車方案的回應，他相信仍有時間以追回進度措施去有效地緩解延誤。但不幸地，獨立董事委員會亦發現，項目管理團隊內就誰應負責溝通的問題採取"從屬指令"的處事方式，以致忠告及適切的關注沒有開誠布公地及自由地表達，以釐正或質疑周大滄先生堅稱高鐵香港段能於2015年實現通車的論調，這樣或導致審核委員會及董事局未能知悉項目的進度，以致未能在有關過程中定期作出適切的查詢。

5.44 專責委員會察悉¹¹²，時任行政總裁向獨立董事委員會聲稱他主要依賴周大滄先生提供的資料及意見。鑒於時任行政總裁對該工程項目持續延誤一事知情，而且該工程項目對政府及公眾而言尤為重要，獨立董事委員會認為時任行政總裁在監督該工程項目整體進度一事上應作出更慎重的判斷。專責委員會認為，港鐵公司在推展如此大規模的項目時竟然只依賴時任行政總裁和執行委員會，而時任行政總裁和執行委員會數

¹¹¹ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第1.45段。

¹¹² 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第1.46及1.47段。

年來又似乎只是純粹依賴周大滄先生提供的意見，實在難以置信。因此，在現實中，該工程項目的重要決定似乎實際上都是由一個人作出，至少在施工時間及成本方面如是。

5.45 就這方面，專責委員會察悉¹¹³獨立專家小組的意見指，港鐵公司的工程項目架構安排欠缺了常見於其他大型基本工程項目的獨立項目監控職能，而發揮這項職能的單位通常稱為施工計劃管理辦公室。獨立專家小組認為，儘管在技術事宜上，高鐵香港段項目管理團隊內的經理之間溝通良好，但他們未能在每月提交予執行委員會的項目進度報告或提交予路政署的項目監管委員會報告中，清楚交代整個項目的延誤和預測竣工日期。

5.46 對於周大滄先生未能妥為向董事局匯報該工程項目的進度及挑戰，專責委員會感到震驚及難以接受。專責委員會從獨立董事委員會的第一份報告察悉，董事局(包括主席在內)於2014年4月16日的董事局特別會議上首次獲告知有關該工程項目完工日期推遲至2017年一事及其原因。與此同時，董事局亦是首次獲悉局部通車方案。¹¹⁴專責委員會認為，董事局理應對該工程項目的進度有更認真和更警覺的關注，尤其是在傳媒於2013年5月報道西九龍總站可能出現工程延誤及超支的問題後，董事局理應向時任行政總裁、執行委員會及工程處提出更多疑問。有鑒於上述情況，專責委員會認為董事局未有恰當地履行其對該工程項目的監督職能。

成立工程委員會

5.47 正如第2章所述，對於董事局非執行主席錢果豐博士婉拒專責委員會的邀請出席研訊並作供，專責委員會感到失望。有鑒於此，專責委員會其後決定把邀請對象的範圍擴闊至董事局內任何一位熟識該工程項目的成員，以董事局的角度出席作供。遺憾地，董事局亦婉拒了有關邀請。

¹¹³ 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，第3.9至3.11段。

¹¹⁴ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第1.29段。

5.48 專責委員會從獨立董事委員會的第一份報告察悉¹¹⁵，“董事局應成立工程委員會，以監察任何涉及設計及／或建造的重大工程項目，至於重大工程項目的定義則由董事局釐定”。獨立董事委員會提出這項建議，似乎意味着港鐵公司事後回顧，過往確有不足之處，而有關在董事局之下成立工程委員會的建議，實屬日後的補救措施。專責委員會亦察悉，工程委員會須按季向董事局匯報相關項目的進度及有關預算。依獨立董事委員會之見，工程委員會的角色並不是管理項目，而是就有關項目的進度為董事局進行監察及檢討。

5.49 專責委員會察悉，獨立董事委員會已檢討執行委員會日後向董事局及審核委員會進行項目匯報的形式及內容，以確保董事局在推展中的項目上獲得清晰和全面的資料，並獲悉每個項目所遇到的嚴峻挑戰和有關的財務情況報告。

