

## 第II部 調查結果

### 第6章 非常困難階段 (2013年11月至2014年4月)

6.1 在本章中，"非常困難階段"是指在2013年11月至2014年4月，即政府和港鐵公司宣布該工程延誤的月份，期間出現的各種事件。本章亦載述專責委員會就該工程延誤的成因，以及就政府和港鐵公司在監察和推展該工程項目時在各方面有何不足之處所得的觀察。

#### "非常困難階段"的主要日期

日期	事件
2013年11月7日	港鐵公司時任工程總監周大滄先生致函項目管理團隊的總經理，提出若團隊對能否使項目於2015年12月之前投入服務存在嚴重懷疑，他想計劃先知會董事局和執行委員會。
2013年11月8日	項目管理團隊就局部通車事宜向運輸及房屋局常任秘書長(運輸)黎以德先生、運輸及房屋局副秘書長(運輸)1 潘婷婷女士、路政署署長劉家強先生及鐵路拓展處作簡報。運輸及房屋局提出關注並指出若測試工作按建議要待2015年10月方能展開，高鐵香港段便不大可能於2015年年底投入服務。
2013年11月20日	路政署向張炳良教授匯報，由於跨境隧道工程延誤，高鐵香港段可能須在2015年後才提供客運服務。

- 2013年11月21日 韋達誠先生致電張炳良教授，表示不同意把無法達到在2015年完工的目標一事告知鐵路事宜小組委員會。
- 2013年11月21日 張炳良教授指示即日召開緊急會議，與會各方包括運輸及房屋局(由黎以德先生率領)、邱誠武先生、路政署及港鐵公司(由時任行政總裁率領)。
- 2013年11月22日 政府在鐵路事宜小組委員會會議上表示，根據港鐵公司最新估算，高鐵香港段的主要工程可於2015年內完成，之後進行測試和試行運作，一般需時6至9個月。
- 2013年12月19日 港鐵公司總策劃經理向該工程項目的總經理提交最新的進度風險分析報告，並將副本送交周大滄先生，報告中指出即使採用局部通車方式，西九龍總站也無法在2015年內啟用，並表示要在2016年5月才能啟用。
- 2014年3月7日 項目管理團隊向周大滄先生作進度簡報，團隊利用投影片展示整體進度的展望，將鐵路竣工的目標月份定為2017年1月，並將通車的目標月份定為2017年4月。
- 2014年3月30日 出現雨勢異常大的黑色暴雨，致令元朗隧道嚴重水浸。
- 2014年4月15日 張炳良教授向公眾公布剛收到港鐵公司的口頭通知，指高鐵香港段將會延期完工。港鐵公司隨後舉行記者會，公布高鐵香港段的完工時間將延後至2016年，並於2017年投入服務。

## 事情發展的時序

### 該工程項目於2015年8月竣工的目標難以實現或無法實現

6.2 專責委員會從獨立董事委員會第一份報告中<sup>127</sup>察悉，自2013年11月開始，該工程項目訂於2015年8月竣工的目標已變得非常難(如非無法)實現，這從港鐵公司以下的內部通訊可見一斑：

- (a) 在2013年11月7日，時任工程總監周大滄先生致函項目管理團隊的總經理指：“每份工程合約的數字和工程完成進度依然令人嚴重關注。我相信你們有追回落後進度的措施，確保可以追回在7月向行政總裁承諾我們在2015年12月之前能達到的首日通車的最低營運需要。如果我們現在對能否履行此承諾存在嚴重懷疑，我想確定我們應該計劃盡快先知會董事局和執行委員會……”。<sup>128</sup>
- (b) 在2013年11月11日，周大滄先生寫道：“繼我上次[於11月7日]發送的電郵之後，我曾多次嘗試更清楚瞭解高鐵香港段的一切工程進度和相關挑戰。但我完全失敗了。我們已於7月向公司的行政總裁和行政人員陳述，指我們可以在2015年12月之前完成。另外，亦於上週五向運輸及房屋局常任秘書長(運輸)作出相類的簡報。正如你所知，我們很多預定目標和生產率都無法實現，我們的成本／應急費用壓力不斷增加……”。<sup>129</sup>
- (c) 在2013年11月14日，總策劃工程師在其向工程總監發出的備忘錄中確認，即使採用局部通車的方式運作，高鐵香港段的通車日期也可能會延誤至約2016年4月或5月。總策劃工程師在電郵中表示：“我們如要在2016年中向公眾以最低營運需求

<sup>127</sup> 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.66、4.71及4.72段。

<sup>128</sup> 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.66段。

<sup>129</sup> 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.71段。

營運，則工程合約編號810A的進度需得到重大突破，及在2016年的時限內完成所有外部工程。”<sup>130</sup>

### 政府曾打算公開工程延誤一事

6.3 2013年11月8日，路政署(由劉家強先生代表)及港鐵公司(由周大滄先生代表)向黎以德先生和運輸及房屋局其他人員匯報該工程項目的最新情況。港鐵公司在會上匯報高鐵香港段包括西九龍總站及合約編號826(香港／深圳邊界至米埔)隧道工程的建造進度。港鐵公司在會上指西九龍總站將於2015年12月局部投入服務，並解釋即使在這過渡期間只有6條軌道運作，仍足以應付開通初期的需求。至於合約編號826隧道工程，則要到2015年10月才完成，而高鐵的測試工作(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年年底通車的目標或會受到影響。

6.4 黎以德先生告知專責委員會，港鐵公司是在該次會議首次正式向運輸及房屋局提出局部通車方案。儘管隧道工程進度落後，港鐵公司在該次會議上仍然堅稱高鐵香港段可在局部通車的情況下於2015年投入服務。黎以德先生告知專責委員會，由於他認為政府部門，包括路政署和運輸署，需要研究該建議是否可行，他並沒有確認政府是否接受擬議的局部通車方案。鑒於隧道工程進度緩慢依然是主要障礙，他進一步質疑局部通車的建議能否及如何幫助解決問題。港鐵公司被提醒，若高鐵香港段的測試工作要待2015年10月方能展開，高鐵香港段便不大可能在2015年年底前通車。若然如此，必須盡快向公眾公布有關情況。

