

東涌道改善工程計劃

摘要

1. 東涌道是連接南北大嶼山由東涌至長沙的唯一車道。二零零二年之前，東涌道是單線雙程道路，沿路有多個急彎，某些路段斜度較大。這個交通安排對道路安全構成很大風險，也令道路使用者感到不便。在二零零二至二零零九年期間，政府進行東涌道改善工程計劃，逐步把東涌道提升至斜度較小的雙線不分隔道路，供雙向行車。工程計劃分為兩個工程項目，由兩個政府部門推行，即土木工程拓展署負責的項目 A (壩尾至龍井頭)，以及路政署負責的項目 B (龍井頭至長沙上村)。

2. 就項目 A 批出的合約 A 在二零零二年五月動工，在二零零三年十二月大致完成，費用為 2,260 萬元；有關工程按原來預算如期完成。至於就項目 B 批出的合約 B，則在二零零四年六月動工，二零零九年六月大致完成，費用為 7.435 億元。合約 B 延遲了 36 個月才完成，費用亦增加了 32%。雙線不分隔的東涌道在二零零九年二月全面通車。

工程計劃的規劃及環境影響評估

3. 一九九七年，路政署進行可行性研究發現，因為部分路段的斜度過大，沿東涌道原來走線進行改善工程不可接受。後來，路政署定出增建新路連接大蠔灣至梅窩的新方案 (大蠔灣方案)，此方案不但較其他東涌道沿線擴闊方案的路線短，而且斜度較小。在一九九八至二零零零年期間，路政署就大蠔灣方案的各項擬議工程進行環境影響評估 (環評)。然而，環境保護署 (環保署) 沒有就有關工程發出環境許可證，理由是路政署提交的環評報告不符合環保署的規定。二零零一年，路政署重新研究沿東涌道原來走線進行擴闊工程的可行性，並採納擴闊龍井頭至伯公坳一段東涌道並增建新路連接伯公坳至長沙上村的新做法 (“採納方案”)。該方案獲得採納，以進行項目 B (第 1.6 至 1.8 及 2.3 段)。

4. 一九九七年進行可行性研究時沒有徹底探討所有道路方案 二零零一年一月，路政署告知立法會交通事務委員會，“採納方案”是最可取的方案。不過，審計署關注到，路政署在一九九七年進行可行性研究時，並沒有找出

摘要

“採納方案”以作研究，以致多用了 900 萬元費用和三年多時間，為大蠔灣方案的設計及勘測進行顧問研究，而該方案最後放棄不用 (第 2.24 段)。

5. **沒有充分考慮在具生態價值地點施工所面對的挑戰** 根據環保署的資料，大蠔灣方案會導致大量棲息林地消失、損害大蠔河等具生態價值的地點、滋擾並損害受保護或稀有物種的棲息地，以及侵佔大嶼山郊野公園。漁農自然護理署、規劃署、郊野公園及海岸公園委員會和環境諮詢委員會，均曾在一九九七至二零零零年期間，對大蠔灣方案表示有所保留。不過，路政署並沒有充分考慮上述意見，以及探討大蠔灣方案所面對的挑戰 (第 2.26 及 2.27 段)。

6. **情況出現重大改變後沒有對工程可行性重新作出審慎研究** 一九九九年五月，大蠔河獲劃定為具特殊科學價值的地點。結果，大蠔灣範圍的擬議填海工程被擱置。然而，路政署並沒有因應情況出現重大改變而重新審慎研究大蠔灣方案的可行性，反而多花 19 個月，即由一九九九年五月至二零零零年十二月，繼續推展大蠔灣方案，最終才放棄有關方案 (第 2.28 段)。

工程計劃的推展

7. 合約 B 由兩個工程路段組成，即龍井頭至伯公坳的路段 A，以及伯公坳至長沙上村的路段 B。路段 A 和路段 B 分別多用了 1 098 天及 953 天才完成。經審視延誤原因後，路政署就路段 A 和路段 B 的合約期分別批准延長 794 天及 757 天，並就兩個路段分別為 304 天及 196 天的合約延誤向承建商收取合共 2,620 萬元違約賠償 (第 3.5 至 3.8 段)。

