

彩雲道及佐敦谷毗鄰發展計劃下的 土地平整及相關基礎設施工程

摘要

1. 1996年，政府在東九龍彩雲道及佐敦谷毗鄰物色到一幅具發展潛力的土地，面積約35公頃，經發展後可增加房屋供應量。1998年10月，政府確認在該幅土地進行擬議房屋發展計劃可行。運輸及房屋局是負責該擬議發展計劃的決策局，而土木工程拓展署是承建部門，負責進行彩雲道及佐敦谷毗鄰發展計劃下的土地平整及相關基礎設施工程（工程計劃）。

2. 在1997年6月至2018年7月期間，立法會財務委員會（財委會）及財經事務及庫務局局長（獲財委會授權）就工程計劃批出合共20.84億元撥款。工程計劃下的顧問合約有2份（1份關於規劃及工程可行性研究，而另1份則關於工地勘測、設計和工程監督工作），均批予同一顧問（顧問X）。有關推展工程計劃的3份工程合約（合約A至C）在2001年11月至2007年1月期間批出。最終，工程計劃於2010年10月完成，工程計劃下的住宅用地用作發展公共租住房屋。截至2020年10月，政府用於工程計劃的開支為20.574億元（20.84億元的99%）。審計署最近就土木工程拓展署管理工程計劃的推展工作進行審查。

合約A的合約爭議

3. 合約A主要涉及以爆破方法挖掘約900萬立方米現場物料和平整約20公頃的建築地台及相關斜坡和擋土牆。2001年11月，土木工程拓展署向承建商A批出合約A，合約金額為13.38億元。合約工程於2006年12月完成。合約A曾出現合約爭議，包括承建商A提出的申索和向承建商A提出的反申索（合約A的爭議）。2018年11月，土木工程拓展署與承建商A簽訂和解協議，根據該協議，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3,200萬元，以解決合約A的所有爭議和所有仲裁（即包括承建商A提出的申索和向承建商A提出的反申索）。合約A的帳目於2019年2月結算，合約開支總額為17.019億元（第2.2至2.4及2.7段）。

摘要

4. **處理棄置物料的工作有可予改善之處** 合約 A 的爭議包括承建商 A 有關處理棄置物料的申索。根據合約 A，承建商 A 須把挖掘所得的棄置物料從發展用地運送至位於啟德的一幅用地 (啟德用地)，以供運往 10 幅棄置物料用地。棄置物料可以暫時堆存在啟德用地，以配合承建商 A 的棄置物料工序或棄置物料用地的接收安排。承建商 A 聲稱，土木工程拓展署未能適時安排棄置物料用地接收棄置物料，並就在啟德用地堆存和處理棄置物料申索額外款項。顧問 X 表示，由 2003 年年初至 2005 年 5 月期間，對合約 A 所產生棄置物料的需求持續少於供應，以致棄置物料囤積於啟德用地的堆料區，故認為承建商 A 提出的申索有理。土木工程拓展署表示：(a) 如果有檢視和更新有關產生填料及相關需求的預測以提高準確度，可有助適時作出之後的棄置安排，承建商 A 的申索因而該可避免；及 (b) 相關管制措施其後在 2011 年 8 月 (批出合約 A 後) 有所加強。審計署認為，在日後推展涉及挖掘和處理棄置物料的工程合約時，土木工程拓展署需要就管理棄置物料的加強管制措施，密切監察其成效 (第 2.8 及 2.10 至 2.14 段)。

5. **就混凝土扶壁工程估值對合約文件有不同詮釋** 合約 A 的爭議也包括承建商 A 有關混凝土扶壁工程 (以鞏固斜坡) 估值的申索。建築工料清單所載與建造混凝土扶壁有關的項目，歸類在綜合標題“現澆混凝土 (遮擋牆、泥石欄和混凝土扶壁)”項下，該部分亦列明不同類別混凝土的建築工料清單價率。為涉及一種混凝土的混凝土扶壁工程進行估值時，承建商 A 不同意顧問 X 用作計量涉及該種混凝土的混凝土扶壁工程的建築工料清單價率，並在顧問 X 確認的金額以外申索額外款項。土木工程拓展署表示：(a) 承建商 A 的申索源於對合約的不同詮釋，即在對涉及該種混凝土的混凝土扶壁工程估值時，應否採用某建築工料清單項目；(b) 根本原因是合約圖則 (顯示使用另一種混凝土建造混凝土扶壁) 與建築工料清單不一致；及 (c) 政府其後在 2014 年 (批出合約 A 後)，為核實建築工料清單和相關文件的內容是否齊全和準確，提供進一步指引。審計署認為，在日後擬備工程合約的文件時，土木工程拓展署需要採取措施，按照相關指引嚴格核實合約文件 (例如綜合標題項下的建築工料清單項目)(第 2.8 及 2.15 至 2.19 段)。