6.5 劉家強先生在2013年11月20日向張炳良教授作出類近的簡報。張炳良教授在其陳述書告知專責委員會，由於高鐵香港段具爭議性，他認為若有可能無法達到2015年通車的目標，政府需要坦白交代。基於對當時工程進度的評估，他打算在2013年11月22日舉行的鐵路事宜小組委員會會議上說明高鐵香港段可能在2015年之後方能投入服務，並解釋工程進度的最新情況和所遇到的實際困難。

<sup>130</sup> 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.72段。

2013年11月21日(即2013年11月22日鐵路事宜小組委員會會議舉行前一天)的電話通話

6.6 專責委員會察悉，韋達誠先生在翌日(即2013年11月21日)早上與張炳良教授通電話，表示他不同意把無法達到在2015年通車的目標一事告知鐵路事宜小組委員會。據獨立董事委員會第一份報告第4.78段所述，韋達誠先生表達了港鐵公司的顧慮，即公布延誤可能會削弱港鐵公司催逼承建商加快進度以如期完工的影響力。專責委員會從張炳良教授的陳述書中察悉，他在回覆時告知韋達誠先生，有關決定是在考慮過周大滄先生就高鐵香港段工程進度的意見後作出。韋達誠先生經諮詢周大滄先生後，再次致電張炳良教授，並強調所有必要工程仍可以完成，使高鐵香港段在2015年年底投入服務。

在2013年11月21日黃昏召開的緊急會議

6.7 張炳良教授告知專責委員會，鑒於上一段所述的電話通話內容，他要求黎以德先生在同日，即2013年11月21日，與港鐵公司召開緊急會議。

6.8 專責委員會察悉，出席2013年11月21日會議的有黎以德先生、邱誠武先生、劉家強先生、陳志恩先生(鐵路拓展處處長)，以及其他3名政府代表。港鐵公司的代表包括韋達誠先生、周大滄先生、車務總監金澤培博士、前任總經理——高速鐵路蔡豐松先生及另外一名代表。嘉科並無出席該次會議。

6.9 專責委員會察悉，港鐵公司在會上強調，維持在2015年完工這項目標至為重要，否則該公司將無法向承建商施壓，要求他們如期完成該工程項目。港鐵公司在會上表示，高鐵香港段仍有可能在2015年內完工並投入服務。運輸及房屋局指出，根據港鐵公司早前所作的匯報，高鐵香港段的西九龍總站和跨境隧道工程均遇到困難。運輸及房屋局質疑，即使西九龍總站採用局部通車模式，倘合約編號826的隧道工程不能及早完成，高鐵香港段仍不能開通<sup>131</sup>。運輸及房屋局質疑港鐵公司為何仍認為高鐵香港段可在2015年完工並啟用。港鐵

<sup>131</sup> 該工程項目的工程分為兩大類，分別為明挖回填方法建造的西九龍總站及其連接隧道，以及26公里長的隧道段。

公司回應時表示正努力尋求解決方法以達到此項目標，並相信至少可以用單軌雙向行車<sup>132</sup>。經闡釋後，港鐵公司獲告知單軌雙向行車不符合政府的要求，是不能接受的。運輸及房屋局重申，儘管局方理解港鐵公司須繼續以2015年完工這個目標來向承建商施壓，要求他們趕工，惟政府需要的是與現實情況相符的評估，如不能達到在2015年完工的目標，必須即時告知公眾。運輸及房屋局表示，按照港鐵公司提供的最新資料，高鐵香港段須待2015年10月才可展開測試工作，並質疑高鐵香港段怎樣能夠如期在2015年啟用。局方留意到，跨境隧道工程進度落後，將會阻延香港境內的隧道工程，成為港鐵公司推展工程項目時的挑戰。港鐵公司回應時表示，一俟內地段的跨境隧道完工並開始於香港境內推進，該公司便可評估其影響。

6.10 運輸及房屋局提醒港鐵公司不要高估其克服挑戰的能力。就此，周大滄先生表示，若不能採用單軌方案，港鐵公司會研究以其他方法(例如採用多一部隧道鑽挖機)追回進度。儘管他有信心可以在未來兩年內做到這點，但他表示，在香港方面的跨境隧道工程展開6個月後，港鐵公司可以更清晰地匯報工程的情況。<sup>133</sup>

6.11 港鐵公司要求政府給予其6個月時間，以判斷高鐵香港段可否在2015年內竣工。與會者經相當討論後最後同意，儘管在當時的階段仍應維持2015年完工的目標，但在翌日舉行的鐵路事宜小組委員會會議上，政府與港鐵公司必須坦誠說明該工程項目面對的困難。與此同時，政府指示港鐵公司須提供清晰的計劃，說明可如何達到目標。

#### 2013年11月22日舉行的鐵路事宜小組委員會會議

6.12 在2013年11月22日的鐵路事宜小組委員會會議上，率領政府團隊的邱誠武先生闡明，根據港鐵公司的最新評估，高鐵香港段的主要工程可在2015年內完成，並在工程完成後進行測試和試行運作。邱誠武先生在回答鐵路事宜小組委員會主席的提問時表示，測試和試行運作一般需時6至9個月。待相關政府

<sup>132</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邊境運行。

<sup>133</sup> 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.81段。

部門審批測試鐵路服務的安全和可靠程度的結果後，高鐵香港段才可投入服務。

6.13 根據政府提交予鐵路事宜小組委員會的第七份半年度報告，政府表示“我們會繼續監察工程的進展，以確保工程符合批准的預算、質素優良，並能如期完成。”<sup>134</sup>

