

第III部分 總結及建議

第7章 總結

7.1 在本章中，專責委員會闡述根據其職權範圍(本報告第2章第2.3段載列)進行調查的結果及總結。

7.2 專責委員會的主要焦點是因應運輸及房屋局和港鐵公司於2014年4月宣布的工程延誤，就下述3個重點範疇進行調查：

- I. 該工程延誤的背景和原委；
- II. 政府及港鐵公司在該工程延誤上的表現及責任；及
- III. 政府及港鐵公司有否蓄意隱瞞該工程延誤。

專責委員會的限制

7.3 專責委員會在此強調，正如本報告第2章第2.23至2.52段所述，專責委員會在向運輸及房屋局、路政署和港鐵公司索取資料時遇到困難，調查工作因而受到阻礙。由於專責委員會沒有獲授權行使《立法會(權力及特權)條例》(第382章)第9(1)條所訂的權力，因此只能根據運輸及房屋局、路政署和港鐵公司提供的有限度資料、獨立董事委員會和獨立專家小組的報告所載的資料、相關的公開資料，以及各證人在專責委員會公開研訊中所作的證供，展開其調查工作。(第2.42段)

7.4 專責委員會察悉高鐵香港段的工程龐大而複雜，是全球首個全地下高速鐵路項目。鐵路全長26公里，並需要與內地的鐵路系統銜接。西九龍總站的挖掘工程亦是本港其中一個規模最大、挖掘最深的挖掘工程。此外，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。上述所有因素均會增加該工程項目的風險狀況。(第4.40段)考慮到有關的風險狀況，專責委員會認為相關的政府政策局／部門和港鐵公司理應在推展

該工程項目的各個階段更為審慎和警覺，但可惜的是，相關的政府政策局／部門和港鐵公司在這方面均有不足。

在服務經營權模式下的《第二份委託協議》的不足

7.5 專責委員會察悉，在服務經營權模式下，港鐵公司獲委託進行該工程項目的設計及建造。政府按照勞氏於2008年所提建議，採取"監核監督者"的間接監察和核實模式。專責委員會察悉，港鐵公司的角色並不止是監督者，而且還是項目管理人，在監察和交付該工程項目方面擔當關鍵角色。此外，港鐵公司亦是該工程項目中各份工程合約的簽署方。張炳良教授向專責委員會承認，事後回看，"監核監督者"的方式確有不足之處。他亦在專責委員會的公開研訊中表示，假如日後再採用服務經營權模式，有需要重新檢視委託協議的內容。(第3.58段)

7.6 據專責委員會觀察所得，在其他鐵路項目採用的擁有權模式之下，政府所擔當的角色一直較為被動；相比之下，根據就該工程項目採用的服務經營權模式，政府將擁有鐵路系統、並須支付該工程項目的費用，以及承擔建造風險。(第3.53段)據專責委員會的進一步觀察，至少從文件看來，不論是服務經營權模式、《第二份委託協議》、監察機制，還是政府與港鐵公司之間的溝通機制，其設計是要讓各持份者有指引可遵循，並在不同層面設定監察點，確保該工程項目按預算如期竣工。路政署和運輸及房屋局同獲委託負責監察該工程項目至完成階段，雖然後者的監察職責較少，但兩者似乎均未有善用制度及已有的資源以履行其職責。(第3.55段)

7.7 專責委員會認為，在服務經營權模式下，路政署或許過分信賴港鐵公司能如期完成該工程項目，而港鐵公司卻可能認為該公司只須盡最大努力按《第二份委託協議》的條款完成該工程項目，而無須承擔與建造工程有關的任何風險，特別是工程延誤及超支風險。(第3.62段)專責委員會認為，這情況可能是由於欠缺一份正如獨立專家小組提議的項目推展總綱策略文件¹⁵⁹，清楚訂明所有相關各方的責任、職務和角色，而且沒有指標可客觀地評估和量度港鐵公司在推展該工程項目的過程中履行職務和責任方面的表現。

¹⁵⁹ 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告，第7.2段。

7.8 專責委員會認為，雖然港鐵公司獲委託進行高鐵香港段的設計、建造、測試和試行運作，並有責任按《第二份委託協議》交付該工程項目，但路政署理應在監察和核實港鐵公司在該工程項目的表現時擔當更主動的角色，不論參與該工程項目的署方人員數目有多少，亦不論這個角色是否已清楚訂明在委託協議內。政府是高鐵香港段的擁有者，以及是用以推展該工程項目的公帑守護者，亦是日後經營權的批出者。鑑於該工程項目的規模和耗資均相當龐大，再加上高鐵香港段是政府首個試驗以服務經營權模式推展的鐵路項目，路政署在該工程項目的推展期間，在外聘顧問嘉科的協助下，可以亦理應在沒有違反《第二份委託協議》的情況下，擔當更主動、積極和警覺的角色。依專責委員會之見，路政署是政府的第一道防線，是負責監核監督者(即港鐵公司)的監督者(即政府)，理應更認真地擔當其主導的角色，而非唯命是從。有鑑於這個角色，路政署和運輸及房屋局實在不應過分或過度信賴港鐵公司，因為在"監核監督者"的模式下，港鐵公司理應受路政署和運輸及房屋局所監督。(第3.63段)