5.50 港鐵公司是一間每日為超過500萬乘客人次提供鐵路服務的上市公司¹¹⁶，在建造鐵路方面擁有豐富經驗，又獲委託興建全球首個地下高速鐵路項目，但卻似乎只有周大滄先生一人對該工程項目有全盤的掌握，因而董事局和高級管理層只得依賴周先生對該工程項目的進展的看法，專責委員會認為這情況實在難以接受，並認為在這方面缺乏有效的制衡安排。因此，專責委員會認為必須批評董事局未有盡力及有效地監督執行委員會和高級管理層按《第二份委託協議》推展該工程項目。

港鐵公司的項目管理

5.51 專責委員會察悉，獨立專家小組批評港鐵公司的項目管理有欠穩妥周全¹¹⁷。專責委員會曾探討此議題。

5.52 根據港鐵公司行政總裁梁國權先生的證供，港鐵公司的項目管理系統及程序載於港鐵公司的項目綜合管理系統和採購及合約程序文件內。這些文件涵蓋所有項目交付範疇，包括施工計劃管理、設計管理、施工管理、安全管理、環境管理、成本管理、採購、合約管理及呈報。在安全、質量及風險和資

¹¹⁵ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第6.5及6.6段。

¹¹⁶ 資料來源：<http://www.mtr.com.hk/ch/corporate/investor/patronage.php>

¹¹⁷ 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，第6.1段。

產管理方面，都是按認可的國際標準以及國際認可的良好作業模式來設計和操作。

5.53 梁國權先生在其提交予專責委員會的陳述書中亦指出，在2010年1月至2014年4月期間，嘉科共進行了250多次審核。嘉科的審核報告沒有揭露重大缺陷問題，而只是提出一些觀察結果，例如可以作出改善的地方(主要是關於安全報告中一些幸未發生的事項)，以及就已採取改進行動的施工方法更新由承建商提交的資料。

5.54 此外，梁國權先生亦在其提交予專責委員會的陳述書中引述獨立董事委員會的第一份報告第5.3段，當中提到獨立董事委員會“並未發現項目管理過程中工程方面的任何系統性錯誤，以致未能避免[工程項目]延誤或更有效地處理延誤。”

5.55 然而，根據獨立專家小組所述，當工程項目內的銜接不太複雜時，港鐵公司的項目管理系統和常規曾應付裕如，但在該工程項目上卻受到嚴峻考驗。究其原因，主要是合約之間的銜接十分複雜，而且毗連合約出現多番延誤。

溝通渠道未能發揮足夠效用

5.56 專責委員會察悉獨立專家小組的意見指¹¹⁸，“儘管在技術事宜上高鐵香港段項目管理團隊內的經理之間溝通良好，但他們未能在每月(提交港鐵公司執行委員會的)項目進度報告或(提交路政署的)項目監管委員會報告中，清楚交代整個項目的延誤和預測竣工日期。結果使得依賴工程總監[周大滄先生]的判斷以衡量預計項目竣工日期有多大可能達成。”

5.57 專責委員會又從張炳良教授的陳述書中察悉，根據港鐵公司於2014年5月向鐵路事宜小組委員會所提交的文件及獨立董事委員會的第二份報告，港鐵公司並沒有向項目監管委員會提供就該工程項目全盤進度所作的準確預測，因而令項目監管委員會無法就該工程項目的關鍵延誤作出適時的決定。

¹¹⁸ 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，第3.9至3.11段。

5.58 邱誠武先生在2015年4月28日的研訊中告知專責委員會，即使港鐵公司的高級管理層亦未能掌握該工程項目的準確情況，而港鐵公司亦沒有向政府披露所有必要的資訊，包括該工程項目的進度。

5.59 對於港鐵公司的高級管理層及董事局是否有盡最大努力去監察和監督該工程項目，專責委員會有所保留。專責委員會認為港鐵公司的高級管理層及董事局應在較高層面協調該工程項目的各個部分，並在不同階段就該工程項目的進度妥為查詢，而不應單單依賴由周大滄先生領導的項目管理團隊所作的匯報和保證。