#### 2013年12月10日舉行的董事局會議

6.14 專責委員會察悉，在鐵路事宜小組委員會於2013年11月22日舉行會議後，董事局在2013年12月10日召開會議。董事局非執行董事張炳良教授表示，由於測試和試行運作需時6個月，因此高鐵香港段的實際通車日期會視乎建造工程的竣工日期而定。周大滄先生匯報了新鐵路項目的半年最新情況，當中包括該工程項目的最新進度。他概括指出，港鐵公司已採取所需的緩解措施以管理項目工程，並會在工程出現延誤時採取追回進度方案。專責委員會從獨立專家小組<sup>135</sup>察悉，董事局其他成員曾就該工程項目費用和進度向周大滄先生提問，而周大滄先生確認“高鐵項目工程會於2015年年底完成。”

6.15 董事局亦曾就預算(包括申索管理)提問，以及討論了工程的竣工事宜<sup>136</sup>。周大滄先生回應一位獨立非執行董事的直接提問時確認，該工程項目會在2015年年底之前完成。在場的其他執行委員會委員或任何知悉局部通車方案的其他人士並無就周大滄先生所作的回覆提出質疑或作補充，或向董事局提及局部通車方案。另一名獨立非執行董事<sup>137</sup>亦因應上述內容強調，若有任何發展會使該工程項目的預算受到影響，必須通報立法會。

---

<sup>134</sup> 政府向鐵路事宜小組委員會提供的文件，立法會CB(1)81/13-14(01)號文件。

<sup>135</sup> 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，附件3第177段。

<sup>136</sup> 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.89及4.90段。

<sup>137</sup> 石禮謙先生。

## 周大滄先生得悉即使採用局部通車方案，西九龍總站亦無法在2015年內啟用

6.16 專責委員會察悉，總策劃工程師在2013年12月19日向該工程項目的總經理提交最新的進度風險分析報告，並將副本送交周大滄先生，報告中指出即使採用局部通車方式，西九龍總站也無法在2015年內啟用，並表示要在2016年5月才能啟用。截至2013年12月底，該工程項目錄得實際完成進度為51.34%，而原有計劃的預定完成進度則為81.41%。<sup>138</sup>

6.17 在2014年2月19日，港鐵公司的項目管理團隊收到合約編號810A的承建商就港鐵公司於2013年10月向其提出的局部通車方案所作的非正式及不完整的回應。該回應指出，根據承建商的計算，即使港鐵公司採用局部通車建議，軌道工程也要在2016年6月才能完成。<sup>139</sup>

6.18 項目管理團隊在2014年3月7日向周大滄先生作進度簡報時，把通車日期進一步修訂為2017年中。團隊利用投影片展示整體進度的展望，將鐵路竣工的目標月份定為2017年1月，並將通車的目標月份定為2017年4月。<sup>140</sup>

6.19 然而，在2014年1月至3月期間舉行的鐵路拓展處／路政署協調會議上，港鐵公司堅稱目標仍是於2015年完成該工程項目。<sup>141</sup>

## 2014年3月底的兩宗大事

6.20 2014年3月底發生兩宗事件。第一宗事件是2014年3月30日晚上的一場黑色暴雨及所造成的後果。第二宗事件是合約編號810A的承建商在2014年3月31日就西九龍總站的建造進度作出的正式簡報。<sup>142</sup>

<sup>138</sup> 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.91段。

<sup>139</sup> 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.96段。

<sup>140</sup> 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.99段。

<sup>141</sup> 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.92及4.100段。

<sup>142</sup> 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第4.102段。

6.21 在2014年3月31日，合約編號810A的承建商就局部通車方案向港鐵公司作簡報，表示在2015年12月至2016年期間未能進入工地鋪設軌道，而且合約編號810A範圍的工程要待2017年才能完成。因此，就支持局部通車方案的關鍵環節而言，至少有一個環節並不可行。周大滄先生表示應該摒棄局部通車方案，並重新評估該工程項目整體竣工的預定時間表。

#### 該工程項目在2014年4月的實施進度

6.22 在項目監管委員會於2014年4月2日舉行的第44次會議上，港鐵公司匯報整體實質進度為54.8%，原訂計劃的預定進度則為85.5%。主席(劉家強先生)在會上關注工程進度顯著落後的情況，並詢問是否仍可達到在2015年竣工的目標。港鐵公司答稱，該公司正檢討項目交付的整體情況，並會在2014年5月向劉家強先生作出簡報。<sup>143</sup>

6.23 專責委員會察悉，港鐵公司在2014年4月2日的會議上報告，大江埔至謝屋村隧道發生嚴重水浸事故，導致一台隧道鑽挖機被淹浸。港鐵公司指承建商正在評估鑽挖機的損壞程度，如果仍可修理，便會使用一切現有零件以更換損壞零件。港鐵公司亦正與承建商研究應急計劃的可行性。主席要求港鐵公司調查事故和評估事故對工程的相關費用及時間表的影響，並詳細報告有關結果。

#### 公布該工程延誤

6.24 張炳良教授告知專責委員會，於2014年4月12日他不在香港時，韋達誠先生於大約中午時分致電他，表示高鐵香港段只能在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。據張炳良教授所述，由於在2013年11月21日的會議上港鐵公司仍預計高鐵香港段會在2015年通車，所以他對新的通車日期跟原定目標相差兩年的消息感到很震驚。他在結束電話通話後馬上聯絡下屬，運輸及房屋局副秘書長(運輸)潘婷婷女士告知張炳良教授，周大滄先生曾在同日下午致電劉家強先生和她本人，她也是剛從周大滄先生得

<sup>143</sup> 政府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，附件G。

知同一消息。張炳良教授要求她與劉家強先生聯絡，索取更多資料。

6.25 2014年4月13日早上，港鐵公司時任主席錢果豐博士就延誤一事致電張炳良教授。他們二人均同意，政府和港鐵公司應盡快向公眾公布此事。他們亦同意在張炳良教授於2014年4月14日返回工作崗位時召開緊急會議。

6.26 在2014年4月14日，運輸及房屋局在該局召開緊急會議，其中部分與會者包括錢果豐博士、韋達誠先生及周大滄先生。張炳良教授着令港鐵公司就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。他亦責成劉家強先生向其提交一份獨立審視及評估高鐵香港段建造工程進度的報告，包括評估工程出現重大延誤的原因。<sup>144</sup>雙方於會議上商定，張炳良教授和港鐵公司須於翌日告知公眾，並在鐵路事宜小組委員會原定於2014年5月2日舉行的會議上作報告，以交代有關情況。