7.9 專責委員會認為，路政署在監察該工程項目的推展過程中欠缺主動，而且過分信賴港鐵公司，這可能是因為受到港鐵公司過往在推展鐵路項目方面的良好紀錄所影響。此外，路政署／鐵路拓展署本身缺乏興建鐵路系統的實際經驗及專業技能，或許亦導致其職員缺乏信心，未能在監察港鐵公司表現時承擔更主動和積極的角色。陳志恩先生在研訊中曾指出，由於各份工程合約是由港鐵公司與承建商簽訂，政府難以介入管理承建商。專責委員會認為他錯失重點。重點並不在於介入管理承建商，而是有效監察和核實港鐵公司的工作及表現，因為這是政府的責任。(第3.64段) 專責委員會認為，上述因素結合起來，大大削弱了政府在該工程項目的"監核監督者"角色，使其未能發揮應有的作用。¹⁶⁰

¹⁶⁰ 委員曾就范國威議員修訂第7.9段的建議進行表決。有關建議被否決(請參閱載於本報告的2016年6月10日會議紀要第67及68段)。

委託計劃不切實際

7.10 專責委員會認為，政府及港鐵公司一直知道，委託計劃的時間表以2015年8月為目標完工日期，實在緊迫，而即使在2010年1月26日簽訂《第二份委託協議》之前，他們都已知道時間緊迫(第4.27至4.33段)。儘管如此，目標完工日期仍是定於2015年8月4日。

7.11 另一方面，專責委員會認為，在財委會批准高鐵香港段建造工程的撥款及在《第二份委託協議》簽署之時，工地勘測工作尚未完成，因為在前城市高爾夫球會的位置及在佐敦道均未能進行全面的工地勘測。(第3.41段) 儘管如此，專責委員會認為，在2010年6月之前，政府和港鐵公司已知悉西九龍總站地盤的地底情況及複雜的地下管線狀況。(第3.43段)

7.12 專責委員會認為，為該工程項目制訂緊迫的時限並非明智的做法。鑑於工地勘測已公認有其限制，港鐵公司理應預留較長的緩衝期以應付不能預見的地質情況。(第3.51段) 專責委員會亦認為，港鐵公司接納該目標完工日期，實屬過於樂觀。專責委員會認為，倘若港鐵公司在別的安排下須承擔成本增加的風險，港鐵公司經考慮各項不明朗因素後，在同意按如此緊迫的時間表工作時或許會較為審慎。(第4.42段)^{161, 162}

7.13 港鐵公司行政總裁梁國權先生在其陳述書告知專責委員會，"考慮到像高鐵這樣具挑戰性及極其複雜的工程必定有延誤的風險，故在《第二份委託協議》下，並無[向港鐵公司]

¹⁶¹ 委員會就李卓人議員修訂第7.12段的建議進行表決。李卓人議員、毛孟靜議員、胡志偉議員、范國威議員及莫乃光議員表決贊成；謝偉銓議員、陳鑑林議員、田北辰議員、易志明議員、陳恒鑽議員及盧偉國議員表決反對。有關建議被否決(請參閱載於本報告的2016年6月10日會議紀要第73至75段)。

¹⁶² 委員會就范國威議員修訂第7.12段的建議進行表決。李卓人議員、毛孟靜議員、胡志偉議員、范國威議員及莫乃光議員表決贊成；謝偉銓議員、陳鑑林議員、易志明議員、陳恒鑽議員及盧偉國議員表決反對；田北辰議員棄權。鑑於贊成者及反對者數目相等，主席按專責委員會的工作方式及程序第8段，行使其決定性表決權，表決反對。有關建議被否決(請參閱載於本報告的2016年6月10日會議紀要第76至78段)。

施加需在2015年8月4日前完成高鐵項目的絕對義務。”(第4.46段)專責委員會對此至少可以說是感到驚訝。專責委員會雖認同建造工程項目出現延誤並不罕見，但專責委員會認為，協議一經簽訂，便應盡可能恪守協議所訂的目標完工日期；否則合約訂明的目標完工日期便毫無意義和價值。