8. **道路通行許可證的數目不足導致未能配合挖掘工程計劃** 在二零零四年六月至二零零九年六月的合約期內，東涌道大部分屬封閉道路和禁區，車輛使用者須向運輸署申領道路通行許可證，才可使用該道路。審計署的審查發現，在二零零四年十一月至二零零五年三月期間，承建商 (承建商 B) 實際獲發的道路通行許可證少於合約 B 所訂明的數目。此外，路政署委聘的獨立工料測量師表示，挖掘工程計劃實際所需的道路通行許可證多於合約 B 所訂明的數目。其後，就這原因路政署分別批准延長路段 A 和路段 B 的合約期 209 天及 143 天，並就合約 B 支付 2,580 萬元相關的延期完工費用 (第 3.14 至 3.18 及 3.20 段)。

摘要

9. **批出合約前只進行有限度的工地勘測** 礙於在郊野公園範圍進行合約前工地勘測的限制，批出合約 B 前只曾進行有限度的工地勘測。結果要到工程展開後，才發現工地的實際狀況與勘測結果有很大差異，須挖走的巨石和石頭數量大增。其後，路政署就這原因須延長合約 B 的合約期 134 天，並支付 1,050 萬元相關的延期完工費用 (第 3.21 及 3.22 段)。

採納替代設計

10. 二零零四年九月，承建商 B 向路政署就若干工程提交替代設計，以供審批。承建商 B 在二零零四年十月告知路政署，採納替代設計可節省 1,200 萬元，並同意與政府平分省下的費用。替代設計的工程在二零零六年六月展開，並在二零零九年六月完成。二零零九年十二月，路政署與承建商 B 訂立補充協議。根據該協議，路政署會就替代設計工程支付 1.5042 億元，與原來設計工程的費用相同。結果，採納替代設計沒有為政府節省任何費用 (第 4.8、4.10 及 4.15 段)。

11. **沒有邀請投標者提交替代設計** 工務局技術通告第 2/2001 號雖然訂明工務部門可在招標期間邀請投標者提交替代設計，但路政署就合約 B 進行招標時並沒有邀請投標者提交替代設計。其後，路政署在批出合約後才接納承建商 B 建議的替代設計。路政署的安排，無助促進招標的競爭性 (第 4.11 段)。

12. **延遲訂立補充協議** 路政署沒有在替代設計工程於二零零六年六月展開前與承建商 B 訂立補充協議。其後，在二零零九年十二月訂立補充協議時，路政署已就替代設計工程向承建商 B 支付 1.5036 億元 (即有關工程全部費用的 99.96%)。在這情況下，路政署沒有其他選擇，只能接受已完成的工程 (第 4.8、4.14 及 4.15 段)。

東涌道的使用情況

13. **交通需求低於預期** 東涌道改善工程計劃旨在改善道路安全，以及滿足未來的交通需求。按二零零三年的估算，經改善的東涌道，在二零一一年的最高行車量／容車量比例將為 0.84，到了二零一六年會再增加至 0.99。審計署注意到，改善工程完成後，東涌道的實際使用率，較預計使用率少 69%。運輸

摘要

署表示，行車量／容車量比例出現顯著偏差，主要因為大嶼山的人口增長低於預期(第 5.3 及 5.5 段)。

審計署的建議

14. 審計署的建議載於本審計報告書的相關章節，本摘要只列出主要建議。審計署建議，日後規劃及推行道路工程項目時，路政署署長應：

工程計劃的規劃及環境影響評估

- (a) 進行徹底研究，務求找出所有可行方案並加以比較，從中選出最切實可行和最具成本效益的方案，予以推行(第 2.29(a) 段)；
- (b) 在規劃會影響具生態價值地點的工程時，提高警覺(第 2.29(b) 段)；
- (c) 當情況出現重大改變時，重新審視已選定項目方案的可行性(第 2.29(c) 段)；

工程計劃的推展

- (d) 採取措施，在適當情況下確保工程合約訂明足夠數目的道路通行許可證，並發給承建商足夠數目的許可證(第 3.29(b) 段)；
- (e) 如須在郊野公園範圍施工，與漁農自然護理署署長密切聯絡，以探討合適安排，務求在批出合約前獲得更詳盡的工地資料(第 3.29(c) 段)；

採納替代設計

- (f) 如有可能獲取更大的經濟效益，審慎考慮在招標階段邀請投標者提交替代設計(第 4.18(a)(i) 段)；
- (g) 如在批出合約後才採納替代設計，在有關工程展開前與承建商議定推行替代設計工程的條款(第 4.18(a)(ii) 段)；及

東涌道的使用情況

- (h) 審慎進行及提供交通預測，務使交通流量的估算盡可能準確(第 5.10 段)。

摘要

當局的回應

15. 當局同意審計署的建議。