6.27 張炳良教授在2014年4月15日經傳媒公布，他剛收到港鐵公司的口頭通知指高鐵香港段將會延期完工。他已要求港鐵公司提交全面評估報告，同時亦責成劉家強先生就工程進度進行獨立審視和評估。隨後，港鐵公司舉行記者會，說明高鐵香港段的完工時間將延後至2016年，並於2017年投入服務。政府和港鐵公司的新聞公報和新聞稿的文本，分別載於**附錄1及附錄2**。

6.28 其後，鐵路事宜小組委員會於2014年5月5日及5月19日舉行兩次會議討論有關事宜，並在2014年4月28日前往西九龍總站實地視察。政府亦已向鐵路事宜小組委員會提交文件<sup>145</sup>，述明截至2014年3月底該工程項目的最新情況。

---

<sup>144</sup> 路政署的檢討報告夾附於政府就2014年5月5日的會議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)附件C。

<sup>145</sup> 政府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。

## 觀察所得

### 港鐵公司沒有向政府全面匯報該工程項目的進度

6.29 正如上文第6.2段所述，專責委員會觀察到，港鐵公司在2013年11月的內部溝通顯示，即使以局部通車模式營運高鐵香港段，按目標在2015年8月完成該工程項目已無法實現。然而，港鐵公司於2013年11月21日向政府保證，仍然可以完成所有必需工程，使高鐵香港段能在2015年年底開始營運。

6.30 張炳良教授在其陳述書中告知專責委員會，"現在事後，從港鐵公司於2014年5月向鐵路[事宜]小組[委員會]提交的文件及其獨立董事委員會於2014年10月發表的報告中得知：

- (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[路政署]署長擔任主席的[項目]監[管]委[員]會上，港鐵公司並沒有提供就工程全盤進度的準確預測，令[項目]監[管]委[員]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；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。"

6.31 專責委員會察悉，獨立董事委員會的第一份報告<sup>146</sup>亦有類似的觀察，該報告指出，周大滄先生未有就項目管理團隊於2013年11月所表達的高度關注事項與政府溝通。該等事項包括對該工程項目主要部分延誤帶來的累積影響，以及竣工日期因此應改為2016年。獨立董事委員會相信，雖然政府確實可以取得大量有關各合約延誤的資料，但政府應就該工程項目能否按其整體時間表完工獲得更全面的評估。獨立董事委員會亦認為，周大滄先生應當向政府匯報項目管理團隊成員就累計延誤對該工程項目關鍵路徑的影響所作的客觀且更具分析力的評估。

6.32 專責委員會從獨立專家小組報告中察悉<sup>147</sup>，“我們[獨立專家小組]並沒有取得任何合約檢討會議的紀要。就合約檢討會議擬備的簡報包括個別合約的量化滯後情況(以周計)。在我們[獨立專家小組]檢視過的簡報中，並沒有匯報該工程項目的整體滯後情況。在2010年6月至2013年8月期間所作的簡報中，包括了多個劃有‘現在時間線’的柱形圖表，而在這些圖表上所列的‘預計移交日期’或‘高鐵通車’日期維持為2015年8月。自2013年9月起，有關簡報再沒有出現柱形圖表。”

6.33 專責委員會認為，港鐵公司及其項目管理團隊應當就該工程項目的實際進度適時而妥善地向政府作出匯報，讓政府可及早作出其判斷和及早處理相關問題。另一方面，專責委員會亦認為，路政署未有適當及專業地履行在該工程項目的監察角色，其表現在未如理想。此議題將會在第6.54段再予探討。

### 政府所作判斷

#### *政府與港鐵公司在2013年11月21日舉行的緊急會議*

6.34 據專責委員會觀察所得，自2013年11月起，運輸及房屋局開始越來越關注是否能實現2015年8月完工的目標，並意識到該工程項目能在2015年8月完工的機會極低。因此，運輸及房屋局曾打算在訂於2013年11月22日舉行的鐵路事宜小組委

<sup>146</sup> 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第1.38及5.41段。

<sup>147</sup> 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，附件3第192段。

員會會議上匯報該工程延誤。然而，韋達誠先生與張炳良教授在2013年11月21日的電話通話，以及政府與港鐵公司隨後在同一日舉行的會議，令運輸及房屋局改變主意。

6.35 專責委員會曾探討政府在2013年11月21日所作的判斷是否明智。鑒於在2013年11月21日所發生的多項事件攸關重要，專責委員會曾要求運輸及房屋局和港鐵公司提供韋達誠先生與張炳良教授之間在該日的電話通話的錄音或紀錄本，以及提供在該日舉行的會議的紀錄。張炳良教授回應時表示(附錄7)，該次電話通話並沒有錄音或紀錄，而當時所談及的內容，已根據其回憶，載述於政府向鐵路事宜小組委員會提交的文件(立法會CB(1)1328/13-14(03)號文件)。港鐵公司亦表示(附錄10)，該公司並沒有就該次通話進行錄音或同時備存書面紀錄。

6.36 至於在2013年11月21日舉行的會議的紀錄，張炳良教授告知專責委員會(附錄7)，該次會議的討論要點已經載列於政府在2014年5月15日向鐵路事宜小組委員會所作的回覆(立法會CB(1)1422/13-14(04)號文件)；關於該次會議，運輸及房屋局沒有其他紀錄。港鐵公司告知專責委員會(附錄10)，該公司沒有就該次會議同時備存書面紀錄。

6.37 黎以德先生在公開研訊中告知專責委員會，他於2013年11月21日召開的會議，是基於政府和港鐵公司的商談是在"真誠"的基礎上進行。港鐵公司理應具備專業工程及項目管理的專長和能力，為政府提供合適的意見。同時，港鐵公司理應已為出席會議作充分準備，並充分掌握所有最新的情況。他亦預期港鐵公司應該完全明白，假如明知高鐵香港段不可能在目標日期通車卻不及早向社會交代的後果。