7.14 專責委員會認為，政府在當時的籌劃階段，選擇了依賴港鐵公司在2015年8月的時限之前交付該工程項目。專責委員會認為，鑑於存在眾多不明朗因素，加上委託計劃所訂的時間又過於緊迫，延誤幾乎是無可避免的情況。(第4.48段)儘管如此，專責委員會認為路政署和運輸及房屋局在履行其職責推展該工程項目上均有不足之處。^{163, 164}

政府的不足

政府所作判斷

7.15 專責委員會察悉，運輸及房屋局原先打算在訂於2013年11月22日舉行的鐵路事宜小組委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，以及運輸及房屋局／路政署與港鐵公司隨後在同一日舉行會議後，改變了以上的想法。(第6.34段)黎以德先生告知專責委員會，在2013年11月21日的會議上，政府人員決定把疑點利益歸於港鐵公司。(第6.39段)最後，邱誠武先生在張炳良教授的指示下，在2013年11月22日鐵路事宜小組委員會的會議上作匯報時，以小心的措辭表述，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”。(第6.40段)

¹⁶³ 委員會就毛孟靜議員修訂第7.14段的建議進行表決。李卓人議員、毛孟靜議員、胡志偉議員、范國威議員及莫乃光議員表決贊成；謝偉銓議員、陳鑑林議員、田北辰議員、易志明議員、陳恒鑽議員及盧偉國議員表決反對。有關建議被否決(請參閱載於本報告的2016年6月10日會議紀要第81至83段)。

¹⁶⁴ 委員會就胡志偉議員修訂第7.14段的建議進行表決。李卓人議員、毛孟靜議員、胡志偉議員、范國威議員及莫乃光議員表決贊成；謝偉銓議員、陳鑑林議員、田北辰議員、易志明議員、陳恒鑽議員及盧偉國議員表決反對。有關建議被否決(請參閱載於本報告的2016年6月10日會議紀要第84至86段)。

7.16 根據張炳良教授所述，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，但通车時間未能確定。這表述也顧及港鐵公司提出不放棄2015年年底的完工目標以便港鐵公司可督促承建商加大力度趕工的考慮，讓港鐵公司有機會追回工程的進度。(第6.42段)

7.17 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。專責委員會贊同張教授的意見指，政府應當在2013年11月22日的鐵路事宜小組委員會會議上，把政府與港鐵公司就延誤一事在看法上的分歧告知小組委員會。(第6.43段)^{165, 166, 167}

7.18 專責委員會認為，在建造業來說，目標完工日期一經推遲，承建商便可能會失去追趕目標的動力。專責委員會認為，當該工程項目的目標完工日期已變得沒有可能或近乎沒有可能達到，公眾便應該有權盡早知悉真實情況，而不應為了利便營商而犧牲公眾知情權。相關各方理應準備好接受現實，並及早制訂應變計劃和修訂時間表。(第6.45段)

¹⁶⁵ 委員曾就毛孟靜議員修訂第7.17段的建議進行表決。李卓人議員、毛孟靜議員、胡志偉議員、范國威議員及莫乃光議員表決贊成；陳鑑林議員、田北辰議員、易志明議員、陳恒鑽議員、鄧家彪議員及盧偉國議員表決反對。有關建議被否決(請參閱載於本報告的2016年6月10日會議紀要第95至97段)。

¹⁶⁶ 委員曾就范國威議員修訂第7.17段的建議進行表決。李卓人議員、毛孟靜議員、胡志偉議員、范國威議員及莫乃光議員表決贊成；陳鑑林議員、田北辰議員、易志明議員、陳恒鑽議員、鄧家彪議員及盧偉國議員表決反對。有關建議被否決(請參閱載於本報告的2016年6月10日會議紀要第98及99段)。

¹⁶⁷ 委員曾就李卓人議員修訂第7.17段的建議進行表決。李卓人議員、毛孟靜議員、胡志偉議員、范國威議員及莫乃光議員表決贊成；陳鑑林議員、田北辰議員、易志明議員、陳恒鑽議員、鄧家彪議員及盧偉國議員表決反對。有關建議被否決(請參閱載於本報告的2016年6月10日會議紀要第100至102段)。

政府在監察該工程項目方面的表現

7.19 專責委員會察悉，港鐵公司每月在項目監管委員會的會議上匯報該工程項目的實際進度百分比與計劃進度的比較。(第6.46段)自2013年1月以來，即使已經實施追回進度措施，該工程項目的計劃進度與實際進度之間的差距卻越來越大。另一方面，嘉科已多次就2011年12月以來的持續滯後情況及追回進度措施成效不彰而提出警示。有鑑於此，專責委員會難以理解，雖然港鐵公司自2011年年底起已一直在處理，但累積延誤卻越趨嚴重的情況下，政府為何仍會接納港鐵公司一再作出的保證。(第6.47段)政府把"疑點利益"歸於港鐵公司的做法，在其情感上或許可以理解，但是否明智則值得質疑。¹⁶⁸

