

八號幹線沙田段

摘要

1. 八號幹線連接沙田與北大嶼山，途經長沙灣和青衣。為紓緩當時九龍與沙田之間的連接道路的交通擠塞情況，並應付日後的交通需求，政府於2002年展開八號幹線沙田段(往來沙田與長沙灣)的建造工程。建造工程通過批出3份工程合約(即合約A、B和C)和1份交通管制及監察系統合約(合約D)推展。合約A、B和D的工程由路政署推展，而合約C的工程推展則委託土木工程拓展署負責。沙田段的設計和工程監督工作，按顧問合約X(顧問X負責合約A及B)和顧問合約Y(顧問Y負責合約C)進行。

2. 1997年3月至2002年6月期間，立法會財務委員會合共通過撥款70.839億元，以支付沙田段的勘測、詳細設計和建造費用。在主要工程大致完成後，沙田段於2008年3月通車。截至2017年12月，政府在沙田段項目動用了61.791億元，較撥款低9.048億元(13%)。

3. 八號幹線沙田段(一條長5.6公里的雙程三線快速公路)和青衣段(一條長7.6公里往來長沙灣與青衣的雙程三線快速公路)組成青沙管制區。自沙田段通車後，青沙管制區的管理、營運及維修保養一直通過公開招標外判予營辦商。運輸署負責處理有關管理合約的招標事宜，並監督及監察青沙管制區營辦商的表現。審計署最近就八號幹線沙田段進行審查，範圍主要包括合約A至C(合約D涉及沙田段和青衣段的交通管制及監察系統的安裝，審計署在2014年就青衣段進行的審查已涵蓋合約D)。

合約A的管理

4. 合約A主要涉及荔枝角高架道路的建造工程。2003年9月，路政署向承建商A批出合約A，合約金額為10.662億元。合約工程於2009年11月完成(較原訂完工日期2007年11月遲約24個月)，合約開支總額為14.45億元(較原訂合約金額10.662億元增加3.788億元(36%))。關於荔枝角高架道路的建造工程，合約A和顧問合約X都曾出現爭議。合約A的爭議主要涉及兩大事宜，即高架道路結構和架設工程的設計是否有不足之處，以及新增或變更工程的計量和估價(大部分爭議事項與高架道路的設計有關)。2012年10月，路政署與

摘要

承建商 A 同意，在建基於“不承認任何法律責任”的前提下，政府向承建商 A 支付一筆金額為 2.73 億元的合約未有訂明的款項，以解決合約 A 的所有爭議。至於顧問合約 X 的爭議，則主要涉及高架道路設計事宜。2016 年 11 月，顧問 X 同意在建基於“不承認任何法律責任”的前提下，向政府支付一筆金額為 1.331 億元的合約未有訂明的款項，以解決顧問合約 X 的所有爭議 (第 2.2 至 2.4、2.7、2.9 及 2.11 至 2.14 段)。

5. **需要加強審核顧問的設計** 路政署與承建商 A 之間的其中一項主要爭議，與高架道路結構和架設工程的設計有關。路政署表示，這項爭議牽涉多方面，例如預計會以雙臂澆築法建造的高架道路永久結構的設計，是否應已考慮施工時的臨時荷載。在解決爭議的過程中，經考慮法律意見和工程專家對荔枝角高架道路永久結構的設計的意見後，路政署留意到：(a) 該設計似乎並沒有妥為考慮施工和架設時的荷載；(b) 合約圖則只顯示施工時使用雙臂澆築法，但沒有顯示某些必需的施工系統；及 (c) 在標書查詢中，顧問 X 曾被要求就其設計所採用的臨時荷載作出澄清，顧問 X 的回覆可能會造成混淆，令人以為其設計已考慮施工和架設時的荷載。在日後推展工程項目時，路政署需要採取措施，加強審核顧問的設計，包括對道路結構的設計進行適當程度的獨立查核 (第 2.15、2.16 及 2.21 段)。

6. **需要加強有關回覆標書查詢的處理措施** 審計署留意到，顧問 X 對標書查詢的回覆可能會造成混淆 (見第 5(c) 段)，以致承建商 A 可能有理據對高架道路結構和架設工程的設計提出申索。鑑於有關標書查詢的回覆可能會導致重大的後果，路政署需要加強有關回覆標書查詢的處理措施 (第 2.22 及 2.24 段)。

7. **需要提早就合約未有訂明的申索徵詢財經事務及庫務局的意見** 《物料供應及採購規例》載列關於合約談判的規定。2012 年 7 月，路政署與承建商 A 在商討後達成不構成任何承諾的共識 (該共識須得到政府內部批准，雙方並須簽立正式的協議)，以一筆金額為 2.73 億元的合約未有訂明的款項解決合約 A 的所有爭議。審計署留意到，路政署與承建商 A 商討和達成上述共識前，並沒有事先徵求財經事務及庫務局的同意 (第 2.30 及 2.31 段)。