6.38 黎以德先生指出，在2013年11月21日會議上，政府的基本考慮有兩點，分別是：

- (a) 雖然高鐵香港段在2015年通車是一個重要的政策和規劃目標，及政府應該盡力達成這個目標，但是政府亦要面對因為種種技術上不能克服的困難而引致不能追回的延誤。若出現不能追回的延誤，政府必須及早通知立法會和公眾；及

- (b) 在該次會議上，港鐵公司時任行政總裁和時任工程總監多番向政府保證高鐵香港段可在2015年通車，即使面對政府多番詢問及質疑，他們的堅持亦未有所改變。劉家強先生及其同事根據當時掌握的資料，也不能完全排除高鐵香港段能夠在2015年通車的可能性。港鐵公司在會議上更表明，倘若在當時階段貿然表示2015年通車的目標有變，便會令港鐵公司無法驅使承建商為該工程項目趕工，那麼高鐵香港段便真的沒可能在2015年通車。政府代表當時的判斷是，港鐵公司的說法不能說不合理。

6.39 黎以德先生進一步告知專責委員會，會議席上的政府人員決定把疑點利益歸於港鐵公司，但港鐵公司須向政府提供清晰的計劃，說明如何可達到在2015年通車的目標。

6.40 張炳良教授告知專責委員會，根據黎以德先生及劉家強先生的判斷，他向邱誠武先生作出指示，表明政府不應向鐵路事宜小組委員會匯報指高鐵香港段能夠在2015年通車，而應該表述為高鐵香港段建造工程能在“2015年內完工，再加6至9個月的測試和試運行”。

#### 2013年11月22日的鐵路事宜小組委員會會議

6.41 專責委員會曾按其職權範圍所述，探討政府及／或港鐵公司在2013年11月22日的鐵路事宜小組委員會會議上有否蓄意隱瞞該工程延誤。專責委員會察悉，邱誠武先生在該次鐵路事宜小組委員會會議上所作的表述，與張炳良教授向其所作的指示相符。

6.42 據張炳良教授所述，政府在2013年11月22日鐵路事宜小組委員會會議上所作的表述，反映了運輸及房屋局(與路政署)和港鐵公司各自對工程進度的看法。特別是運輸及房屋局希望透露一個訊息，就是主要工程應可在2015年內完成，但通車時間未能確定，而這表述也顧及港鐵公司提出不放棄2015年年底的完工目標的考慮，以便港鐵公司可督促承建商加大力度趕工，讓港鐵公司有機會追回工程的進度。

6.43 然而，張炳良教授在其證供中承認，事後回看，運輸及房屋局和路政署過去對港鐵公司過分信任；此外，政府其實應在2013年11月的鐵路事宜小組委員會會議上，把政府與港鐵公司在看法上的分歧告知公眾。

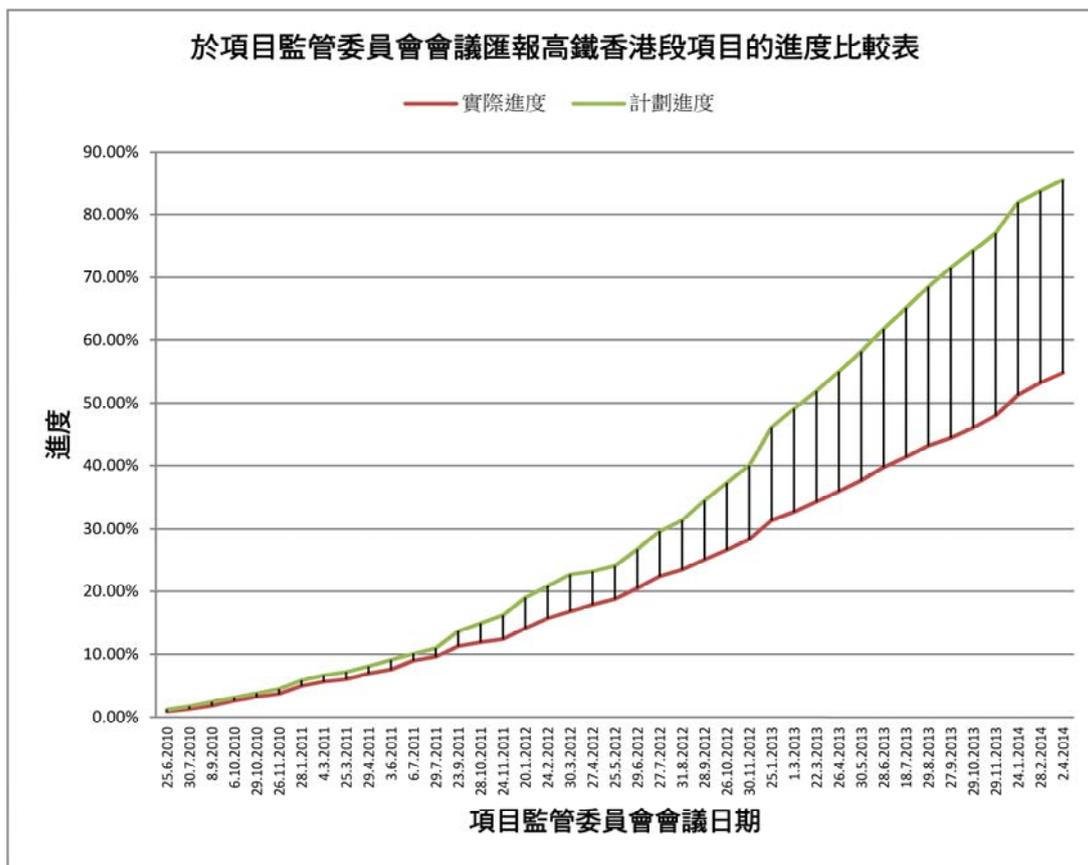
6.44 專責委員會曾查詢政府於2013年11月21日的會議之後，有否在翌日出席鐵路事宜小組委員會會議之前先徵詢嘉科的意見。張炳良教授回覆表示沒有。專責委員會認為運輸及房屋局／路政署在推展該工程項目時，應當更善用監核顧問，就該工程項目可否準時交付提供獨立而客觀的評估及意見。