7.20 專責委員會認為，雖然運輸及房屋局的人員大部分是經培訓的通才，但他們仍應該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"，確保其判斷是基於主要表現指標及已有的資料。(第6.47段)

7.21 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。港鐵公司在回應時則例行地向政府保證，個別合約的延誤可藉追回進度措施補回，原定的項目竣工日期則仍維持不變。(第6.49段)專責委員會認為，路政署就評估該工程項目完工日期所採取的做法極不理想。雖然按《第二份委託協議》所訂，路政署的角色或許只限於監察和核證，但路政署確實未有在該工程項目中善用其監核顧問嘉科，雖然嘉科曾一再提出警示，但結果似乎也是徒然，顯示路政署對港鐵公司不合理地信任。(第6.44及6.54段)對於路政署堅稱，與港鐵公司相比，署方的人手有限，專責委員會認為這純屬藉口。呈交予路政署的資料很多時都顯示建造工程進度嚴重滯後。根據獨立專家小組的事實判斷，專責委員會贊同獨立專家小組的意見，認為路政署原可更加努力要求港鐵

¹⁶⁸ 委員曾就范國威議員修訂第7.19段的建議進行表決。范國威議員表決贊成；謝偉銓議員、陳鑑林議員、易志明議員、鄧家彪議員及盧偉國議員表決反對。有關建議被否決(請參閱載於本報告的2016年6月14日會議紀要第3至5段)。

公司定期提供最新資料，說明對整體項目竣工程度的預測及追回進度措施的成效，以確認港鐵公司的意見可信。(第6.54段)¹⁶⁹

7.22 專責委員會亦認為嘉科在向港鐵公司索取工程總綱計劃時遇到困難。(第4.59及4.60段) 專責委員會察悉，2011年4月至2014年4月期間，嘉科曾透過向路政署提交的每月進度報告，最少17次要求港鐵公司提交工程總綱計劃。雖然路政署確有透過議題表向港鐵公司提出嘉科的要求，但路政署並未有認真及有效地跟進有關事宜。路政署理應就港鐵公司有否按嘉科的要求提供工程總綱計劃一事，更努力地跟進。(詳情載於本報告第4章第4.61至4.63段。)

7.23 因應專責委員會一名委員提出的查詢，張炳良教授在作供時確認，他贊同獨立董事委員會報告及獨立專家小組報告所載的內容。該名委員亦就獨立專家小組報告向黃唯銘博士提出類似的問題，黃唯銘博士回應時表示，就綜合工程總綱計劃而言，港鐵公司所持意見與獨立專家小組的意見不同，他又認為獨立專家小組報告有若干部分與獨立董事委員會提交的報告相似。黃博士亦確認，港鐵公司贊同獨立專家小組報告所載的事實。

港鐵公司的不足

港鐵公司在項目管理方面的不足

7.24 專責委員會察悉，建造業的一貫做法是為大規模而複雜的基建項目備存綜合工程總綱計劃，以顯示整個工程完工的關鍵路徑。專責委員會進一步察悉，對於港鐵公司是否有一個綜合工程總綱計劃涵蓋該工程項目的整個範疇，作為進度監察和匯報基線，港鐵公司、政府和嘉科各有不同見解。(第4.54至4.68段) 專責委員會找不到證據顯示港鐵公司有"一個全面綜合並以整個項目為本的工程總綱計劃"，但有一些證據顯示，有一份工程總綱存在，而該份工程總綱"將各個土木工程及機

¹⁶⁹ 委員會就范國威議員修訂第7.21段的建議進行表決。范國威議員及鄧家彪議員表決贊成；謝偉銓議員、陳鑑林議員、田北辰議員、易志明議員及盧偉國議員表決反對。有關建議被否決(請參閱載於本報告的2016年6月14日會議紀要第10至12段)。

電工程合約的時間表進行了匯總”。專責委員會同意獨立專家小組的觀察結果，認為由於欠缺綜合工程總綱計劃，導致港鐵公司遲遲未能確認和預測個別合約的延誤，以及有關的延誤對整體目標完工日期的影響。(第4.69段)

7.25 專責委員會察悉，在2013年8月22日和12月10日的董事局會議上，港鐵公司時任工程總監周大滄先生被一些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。¹⁷⁰ 他沒有向董事局披露，各項合約延誤的累積影響會導致該工程項目無法按預期的時間表完工，或至少令該時間表變得不切實際。除此之外，他也沒有完整及如實地向時任行政總裁、執行委員會、審核委員會或董事局匯報項目管理團隊就交付該工程項目所提出的關注。(第5.40段)