在若干地盤實施的追回進度措施成效不彰

5.60 專責委員會在第4章曾研究港鐵公司所實施的追回進度措施在緩解工程延誤方面的成效。正如第4章第4.77及4.78段所載，專責委員會察悉為合約編號823A及802實施追回進度措施的成功例子。專責委員會察悉，所實施的追回進度措施起初能令若干合約追回進度，這些成功個案加上過往的成功經驗，或許令項目管理團隊和周大滄先生信心大增，認為可透過實施追回進度措施追回該工程項目累積的滯後。

5.61 專責委員會從劉家強先生的證供察悉，西九龍總站連接隧道(南)合約編號811B原先計劃在完成佐敦道北面的地下連續擋土牆後，會將佐敦道向北移，然後繼續完成位於佐敦道位置的地下連續擋土牆。然而，由於在建造佐敦道北面地下連續擋土牆時遇到不利的地質情況，包括大型孤石羣等，令有關工程出現滯後。如果不採取追回進度措施，佐敦道北移將會由原先計劃的2011年12月延遲至2012年7月才可以實行，令工程延誤約8個月。

5.62 有鑒於此，港鐵公司於2011年9月29日及10月6日向項目監控小組提交追回進度措施方案，建議把佐敦道向南移，讓承建商可提早取得原先佐敦道大部分位置來建造地下連續擋土牆，亦可同時繼續進行佐敦道北面仍未完成的連續擋土牆建造工程。路政署就擬議的追回進度措施提出意見，特別是對其成效提出關注，並要求港鐵公司進一步評估有關措施對鄰近的建造工地可能造成的影響。

5.63 自項目監管委員會於2011年9月舉行的會議後，路政署對臨時交通管理措施的落實情況提出關注，並要求港鐵公司定期匯報有關的進展。自臨時交通管理措施在2012年2月實施以來，路政署和監核顧問定時巡視地盤以跟進有關措施的執行進度。當時的打算是把西九龍總站北面的地下連續擋土牆的建造工程提前大約6個月開始。

5.64 專責委員會從劉家強先生的證供察悉，不利的地質情況其後進一步影響工程合約編號811B和工程合約編號810A(西九龍總站(北))的大部分挖掘工程的進度，令該兩份合約的工程整體滯後情況繼續累積。港鐵公司隨後提出了其他緩解措施，以期解決問題。

5.65 專責委員會認為，不利的地質情況減低了所實施的追回進度措施的成效。專責委員會察悉，獨立專家小組找到一些事例，證明港鐵公司對擬議追回進度措施的可行性過於樂觀。獨立專家小組特別指出，在尚未確定有關措施是否可行前，局部通車方案便已假設這些措施會帶來預期的省時效益。¹¹⁹此外，專責委員會察悉獨立專家小組的意見指，儘管港鐵公司倚重於追回進度措施，以把該工程項目整體地推回原定的施工計劃，但獨立專家小組找不到證據，證明港鐵公司設有任何程序去量度追回進度措施的效益。¹²⁰

5.66 此外，Anthony J W KING先生在2015年11月10日的研訊中告知專責委員會，他們在若干階段曾匯報指，儘管實施了追回進度措施，但該工程項目的進度仍然滯後。Anthony J W KING先生又表示：“.....我們透過我們的每月報告、每月會議，以及我們的檢討報告，向路政署作匯報；我們既有匯報滯後情況，亦有匯報滯後趨勢正在加劇，其後還進行了一些評估，研究該等滯後情況會如何影響工程項目的完工日期”。

5.67 專責委員會察悉，Anthony J W KING先生和吳兆祺先生在共同提交的陳述書中，曾就2012年3月所實施的追回進度措施指出，“仍未有跡象顯示情況會有所改善，而按指令實施的

¹¹⁹ 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，第3.17段。

¹²⁰ 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，第3.18段。

追回進度措施及已推行的補充協議至今均未開始發揮任何實質作用”。

5.68 專責委員會從獨立專家小組¹²¹察悉，嘉科在提交路政署的每月報告中，已匯報個別建造合約的延誤，並預計相關延誤對該工程項目整體施工計劃的影響。由2011年12月起(及隨後每一個月)，嘉科不斷向路政署提出警示，指個別建造合約的延誤可能會危及該工程項目的整體竣工日期。自2012年5月開始，嘉科建議港鐵公司應“就該工程項目的整體施工計劃和延誤現況進行完整的評核”。