6.45 專責委員會明白，在建造行業內，目標完工日期一旦推後，承建商可能會失去追趕目標的動力，這現象並不罕見。然而，專責委員會認為，當沒有可能或接近沒有可能達到該工程項目的目標完工日期時，便應該告知公眾，而所有相關各方理應更務實地接受現實，並及早制訂應變計劃和修訂時間表。

6.46 專責委員會察悉，港鐵公司曾在項目監管委員會的每月會議上，定期匯報該工程項目的實際進度百分比與計劃進度的比較，但鐵路事宜小組委員會是在2014年5月5日的會議上，即已經公布該工程延誤後，才首次獲悉該等數據<sup>148</sup>。專責委員會利用政府在2014年5月提供予鐵路事宜小組委員會的文件所載的該等百分比數據，編製出以下圖表。

---

<sup>148</sup> 政府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，附件G。



6.47 從上圖可見，即使已經實施追回進度措施，但該工程項目的實際進度與計劃進度之間的差距自2013年1月以來卻持續擴大。另一方面，正如本報告第5章所述，嘉科自2011年12月起已多次就工程延誤及追回進度措施成效不彰而提出警示<sup>149</sup>。有鑒於此，專責委員會難以理解政府為何仍會接受港鐵公司一再保證，信納滯後時間能夠追回，即使這保證與每月港鐵公司向項目監管委員會提供的數據不符，亦與嘉科的評估和意見相沖。事實上，數據顯示自2011年年底起，該工程項目已出現累積滯後，可是政府在2013年11月21日的會議上仍然選擇把“疑點利益”歸於港鐵公司。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，因為這是政府選擇採用的公務員制度。即使是通才，也能夠採用各種普遍的管理工具，例如“按例外管理的原則”或“按成果管理的原則”，確保其判斷是基於已有的主要表現指標。專責委員會認為，政府並未作好充分準備，在新的服務經營權模式下履行其角色，而且在監察該工程項目的過程中，

<sup>149</sup> 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，第4.10段。

實際上可能仍受舊有的擁有權模式所影響(參閱本報告第3章第3.10至3.13段)。

6.48 專責委員會認為，當局部通車方案在2013年8月及9月向政府提出時，政府便應該警覺到該工程延誤的嚴重程度，並應告知鐵路事宜小組委員會出現延誤的可能，因為即使在當時來說，能追回進度的機會似乎已相當渺茫。

#### *路政署的表現及判斷*

6.49 正如本報告第5.32及6.4段所述，專責委員會認為運輸及房屋局和路政署均曾就該工程項目的進度向港鐵公司提出質疑。港鐵公司則不斷向政府作出保證，表示個別合約的延誤可藉追回進度措施補回，原定的目標竣工日期仍可達成。<sup>150</sup> 在2014年4月之前，路政署對此答覆並無異議。

6.50 專責委員會亦察悉獨立專家小組就路政署的表現所提出的以下意見<sup>151</sup>：

- (a) "2013年7月，監核顧問估計'竣工日期可能延遲差不多11個月'(即延至2016年7月)，但無跡象顯示路政署曾就這項資料採取行動，要求港鐵公司深入檢討高鐵香港段項目的進度。"
- (b) "路政署原可做得更多，要求港鐵公司定期提供最新資料：i) 對整體項目竣工程度的預測；和 ii) 追回進度措施的成效，以確認港鐵公司的保證可信。路政署卻沒有這樣做。"
- (c) "[獨立專家]小組找不到證據，顯示路政署於2014年4月進行檢討前，曾就相關方案、施工計劃和預測等事宜，作過獨立的判斷。"

6.51 劉家強先生在其陳述書中告知專責委員會，上文第6.50段所述的"可能延遲"是指假如港鐵公司不採取任何措施

<sup>150</sup> 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，第4.18段。

<sup>151</sup> 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，第4.11、4.19及4.20段。

來追回進度將會發生的情況。事實上，路政署當時十分清楚進度滯後的情況，並且在2013年1月已要求港鐵公司提交整體工程計劃。港鐵公司於2013年5月匯報其修訂工程總綱計劃，並同時提議一項追回進度措施以加快路軌工程。據劉家強先生所述，在2013年7月第37次項目監管委員會會議的紀要上，記錄了港鐵公司在路政署的要求下承諾於2013年8月就整體工程計劃及西九龍總站的修訂工程總綱計劃作匯報。自2013年11月的鐵路事宜小組委員會會議後，路政署在每一次的項目監管委員會會議上都敦促港鐵公司提交經修訂的整體工程總綱計劃以解決進度滯後問題。專責委員會察悉，路政署應該是因應嘉科的要求而向港鐵公司索取工程總綱計劃及經修訂的工程總綱計劃，但結果似乎卻是徒然。

6.52 劉家強先生在公開研訊中進一步告知專責委員會，由於西九龍總站的建造工程非常複雜，路政署不能就應否接納港鐵公司的再三保證自行作出判斷。因此，路政署敦促港鐵公司提交經修訂的工程總綱計劃，以便路政署就該工程項目的完工日期作評估。

6.53 劉家強先生在其提交予專責委員會的陳述書中表示，事後回看，路政署當時應考慮是否適合要求嘉科就西九龍總站的完工日期進行獨立評估。但如上文第6.50(a)段所述，嘉科似乎已初步估計竣工日期可能延遲至2016年7月，並向路政署作出提示，但未獲跟進。

6.54 專責委員會認為，路政署就評估該工程項目的完工日期所採取的做法極為不理想。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，但政府確實未有善用嘉科作為該工程項目監核顧問的職能。對於路政署以人手資源有限為藉口，表示在履行監察角色上署方人手資源未及港鐵公司，專責委員會認為不能接受。呈交予路政署的資料很多時都顯示建造工程進度已是嚴重滯後。專責委員會贊同上文第6.50段所載的獨立專家小組意見，認為路政署原可做得更多，例如要求港鐵公司定期提供對整體項目竣工程度的預測和追回進度措施的成效的最新資料，以確認港鐵公司的保證可信。