7.26 專責委員會察悉，韋達誠先生告知獨立董事委員會，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，而韋達誠先生接納並信賴此保證。依專責委員會之見，韋達誠先生此判斷甚有問題。專責委員會認為，他身為港鐵公司執行部門的領導人，不可能只曾依賴周大滄先生作出的保證，而從不提出質疑，亦不理會當時缺乏可信和可予核實的證據，證明可有效地緩解該工程延誤。韋達誠先生本身應就該等保證提出查詢和質疑，以及要求對方作出澄清和提供確證，並應該以行政總裁的身份，對有關情況作出本身的判斷。(第5.42段)

7.27 專責委員會又認為，港鐵公司在推展如此大規模且耗時數年的項目時，竟然只依賴時任行政總裁和執行委員會，而行政總裁和執行委員會又純粹依賴周大滄先生提供的資料及意見，實在難以置信。因此，在現實中，該工程項目建造工序的各項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是如此。(第5.44段)¹⁷¹

¹⁷⁰ 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。

¹⁷¹ 委員會就范國威議員修訂本段的建議進行表決。毛孟靜議員、田北辰議員及范國威議員表決贊成；謝偉銓議員、陳鑑林議員、易志明議員及盧偉國議員表決反對；陳恒鑽議員棄權。有關建議被否決(請參閱載於本報告的2016年6月14日會議紀要第29至31段)。

部分追回進度措施成效不彰

7.28 據專責委員會的觀察，當該工程項目出現滯後時，港鐵公司會透過追回進度措施努力加快工程進度。然而，專責委員會亦觀察到，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定期報告顯示，儘管已實施追回進度措施，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。(第5.69段)鑑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，專責委員會認為港鐵公司提出的"增加人手"建議，作為追回進度措施之一，應該難以取得成效。(第5.82段)

7.29 專責委員會認為，港鐵公司與政府早在2009年，即簽訂《第二份委託協議》之前，便應預見建造過程中會出現勞工嚴重短缺的情況，並應及早採取措施以處理問題，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正規程序，加快輸入勞工以應付該工程項目的人力需求。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，並有參與本港所有大型基建工程，在未能預見人手嚴重短缺問題會對高鐵香港段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，尤其是政府決定同時推展5個鐵路項目，而全部項目的建造工程均於2009年至2012年期間展開，並於2014年至2020年期間竣工。(第5.83段)

港鐵公司沒有向政府全面匯報該工程項目的進度

7.30 對於港鐵公司沒有向政府全面匯報該工程項目的進度，專責委員會認為不能接受。舉例而言，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：……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……"。(第6.30段)

7.31 專責委員會認為，倘若項目管理團隊及／或周大滄先生有就該工程項目的實際進度向政府作出妥善而適時的匯報，情況可能會有所不同，因為政府或能夠及早就如何繼續推展該工程項目作出更佳的判斷。(第6.33段)

港鐵公司的企業管治

7.32 專責委員會察悉，港鐵公司項目管理團隊在2013年3月開始考慮局部通車方案。提出及制訂該方案是作為解決方案，以減縮項目規模，使高鐵香港段能如期在2015年通車。¹⁷² 從這個局部通車方案可推斷，項目管理團隊早於2013年3月已認真關注該工程項目的整體延誤情況。然而，局部通車方案只限於執行委員會討論，直至一年多之後，即2014年4月中，此方案才提請董事局注意。(第5.33段) 專責委員會認為，執行委員會須向董事局負責，但執行委員會未有適時向董事局匯報局部通車方案，這反映執行委員會的整體判斷力欠佳。(第5.34段)

7.33 專責委員會亦認為，就該工程項目的管理而言，董事局對港鐵公司事務方面的管治有欠理想。專責委員會察悉，董事局是在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。專責委員會又察悉，當時董事局，包括主席在內，才首次獲悉該局部通車方案。由此可見，港鐵公司在管治方面所花的工夫究竟有多少，甚或是否欠缺管治。專責委員會認為，從企業管治角度而言，此情況令人震驚。(第5.36段)

7.34 專責委員會觀察到¹⁷³，董事局委託執行委員會處理港鐵公司若干事宜，且無須提交予董事局審批。專責委員會認為，並無制訂妥善的機制規定執行委員會向董事局作匯報的委託安排，實屬不能接受。(第5.37段) 此安排欠缺妥善的制衡。

7.35 港鐵公司作為一間上市公司，是本港提供鐵路服務的唯一機構，每日為超過500萬乘客人次提供鐵路服務¹⁷⁴，並在本港及其他地方擁有建造鐵路方面的豐富經驗，獲委託興建全球