5.69 專責委員會觀察到，當該工程項目遇到挑戰時，港鐵公司會透過追回進度措施致力加快工程進度。然而，據專責委員會的觀察，根據在2010年6月至2014年4月期間提交予項目監管委員會的報告，儘管已實施各項追回進度措施，仍有跡象顯示該工程項目的實際進度跟計劃進度的差距越來越大。從第6章第6.46段所載圖表可以看到，在2011年、2012年、2013年及2014年每年的1月，實際進度跟計劃進度的差距分別為0.9%、4.9%、14.7%及30.7%。基於這些數據，專責委員會認為所實施的追回進度措施未能令工程追回落後的時間，亦不能縮窄實際進度與計劃進度之間不斷擴大的差距，而進度差距不斷擴大似乎已成為整項工程的趨勢。

5.70 專責委員會從獨立董事委員會的第二份報告¹²²察悉，在面見中，“項目管理團隊承認，事後回看，[港鐵公司]其實應重新磋商通車日期，而不是依靠壓縮施工時間表”。專責委員會亦從同一份報告察悉，“儘管建議的追回進度措施是出於真誠而作出，目標亦很清晰，就是要追回滯後的進度，令該工程項目能在2015年完工，但事後回看，再考慮到其他延誤事件所產生的持續影響，所實施的追回進度措施其實並不足以令該工程項目能在2015年完工。”專責委員會贊同此觀點。

¹²¹ 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，第4.10段。

¹²² 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第二份報告，附錄第3.13及3.30段。

勞工短缺是否導致該工程項目出現延誤

5.71 專責委員會曾研究勞工短缺是否導致該工程項目出現延誤的問題。港鐵公司及劉家強先生均聲稱，勞工短缺是導致該工程項目出現延誤的原因之一。

5.72 專責委員會從獨立專家小組報告中察悉¹²³，港鐵公司早前已預見，該工程項目的人手需求預期會在2013年達至高峰，大概需要11 000人，當中包括9 200名建築工人及1 800名技術和專業人員。周大滄先生亦在2010年7月9日向董事局匯報，人手招聘情況大致令人滿意，聘請高級人員亦沒有問題，但本地建築工人的供應日後可能會有問題。然而，港鐵公司提交予鐵路事宜小組委員會涵蓋2010年6月至2012年6月的半年度報告指出，在報告涵蓋的期間內，該工程項目的技術和專業人員數目似乎能達到預定水平，但報告亦顯示2011年6月及2012年6月的建築工人數目，分別較預定水平低7.7%及13%。

5.73 獨立專家小組報告¹²⁴又認為，*"該工程項目和現時本港鐵路網絡的擴展工作，皆因技術工人短缺而受到制肘，而在該工程項目開展之初，港鐵公司便已知悉有此問題。"* 專責委員會亦從獨立專家小組報告中察悉，獨立專家小組引述奧雅納和阿特金斯在2009年的報告所作的警告，指*"建造資源，尤其是技術工人.....已不再像上一次基建發展蓬勃興旺時那般供應充裕"*。

5.74 在2013年7月，周大滄先生向時任行政總裁、副行政總裁及財務總監簡報局部通車方案時，曾重點指出勞工短缺是影響港鐵公司能否按照原定時間表完成該工程項目的主要挑戰之一。¹²⁵ 劉家強先生亦表示，勞工短缺是導致該工程項目延誤的其中一個原因。

5.75 梁國權先生在其提交予專責委員會的陳述書中表示，*"勞工嚴重短缺的問題嚴重影響高鐵項目的進度。這是香港建造業共同面對的問題，並影響香港所有的工程項目。"*