## 水浸是導致該工程延誤的原因之一

6.55 專責委員會察悉，根據劉家強先生在其陳述書所匯報，以及根據獨立董事委員會的第二份報告所述，2014年3月30日晚上那場黑色暴雨所引致的水浸，是導致該工程延誤的原因之一。<sup>152</sup> 港鐵公司於2014年4月15日宣布該工程延誤時，有關的新聞稿(附錄2)首段指出：“因隧道鑽挖機在暴雨中嚴重損壞，影響了高鐵香港段的工程進度。加上早前各種不可預見的情況，高鐵工程的竣工時間，將延至2016年，配合全線測試及試運行後，高鐵香港段可於2017年投入服務”。港鐵公司當時是以此向公眾交代工程延誤的主要原因。

6.56 專責委員會曾詢問港鐵公司有否要求合約編號823A(謝屋村至大江埔段隧道工程)的承建商在工地採取防洪措施；以及政府有否評估隧道鑽挖機損壞一事對該工程項目進度的影響。

6.57 港鐵公司回應專責委員會(附錄22)時表示，工地的防洪計劃會因應個別施工階段而不斷有所修訂。合約編號823A工地的防洪計劃早於2014年3月30日晚上的黑色暴雨前已經實施。防洪計劃的原則是於明挖回填隧道周邊地面建設堤圍，防止洪水流入隧道。工地範圍內設有排水系統及多層防洪措施，於過往颱風及暴雨期間亦一直發揮作用。2014年3月30日的水浸，是因為按相關政府要求建造的斜坡未能承受異常的暴雨而被沖毀，堵塞了排水系統，而洪水帶來的沉積物亦沖毀附近部分地面堤圍，令雨水流入隧道。

6.58 劉家強先生亦在其陳述書中表示，由於設在隧道鑽挖機所在的豎井的緊急水泵出現故障，令水浸情況更加嚴重。受事故影響，相關隧道的挖掘工序因而暫停。

6.59 專責委員會察悉獨立董事委員會在其報告中表示<sup>153</sup>，“新聞稿無論在語調或內容方面皆嚴重誇大合約編號823A隧道鑽挖機因水浸受到損壞對該項目工程計劃的影響”。專責委員會曾詢問黎以德先生，在2014年4月2日舉行的第44次

<sup>152</sup> 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第二份報告，附錄第1.3段。

<sup>153</sup> 獨立董事委員會就高鐵香港段調查之第一份報告，第5.62(E)段。

項目監管委員會會議上，港鐵公司有否匯報隧道鑽挖機的損壞，以及損壞一事如何影響工程的進度。

6.60 黎以德先生告知專責委員會(附錄23)，在2014年4月2日舉行的第44次項目監管委員會會議上，港鐵公司匯報有一台隧道鑽挖機因水浸而損壞。承建商正在評估鑽挖機的損壞程度，如果鑽挖機仍可修理，便會使用一切現有零件以更換損壞零件。港鐵公司在會上又表示，他們正安排措施以減少滯後。在該次會議上，主席劉家強先生要求港鐵公司在詳細調查事故和評估事故對工程的相關費用及時間表的影響後，向項目監管委員會匯報有關結果。港鐵公司於2014年5月5日提交水浸事故的初步調查報告，並於2014年6月5日提交最終報告，當中就路政署提出的問題提供解釋。

6.61 據黃唯銘博士的陳述書所述，由於北面下行隧道內的隧道鑽挖機因水浸而嚴重損壞，鑽挖機內逾2 000個(主要為電氣及電子)組件需要更換。原先估計需在2014年12月才可修復鑽挖機及進行測試，並全面恢復運作，但由於承建商借用剛完成鑽挖的另一部隧道鑽挖機的組件重新組裝，令受損的鑽挖機最終可於2014年7月恢復運作，比原先的預計提前了數個月。

6.62 專責委員會察悉，港鐵公司在2014年4月中向公眾宣布該工程延誤之前，並沒有告知政府就水浸事故對該工程延誤的影響所作的評估。此外，在2014年4月2日舉行的項目監管委員會會議上，港鐵公司並沒有提及隧道鑽挖機損壞一事會對該工程延誤造成影響。

6.63 專責委員會察悉，合約編號823A(謝屋村至大江埔段隧道工程)的工地有實施防洪措施。不幸地，2014年3月30日晚上那場暴雨異常之大，導致隧道鑽挖機損壞，無法追趕進度。專責委員會認為隧道鑽挖機因水浸損壞，確實是該工程延誤的原因之一，而且屬於港鐵公司控制範圍以外。然而，專責委員會亦察悉，在2014年3月30日的黑色暴雨之前，周大滄先生其實已經知道，該工程項目在2015年8月完工的目標已經無可能達到(見本報告第6.16及6.18段)。因此，專責委員會贊同獨立董事委員會的意見，認為港鐵公司於2014年4月15日的新聞稿誇大了隧道鑽挖機因2014年3月30日的水浸受到損壞而對該工程項目計劃的影響。

政府及港鐵公司就該工程項目的進度向鐵路事宜小組委員會所作的匯報是否全面及適時

6.64 專責委員會察悉，鐵路事宜小組委員會於2010年4月16日的會議上商定，政府會每隔6個月向鐵路事宜小組委員會提交報告，涵蓋該工程項目的進展和財政狀況。首份報告涵蓋2010年1月16日(即財委會通過高鐵香港段項目撥款當日)至2010年6月30日期間的情況。至於其後的半年度報告，則涵蓋之後每年分別截至該年6月30日和12月31日為止期間該工程項目的進展。<sup>154</sup> 專責委員會察悉，截至2014年4月，政府共提交了7份半年度進度報告予鐵路事宜小組委員會。

6.65 專責委員會進一步察悉，進度報告的範圍除了載述工程的施工進度外，還涵蓋該工程項目的一些主要範疇，例如在施工前的預備工作、申索情況、協調事宜，以及該工程項目所創造的就業機會等。