¹⁷² 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。

¹⁷³ 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。

¹⁷⁴ 資料來源：<http://www.mtr.com.hk/ch/corporate/investor/patronage.php>

首個地下高速鐵路項目，但在港鐵公司之內，卻似乎只有前工程總監周大滄先生一人對該工程項目的進度有全盤的掌握，而董事局和高級管理層亦只靠賴周先生對該工程項目進展的評估，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。(第5.50段)此外，專責委員會察悉，韋達誠先生當時身為執行委員會成員兼董事局成員，理應完全掌握該工程項目的嚴重延誤情況，但在2013年12月10日的董事局會議上，當他被董事局成員問及該工程項目的進度時，他似乎沒有完整及如實地向董事局作匯報。(第6.14及6.15段)

7.36 專責委員會認為必須批評董事局未能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。(第5.50段)專責委員會認為港鐵公司的董事局及高級管理層應在較高層面協調該工程項目的各個範疇，並在不同階段就該工程項目的進度作出充分查詢，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。(第5.59段)

有否蓄意隱瞞該工程延誤

7.37 專責委員會認為，大規模建造工程項目出現延誤情況並不罕見。然而，考慮到該工程項目是由公帑撥款進行，當該工程項目已難以在目標完工日期竣工，假如有關各方卻仍蓄意隱瞞該工程延誤，則是嚴重問題(請同時參閱第7.18段)。

7.38 在考慮政府及港鐵公司有否蓄意隱瞞該工程延誤的問題時，專責委員會曾仔細考究在其職權範圍內 "deliberate(蓄意)" 一詞的含意，並同意該詞應按一般字典意思理解為 "intentional, done on purpose (有意、為達目的而作出)"¹⁷⁵。專責委員會在本報告採納了此一理解。

7.39 第6.68段提及，專責委員會認為，路政署和運輸及房屋局未有向鐵路事宜小組委員會詳盡匯報有關該工程延誤的資料，亦沒有經鐵路事宜小組委員會向公眾作匯報。舉例而言，在半年度進度報告中，鐵路事宜小組委員會並沒有獲告知情況越趨惡化，以及整體施工進度的累積滯後情況已越來越嚴

¹⁷⁵ "Deliberate(蓄意)"一詞的英文含意參照 Shorter Oxford English Dictionary Sixth Edition 2007。

重(第6.67段)。正如上文第6.69至6.72段所述，西九龍總站的進度，特別是該處有大量岩石尚待移除一事，並沒有向鐵路事宜小組委員會匯報，誤導了該小組委員會在2014年4月之前以為該工程項目能按目標在2015年內完成。

7.40 專責委員會一致認為，在2014年4月之前，路政署／運輸及房屋局和港鐵公司均沒有向鐵路事宜小組委員會和公眾披露該工程延誤。運輸及房屋局在2014年4月之前向鐵路事宜小組委員會提交的各份半年度報告，即是由運輸及房屋局／路政署和港鐵公司共同擬備的報告，明顯沒有提及該工程延誤及表明有關延誤的資料。在2014年4月之前，亦沒有就該工程延誤向公眾作公布。

7.41 專責委員會認為，當有跡象顯示有關的延誤或會令2015年的目標完工日期難以實現，運輸及房屋局／路政署和港鐵公司便應該公布該工程延誤。專責委員會認為，適當的公布時機可能是2013年8月／9月當港鐵公司向鐵路拓展處和路政署署長簡報局部通車方案之時。(第5.21段)若當時有作公布，該工程延誤未必會引發如此重大的公眾關注和憂慮。^{176, 177}

7.42 專責委員會部分委員認為，雖然運輸及房屋局／路政署和港鐵公司確實沒有作出披露，但他們在2014年4月之前沒有向鐵路事宜小組委員會提供有關延誤的重要資料一事，並不一定代表他們蓄意隱瞞該工程延誤。這些委員認為，沒有證據或沒有足夠證據可作出結論，指運輸及房屋局／路政署和港鐵公司曾蓄意隱瞞該工程延誤。

¹⁷⁶ 委員曾就范國威議員修訂本段的建議進行表決。李卓人議員及范國威議員表決贊成；陳鑑林議員、易志明議員、陳恒鑽議員、鄧家彪議員及盧偉國議員表決反對；謝偉銓議員棄權。有關建議被否決(請參閱載於本報告的2016年6月14日會議紀要第38至40段)。

¹⁷⁷ 委員曾就陳鑑林議員修訂本段的建議進行表決。陳鑑林議員及易志明議員表決贊成；李卓人議員、范國威議員及鄧家彪議員表決反對；謝偉銓議員、陳恒鑽議員及盧偉國議員棄權。有關建議被否決(請參閱載於本報告的2016年6月14日會議紀要第44至46段)。

7.43 專責委員會部分委員認為，從港鐵公司周大滄先生及韋達誠先生的行徑，加上向鐵路事宜小組委員會提交的報告中選擇性地陳述資料，可以推斷港鐵公司和運輸及房屋局／路政署在某程度上有蓄意隱瞞該工程延誤。