摘要

合約 B 和合約 C 的管理

8. 合約 B 主要涉及尖山隧道的建造工程。2003 年 9 月，路政署向承建商 B 批出合約 B，合約金額為 18.36 億元。合約工程於 2009 年 2 月完成(較原訂完工日期 2007 年 11 月遲約 15 個月)，合約開支總額為 23.171 億元(較原訂合約金額 18.36 億元增加 4.811 億元(26%))。合約 C 主要涉及沙田嶺隧道和引道的建造工程。路政署委託土木工程拓展署負責推展有關工程，而土木工程拓展署於 2002 年 11 月向承建商 C 批出合約 C，合約金額為 10.738 億元。合約工程於 2008 年 9 月完成(較延後的完工日期遲約 3 個月)，合約開支總額為 11.996 億元(較原訂合約金額 10.738 億元增加 1.258 億元(12%)) (第 3.2 至 3.4、3.27 及 3.28 段)。

9. **合約 B 內的合約條款與其合約圖則有差異** 合約 B 是一份實計工料合約。根據實計工料合約，工程費用按實測得出的實際完工量，以及承建商在合約建築工料清單上為各個工程項目所訂的標價而計算。根據合約 B，其中一項關於隧道工程的合約條款規定，尖山隧道永久混凝土搪層的拱背外層須施加一層平滑噴漿混凝土。然而，該合約內的合約條款訂明的平滑噴漿混凝土層厚度最多為 100 毫米，但合約內圖則卻規定厚度為 170 毫米。根據顧問 X 的評估，平滑噴漿混凝土層的厚度應為 170 毫米。該層 170 毫米厚的平滑噴漿混凝土是建築工料清單遺漏了的項目。最終，平滑噴漿混凝土層量得的厚度亦為 170 毫米，路政署就建築工料清單所遺漏的有關工程項目，向承建商 B 支付 4,370 萬元(第 2.2、3.2、3.6 及 3.8 段)。

10. **計量隧道工程的合約條款不清晰** 合約 B 其中一項關於隧道工程的合約條款規定，隧道周邊建造工程須採用控制式爆破技術進行。承建商 B 聲稱，建築工料清單上的隧道開挖工程項目遺漏了該工程項目。顧問 X 同意，建築工料清單上的隧道開挖工程項目並沒有包括控制式爆破工程項目，而理想的做法是，擴大建築工料清單中隧道開挖工程項目的涵蓋範圍，以涵蓋控制式爆破。最終，路政署就承建商 B 的申索，向對方支付 5,460 萬元(第 3.10 至 3.12 段)。

11. **有空間可進行更詳盡的初步工地勘測** 在合約 B 的招標階段，投標者如提出要求，會獲提供顯示設計階段所得的土地勘測資料的圖則，以供參考。審計署留意到，由於進行初期工地勘測時未探測到某些實際工地狀況，以致須為 3 個斜坡進行額外工程。合約 B 就該等額外工程延長合約期而批出的延期完

摘要

工費用總計 3,450 萬元。路政署及其顧問宜在切實可行的範圍內，在工程的重要位置進行更詳盡的初步工地勘測，以便為設計和招標工作蒐集更準確的工地狀況資料(第 3.22 及 3.24 段)。

12. **草擬合約 C 時處理出錯以致支援期縮短** 委託土木工程拓展署負責的工程範圍(按合約 C 推展)，並不包括機電工程和交通管制及監察系統工程，因這些工程會由路政署承建商分別按合約 B 和 D 進行。在合約 C 某些工程部分大致完成後，路政署承建商會展開後續工程。根據合約 C，承建商 C 會為路政署承建商提供所需的支援工程(例如臨時通風和照明)，為期 9 個月(“支援期”)，以便該等承建商於有關工程部分的工地範圍內進行後續工程。然而，由於在草擬合約 C 時處理出錯，以致支援期訂為約 7.5 個月，而非議定的 9 個月。審計署認為，如果能更審慎盡力行事，應可避免相關的處理出錯(第 3.29、3.31 及 3.32 段)。

沙田段的使用情況和管理

13. 自沙田段於 2008 年 3 月通車後，青沙管制區的管理、營運及維修保養一直通過公開招標外判予營辦商。運輸署於 2013 年 6 月把現行的管理、營運及維修保養合約，以 9.644 億元的定額管理費批予營辦商，為期 6 年，由 2013 年 9 月 19 日至 2019 年 9 月 18 日。營辦商負責妥善管理、營運及維修保養青沙管制區。根據青沙管制區現行的管理、營運及維修保養合約：(a) 由運輸署、路政署、機電工程署和建築署人員組成的政府監察小組，負責監察青沙管制區營辦商的表現；(b) 營辦商須按合約所訂明的人手編配計劃，時刻提供和維持各級有足夠勝任的人員，以達致安全、有效益和有效率地管理、營運及維修保養青沙管制區；及(c) 營辦商如未能按規定為某些職級聘請到所需數目的員工，須就各職級人員的短缺數目，向政府支付算定損害賠償(第 4.10 至 4.12 段)。