6.66 專責委員會察悉第一份半年度報告載述，“截至2010年6月30日為止……工程沒有超支或受延誤的徵象”<sup>155</sup>，除此份報告外，其餘6份半年度報告完全沒有提及該工程項目有否出現任何超支或延誤情況。此外，該7份半年度報告雖有描述該工程項目部分主要合約的進度，但並沒有載述該工程項目的實際整體進度與計劃進度的比較。然而，專責委員會從2014年5月提交予鐵路事宜小組委員會的一份報告中察悉，港鐵公司向劉家強先生擔任主席的項目監管委員會每月所作的報告，一直有定期匯報有關資料。

6.67 此外，正如本報告第5.68段所述，自2011年12月起，嘉科已多次就工程延誤向路政署提出警示<sup>156</sup>。劉家強先生亦告知專責委員會，路政署充分了解工程滯後的情況。然而，專責委員會察悉，鐵路事宜小組委員會委員並不知悉整體施工進度的累積滯後情況已越來越嚴重。

<sup>154</sup> 政府向鐵路事宜小組委員會提供的文件，立法會CB(1)1573/09-10(04)號文件。

<sup>155</sup> 政府向鐵路事宜小組委員會提供的文件，立法會CB(1)2290/09-10(01)號文件。

<sup>156</sup> 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，第4.10段。

6.68 專責委員會認為，政府及港鐵公司並沒有向鐵路事宜小組委員會充分匯報該工程項目的進度詳情，包括本報告第6.46段所提及的數據資料，讓小組委員會完全掌握該工程項目的實際情況和進度。此外，在2014年4月之前，政府及港鐵公司就關於該工程項目的匯報似乎只報喜不報憂。在西九龍總站的建造工程進度便是明顯的例子。

6.69 在2013年11月22日鐵路事宜小組委員會會議上簡報的截至2013年6月30日為止的第七份半年度報告<sup>157</sup>的附件一匯報，西九龍總站建造工程的進展如下：“西九龍總站主體結構，由上而下興建的地底車站混凝土結構正於柯士甸道以南進行。其中車站最南端部分結構工程已到達最底層的地下B4層(共4層，B1至B4層)；而北面車站部分已挖掘至車站最底層即地下B4層，並正向上建造主體結構部分。”

6.70 然而，港鐵公司於2014年5月(亦即宣布該工程延誤之後)向鐵路事宜小組委員會提交，以供於2014年5月5日的會議上作討論的另一份文件<sup>158</sup>則匯報指，“合約編號810A有一部分工地以由下而上的建造方法挖掘至總站結構B4樓層，而北面以由上而下建造方法興建的部分仍需移除100 000立方米的岩石，其中有78 000立方米是全新基岩，移除後始全面抵達B4水平。”[粗體為本文所加，以示強調]

6.71 專責委員會察悉，就西九龍總站同一範圍言而，於2013年11月22日的鐵路事宜小組委員會會議上簡報的第七份半年度報告指出，“而北面車站部分已挖掘至車站最底層即地下B4層”；但另一份於2014年5月提交鐵路事宜小組委員會的文件卻提及，“而北面以由上而下建造方法興建的部分仍需移除100 000立方米的岩石，其中有78 000立方米是全新基岩，移除後始全面抵達B4水平”。很明顯，在2013年11月提交鐵路事宜小組委員會的第七份半年度報告中，並沒有匯報以由上而下建造方法興建的部分需移除大約78 000立方米全新基岩。

<sup>157</sup> 政府向鐵路事宜小組委員會提供的文件，立法會CB(1)81/13-14(01)號文件。

<sup>158</sup> 香港鐵路有限公司向鐵路事宜小組委員會提供的文件，立法會CB(1)1354/13-14(01)號文件。

6.72 專責委員會進一步觀察到，在2014年5月5日的鐵路事宜小組委員會會議上作簡介用的投影片(附錄24)，既顯示工地分為不同部分，即西九龍總站(主要工地)、西九龍總站(北)及西九龍總站(南)，亦闡述各個部分所採用的建造方法及分別的工程進度。投影片清楚顯示，西九龍總站(北)北面由上而下建造的範圍只挖掘至B1/B2層。相比之下，在2013年11月22日鐵路事宜小組委員會會議上作簡介用的投影片(附錄25)，則沒有載述任何有關詳情。在2013年11月22日會議上作簡介用的投影片，由於沒有提及西九龍總站(北)北面由上而下建造的部分的詳情，因而會令人誤以為整個西九龍總站(北)均採用由下而上的建造方法。據專責委員會一名委員指出，在2013年11月22日向鐵路事宜小組委員會簡介的報告及投影片誤導了小組委員會的部分委員。

6.73 此外，專責委員會所得的印象是，提交予鐵路事宜小組委員會的半年度報告中就該工程項目進度所用的措辭，較提交予項目監管委員會的每月報告所用的措辭為溫和。專責委員會曾查詢，提交予鐵路事宜小組委員會的半年度報告是如何擬備的。劉家強先生回應表示，路政署須先"消化"港鐵公司擬備的報告，然後撰寫半年度報告並提交予運輸及房屋局，然後局方再將報告提交予鐵路事宜小組委員會。此外，鐵路事宜小組委員會是每隔6個月收到該工程項目的進度報告，而項目監管委員會則是每月收到報告。因此，兩者描述的情況未必相同。

6.74 張炳良教授亦告知專責委員會(附錄26)，港鐵公司作為項目管理人，負責草擬半年進度報告的原稿。路政署收到港鐵公司的進度報告擬稿後，會核實其報告內容是否正確，並會就報告原稿作校對，例如修改錯字、修正語法，以及修正文章脈絡，使之更易於閱讀和理解。基本上，港鐵公司草擬進度文本的所有重點內容均會保留，而對擬稿的任何修改均會先給予港鐵公司審視，經港鐵公司同意後，政府才會以政府及港鐵公司共同名義將報告提交鐵路事宜小組委員會。專責委員會認為，港鐵公司提交予路政署的報告因經"消化"，以致可能無法向鐵路事宜小組委員會全面反映情況。