7.44 經商議後，專責委員會大部分委員認為，基於本報告第4.17、4.19、4.20、4.23、4.24、5.6、5.12、5.14、5.16、5.17、5.18、5.19、5.25、5.31、5.32、5.33、5.34、5.38、5.39、5.40、5.41、5.42、5.57、6.2、6.4、6.5、6.6、6.9、6.14、6.15、6.16、6.17、6.18、6.19、6.29、6.30、6.31、6.32、6.34、6.37、6.39、7.25及7.35段所述，周大滄先生及韋達誠先生有蓄意隱瞞該工程延誤。依大部分委員之見，港鐵公司須為其高層管理人員蓄意隱瞞的行為負責，即為周大滄先生及韋達誠先生的行徑負責。¹⁷⁸

7.45 經商議後，專責委員會大部分委員認為，運輸及房屋局、路政署或其任何人員均沒有蓄意隱瞞該工程延誤。¹⁷⁹

¹⁷⁸ 委員曾就范國威議員修訂本段的建議進行表決。范國威議員及鄧家彪議員表決贊成；謝偉銓議員、陳鑑林議員、易志明議員、陳恒鑽議員及盧偉國議員表決反對。有關建議被否決(請參閱載於本報告的2016年6月14日會議紀要第55至57段)。

¹⁷⁹ 委員曾就范國威議員修訂本段的建議進行表決。李卓人議員及范國威議員表決贊成；謝偉銓議員、陳鑑林議員、陳恒鑽議員、鄧家彪議員及盧偉國議員表決反對。有關建議被否決(請參閱載於本報告的2016年6月14日會議紀要第59至61段)。

第III部分 結論及建議

第8章 建議

8.1 專責委員會根據其在第3至7章所載的調查結果及結論，就政府日後可如何改善對鐵路項目建造工程的監管及加強港鐵公司在推展鐵路項目方面的監控機制，提出下述建議。

建議1：改善服務經營權模式下的架構安排

8.2 專責委員會認為，雖然港鐵公司獲委託進行高鐵香港段的設計、建造、測試和試行運作，以及交付該工程項目，但路政署作為履行政府職責的專業部門，理應在監察該工程項目的過程中擔當更主動和積極的角色，盡力確保該工程項目如期完成及公共開支用得其所。專責委員會建議，倘若日後再次採用服務經營權模式推展大型鐵路項目，政府有需要對該模式進行重大及全面的檢討，而檢討工作既要從總體角度出發，亦要詳盡細緻。為使公眾利益得到更妥善保障、公帑更用得其所，政府作為有關項目的最終擁有者，必須擔當更主動和積極的角色，在專業和獨立意見的協助下，更密切地監察項目的推行情況。(第3.62、3.63、7.7及7.8段)¹⁸⁰

8.3 政府選擇採用服務經營權模式，或許有其充分理據，特別是用於一些不具備足夠商業效益但合乎公眾利益而推行的項目。然而，政府應詳細檢討及研究方法以改善服務經營權模式的運作機制，當中包括為進行有效監察和核證工作而設立所需的架構安排、清楚界定相關各方的角色與責任、制訂量度表現的客觀標準及介入和替代方法等事宜。舉例而言，為有效進行監察和核證工作，政府應明確要求項目管理人制訂和備存適當的管理工具，例如設有特定里程碑的綜合工程總綱計劃，作為利便監察的基線。

¹⁸⁰ 委員曾就毛孟靜議員修訂第8.2段的建議進行表決。毛孟靜議員表決贊成；陳鑑林議員、易志明議員及陳恒鑽議員表決反對。有關建議被否決(請參閱載於本報告的2016年6月14日會議紀要第64至66段)。

建議2：改善港鐵公司的企業管治

8.4 專責委員會認為，董事局對該公司事務的管治有欠理想。(第5.36、5.37、7.33及7.34段) 專責委員會察悉，事實上政府是港鐵公司的大股東，而港鐵公司是本港最重要的公共交通服務營辦商之一，在鐵路運輸方面實際上佔有壟斷地位，而鐵路運輸與本港很多市民的生活又息息相關。

8.5 專責委員會察悉，獨立董事委員會在第一份報告提出的其中一項建議，是董事局應成立工程委員會，以便日後監察任何涉及設計及建造的大型工程項目，至於大型工程項目的定義則由董事局按其涉及的資本釐定。專責委員會支持此項建議，並樂見港鐵公司已於2014年8月在其董事局之下增設了工程委員會及風險委員會兩個新委員會，以便更深入及聚焦地監察高鐵香港段項目的施工進度和港鐵公司的整體風險管理。此外，專責委員會歡迎政府在2015年施政報告中公布的措施，即在發展鐵路的同時，政府會加強對港鐵公司的監管，確保港鐵公司會維持整體高水平的企業管治。