¹²³ 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，附件3第293至296段。

¹²⁴ 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，第2.11段。

¹²⁵ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.46段。

雖然港鐵公司已意識到有關情況對工程所帶來的挑戰，但由早期訂定工程時間表至今，其對工程影響的挑戰一直大於預期”。

5.76 梁國權先生表示，為紓解勞工短缺的問題，港鐵公司已推出多項緩解措施，例如：

- (a) 與政府及建造業議會積極就改善補充勞工計劃及建造業相關培訓計劃進行溝通；
- (b) 舉辦職業博覽會；
- (c) 改善工地環境(例如為承建商的建造工人提供人壽保險保障、提供免費的健康檢查服務)；及
- (d) 在工程合約中加入更多關於安全及福利事宜、僱用學徒及剛畢業的工程師，以及培訓等要求。

5.77 梁國權先生表示，儘管已採取這些措施，勞工短缺問題仍嚴重影響大量第三方合約。在2013年1月至2014年4月期間，按該工程項目的土木工程承建商的匯報，每月平均欠缺約20%的勞工(相對於原先計劃應有的6 135名勞工，每月實際平均只有4 894名勞工)。梁國權先生告知專責委員會，短缺問題在熟練工人、專門的隧道工人及前線監督人員方面尤為嚴重。根據承建商的報告，個別工種在過去一年更出現平均超過60%的勞工短缺。

5.78 港鐵公司工程總監黃唯銘博士表示，“熟練工人及前線監督人員嚴重短缺，也導致或促使多份合約在生產率上未能達標。”黃唯銘博士亦在2015年12月15日的研訊中告知專責委員會，“在最近幾個月，該工程項目欠缺6%至8%的工人，即約300人。由於透過補充勞工計劃申請輸入勞工，大概需要6至8個月的時間，過程冗長，未能與我們的施工計劃配合，所以在現階段(即2015年12月)勞工短缺情況仍然影響工程”。

5.79 黃唯銘博士在研訊中進一步解釋，港鐵公司申請輸入勞工需要經過一系列的程序。舉例而言，他們須先行嘗試在本地勞工市場招聘工人，如果無法物色合適的工人，便須在提出申請時向勞工處提交所需工人數目、所屬工種、工資水平及其他安排等資料。

5.80 在研訊中被問及路政署有否在這方面提供協助時，黃博士表示，路政署曾在透過補充勞工計劃輸入工人方面提供協助，因此所需的相關時間有所縮短。然而，他表示仍需約5至6個月的時間才可成功輸入工人，而每宗申請個案的情況亦不盡相同。

5.81 在周大滄先生依期(聯同鐵路拓展處人員)與勞工處會晤之前不久，總策劃工程師在2013年12月6日發出的電郵中就勞工短缺表達其下述的關注：¹²⁶

- (a) 工人因為年齡問題而缺乏生產力；
- (b) 缺乏前線監督；
- (c) 缺乏新血或持續加入的工人人數不足，難以維持熟練工人的核心團隊；及
- (d) 缺乏技術工人和從事技術工作的一般工人。

5.82 專責委員會亦觀察到，港鐵公司及政府已嘗試合作解決有關問題，但所提出的解決方案似乎不夠及時，未能提升工地的生產力，而追回進度迫切所需的正是提升生產力。專責委員會認為，由於部分工種的勞工短缺情況嚴重，加上建造業工人老化的問題，港鐵公司提出的部分追回進度措施，例如增加人手，不大可能奏效。

5.83 專責委員會認為，假如港鐵公司與政府早在2009年，即簽訂《第二份委託協議》之前，便已預見勞工短缺的情況，理應及早採取措施以解決問題，例如加強本地工人的培訓以增加熟練工人的供應，並在有需要時精簡補充勞工計劃所需的程序，加快輸入勞工以應付該工程項目的人手需求。由於政府可透過建造業工人註冊制度了解人手供應的整體情況，在未能預見人手供應問題會對該工程項目的建造工程造成影響一事上，政府應較港鐵公司負上更大責任，尤其是政府決定在同時推展5項鐵路項目，而全部項目的建造工程都在2009年至2012年期間展開，並於2014年至2020年期間竣工。

¹²⁶ 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.87段。

5.84 專責委員會認為，政府日後推展大型基建項目時，必須更仔細地考慮人力資源的因素，尤其是要維持熟練和經驗豐富的工人核心團隊及前線監督人員，並且需要制訂有效的措施，以確保在項目推行期間的人手供應保持穩定。