14. **需要進一步善用沙田段的剩餘容車量** 2002 年，運輸及房屋局告知立法會，政府需要興建八號幹線沙田段，以紓緩當時九龍與沙田之間的連接道路(特別是獅子山隧道和大老山隧道)的交通擠塞情況。然而，審計署留意到，截至 2017 年 4 月，在平日繁忙時間，沙田段的尖山隧道和沙田嶺隧道仍有剩餘容車量，但獅子山隧道和大老山隧道的行車量卻超出各自的設計容車量。例如，在早上繁忙時間，尖山隧道和沙田嶺隧道的行車量為其隧道設計容車量的

摘要

79%，不見車龍；但獅子山隧道和大老山隧道卻分別為各自隧道設計容車量的135%和138%，車龍分別長1.8公里和1.9公里(第4.4段)。

15. **沒有清楚訂明政府監察小組成員的職責** 運輸署表示，政府監察小組成員會按各自的職權範圍，監察營辦商的表現。然而，審計署留意到，政府監察小組成員各自的職責並沒有在青沙管制區的管理、營運及維修保養合約內訂明，也沒有在其他文件記錄(第4.13及4.14段)。

16. **沒有監察某些員工類別的人手編配情況** 運輸署表示，政府監察小組成員負責監察青沙管制區的管理、營運及維修保養合約所訂明各類員工的人手編配情況，並就人手短缺徵收算定損害賠償。審計署留意到，自青沙管制區的管理、營運及維修保養合約於2013年9月生效後，截至2017年12月，行政及輔助人員和建築物維修保養人員的人手編配情況一直沒有受監察(第4.15及4.16段)。

17. **不符合人手編配規定** 運輸署表示，青沙管制區營辦商須合共調配403名員工，當中343人屬於須徵收人手短缺算定損害賠償的員工類別。然而，營辦商自2013年9月合約生效後，未能持續按規定維持所需人手編配，營辦商於是採取緩解措施，安排員工加班工作，以盡量填補空缺。審計署發現，就人手編配規定中屬於須徵收人手短缺算定損害賠償的343人而言，在2017年1月至9月期間的平均短缺數目約為25人(約等於規定編配343人的7%)，主要源於機電工程人員出現約24人的短缺(約等於規定編配122人的20%)(第4.25至4.27段)。

18. **延遲徵收算定損害賠償** 運輸署在2014年10月展開行動，向青沙管制區營辦商徵收人手短缺的算定損害賠償。然而，由於管理、營運及維修保養合約所載列的計算方法不清晰，運輸署花了27個月(由2014年11月至2017年1月)與營辦商討論和議定計算算定損害賠償金額的方法。審計署留意到，截至2017年12月：(a) 運輸署就機電工程人員在2013年9月19日至2017年12月31日期間約51.5個月的人手短缺，只向營辦商徵收了大概14.5個月的算定損害賠償，總計約570萬元，而該署和機電工程署仍未確定餘下37個月的算定損害賠償金額；及(b) 至於建築物維修保養人員方面，由於自青沙管制區的管理、營運及維修保養合約生效後，這類人員的人手編配情況一直沒有受監察，有關人手短缺的資料仍有待查核，因此直至2017年12月都沒有徵收過算定損害賠償(第4.32及4.33段)。

摘要

審計署的建議

19. 審計署的建議載於本審計報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。
審計署建議政府應：

合約 A 的管理

- (a) 在日後推展工程項目時，採取措施，加強審核顧問的設計，並加強有關回覆標書查詢的處理措施 (第 2.25(a) 及 (b) 段)；
- (b) 嚴格遵從《物料供應及採購規例》中有關合約談判的規定，以及在日後與承建商或顧問展開談判前，事先就合約談判的策略或底線徵求有關當局的同意 (第 2.40(a) 段)；

合約 B 和合約 C 的管理

- (c) 在日後擬備工程合約的文件時，採取措施，加強查核合約條款與合約圖則的資料是否一致，並加強審核招標文件中關於工程計量的合約條款 (第 3.18(a) 及 (b) 段)；
- (d) 考慮在切實可行的範圍內，在工程的重要位置進行更詳盡的初步工地勘測，以便為設計和招標工作蒐集更準確的工地狀況資料 (第 3.25 段)；
- (e) 在日後擬備工程合約的文件時，採取措施，確保仔細查核涉及施工時間表的合約條款，力求資料準確一致 (第 3.38(a) 段)；

沙田段的使用情況和管理

- (f) 探討措施，進一步善用沙田段的尖山隧道和沙田嶺隧道剩餘容車量，以紓緩九龍與沙田之間的連接道路的交通擠塞情況 (第 4.8(a) 段)；
- (g) 清楚訂明政府監察小組各成員在監察青沙管制區營辦商表現方面的職責 (第 4.36(a) 段)；
- (h) 採取措施，確保青沙管制區營辦商遵從管理、營運及維修保養合約中的所有員工類別的人手編配規定，並適時採取行動，監察青沙管制區營辦商的人手編配情況 (第 4.36(b)、(c) 及 (f) 段)；及

摘要

- (i) 適時採取行動，計算並徵收青沙管制區營辦商就其機電工程人員和建築物維修保養人員的短缺所需支付的算定損害賠償(第 4.36(g) 段)。

政府的回應

- 20. 政府同意審計署的建議。