8.6 專責委員會建議港鐵公司本身亦理應確保能夠維持高水平的企業管治，使其企業管治可以與具備如此規模和名聲的公司相稱。港鐵公司在日後推展鐵路項目時，應制訂適當而有效的內部機制，以便將在施工中的鐵路項目的重要事宜提請有關各方注意，包括項目管理團隊；行政總裁；工程委員會、風險委員會及審核委員會等相關監督委員會；以及最後是董事局本身。港鐵公司亦應確保，對於有關公眾利益及／或需由公帑撥款或以公共資源進行的工程項目的重要事宜，應適時、全面及如實地向政府匯報。

建議3：加強與立法會及公眾的溝通

8.7 專責委員會認為，在2014年4月之前的7份半年度報告所提供的資料不夠全面、精確或適時，因而未能向鐵路事宜小組委員會全面反映該工程項目的進度。專責委員會認為，運輸及房屋局和港鐵公司理應以更具透明度的方式，更全面和更適時地向立法會匯報各鐵路項目的進度，以期讓立法會議員知悉鐵路建造工程的最新情況及進度。

8.8 政府亦應以更具透明度的方式與公眾溝通，以便及早回應公眾的任何關注事宜。¹⁸¹

8.9 專責委員會察悉，運輸及房屋局已加強向鐵路事宜小組委員會匯報該工程項目的最新進展。自2014年第四季起，運輸及房屋局就該工程項目的進展和財務狀況向鐵路事宜小組委員會提交的報告，已由每半年呈交一次改為每季度呈交。此外，這些季度報告亦夾附港鐵公司就該工程項目的進度報告。專責委員會建議政府應在其他鐵路項目採取同樣的匯報安排，以利便立法會更好地履行其角色及職能。

建議4：在政府工程合約強調簽署各方應有合作和互信的精神

8.10 專責委員會察悉，按《第二份委託協議》所規定，港鐵公司應當向政府提供與該工程項目有關的所有必需資料，例如財務狀況和開支預測。然而，專責委員會觀察到，路政署及嘉科在向港鐵公司索取資料時均遇到困難，即使多次提出要求，也是不得要領。舉例而言，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的準確預測。此外，嘉科在這方面亦遇到困難，未能適時取得第一手資料及部分文件。(第4.59及6.30(iii)段)

8.11 就此，專責委員會贊同前路政署署長韋志成先生的意見，即各持份者之間缺乏合作和互信可能是導致該工程延誤的原因之一。專責委員會建議日後的政府合約應強調簽署各方應有合作和互信的精神。(第3.61段)

¹⁸¹ 委員曾就毛孟靜議員修訂本段的建議進行表決。毛孟靜議員、范國威議員及陳恒鑽議員表決贊成；謝偉銓議員、陳鑑林議員及易志明議員表決反對。鑑於贊成者及反對者數目相等，主席按專責委員會的工作方式及程序第8段，行使其決定性表決權，表決反對。有關建議被否決(請參閱載於本報告的2016年6月14日會議紀要第73至75段)。

建議5：招聘專業人員／專家及在政府內培訓專業人員

8.12 專責委員會認為，政府人員缺乏推展鐵路項目的實際經驗，或許影響了路政署／鐵路拓展處人員在履行其對港鐵公司工作的監察角色的信心。專責委員會建議，在日後推展鐵路項目時，政府應考慮招聘在建造鐵路方面的本地和海外專業人員及專家，以協助其進行監察工作。(第3.64及7.9段)

8.13 鑑於政府內可能缺乏具備建造鐵路經驗的人員，專責委員會亦建議政府考慮在其內部培訓專業人員，透過借調職員或"旋轉門"的安排，吸引人才，讓他們汲取經驗和知識，以提升政府在監察鐵路項目方面的能力。

建議6：確保在日後鐵路項目推展期間人手供應保持穩定

8.14 正如本報告第5.83及7.28段觀察所得，勞工短缺是導致該工程項目出現延誤的原因之一。

8.15 專責委員會建議政府應嘗試均衡和有序地推展鐵路項目及其他大型工務工程的時間表，避免在短時間內同時推行多項大型工程項目。政府日後應加強協調，確保本港建造業的勞工供應能大致上配合大型工務工程對勞工的需求，同時又密切留意私營市場的需求情況。

8.16 專責委員會亦建議政府日後推展新鐵路項目時，應仔細和全面考慮推展各個項目所需的人力資源，尤其是要維持有足夠的熟練和富經驗的工人核心團隊及前線監督人員的供應。政府亦應制訂有效措施，以確保在建造項目施工期間，公、私營市場的勞工供應均保持穩定。(第5.84段)