6. **承建商 A 運往石澳石礦場的石材數量不足和質量欠佳** 向承建商 A 提出的反申索是與承建商 A 按批予另一承建商 (承建商 D) 的 1 份土木工程拓展署合約 (合約 D) 運往石澳石礦場的石材有關。根據合約 A，承建商 A 須以躉船把啟德用地的棄置物料運往石澳石礦場。根據土木工程拓展署與承建商 D 在 2001 年 8 月簽訂的補充協議，土木工程拓展署須讓承建商 D 優先輸入合約 A 所產生而具有一定質量 (須符合製造混凝土所需碎石料的要求) 的石材的三分之二，數量以 550 萬噸為限。合約 D 曾出現有關承建商 A 運往石澳石礦場的石材數量和質量的合約爭議。承建商 D 就承建商 A 運往石澳石礦場的石材數量不足和質量欠佳，申索額外款項。

摘要

2015年7月，政府向承建商D支付一筆款項，完全並最終解決合約D的合約爭議。就承建商D所申索的賠償，土木工程拓展署向承建商A提出反申索。有關反申索在2018年11月解決(見第3段)。土木工程拓展署表示，引致承建商D申索的根本原因，是未有準確估算合約A可產生具一定質量的石材數量(第2.22至2.26段)。

合約A的其他事宜

7. **可進行更詳盡的招標前工地勘測** 2005年6月，財委會批准工程計劃的核准工程預算增加2.3億元，以支付主要因未可預見的地質狀況而引致合約A的工程更改所涉的額外開支。就有關的開支增幅，運輸及房屋局和土木工程拓展署在2005年5月告知立法會：(a) 在合約A的工程開展前曾進行工地勘測，確定工地的地質狀況，以便為工程計劃進行設計工作；(b) 在合約A施工階段，在工地內不同範圍發現土層和岩石的分布有未可預見的情況，導致合約A須作出工程更改和進行額外工程；及(c) 工程計劃涉及約35公頃工地，而原本的工地勘測工程只包括200個鑽孔。土木工程拓展署表示，該署其後在2017年和2018年(批出合約A後)，分別就工地勘測的良好做法和公共工程項目的土力工程發出進一步指引。審計署認為，在日後推展涉及大型工地的工程項目時，土木工程拓展署需要採取措施，確保其人員及顧問按照相關指引進行詳盡的招標前工地勘測，並繼續探討以新技術和數碼工具進行招標前工地勘測(第3.2至3.4段)。

8. **需要確保爆破活動的管制規定獲得遵從** 審計署留意到，合約A的工地在進行爆破活動後有2宗飛石事件，分別在2003年2月和6月發生。土木工程拓展署表示：(a) 在2003年2月發生的飛石事件，造成一個私人屋苑的5個單位共8扇窗受損，相信事件成因是爆破範圍內的岩石節理狀況欠佳；(b) 在2003年6月發生的飛石事件，造成9人輕傷，並有4輛汽車及財物(例如2個巴士站上蓋和欄杆)受損。事件成因可能是爆破範圍內的土地出現未可預見的欠佳狀況，以及承建商A進行爆石時，並沒有執行或沒有有效執行爆破方法綱領訂明的若干保護及預防措施；及(c) 在發生該2宗飛石事件後，相關指引在2007年修訂，對涉及爆破活動的工程項目作更嚴格的管制。審計署認為，在日後推展涉及爆破活動的工程項目時(尤其是工地位於人口稠密的地區)，土木工程拓展署需要繼續致力確保其顧問及承建商遵從爆破活動的管制規定(第3.7至3.9段)。

合約 B 和 C 的管理

9. 合約 B 主要涉及建造 2 條高架連接路和 1 條行人天橋 (行人天橋 A)，以及接管並保養合約 A 在發展用地若干個指定部分已完成的工程 (例如斜坡)。2005 年 12 月，土木工程拓展署向承建商 B 批出合約 B，合約金額為 1.293 億元。合約工程於 2010 年 3 月完成，合約開支總額為 1.358 億元。合約 C 主要涉及建造 2 條行人天橋 (行人天橋 B 和 C)。2007 年 1 月，土木工程拓展署向承建商 C 批出合約 C，合約金額為 8,800 萬元。合約工程於 2010 年 10 月完成，合約開支總額為 1.018 億元 (第 4.2、4.3、4.12 及 4.13 段)。

10. **需要加強斜坡工程的管理** 合約 A 的工程包括平整 2 個斜坡 (斜坡 A 和 B)，工程於 2006 年 12 月大致完成。2008 年 3 月，在把斜坡 A 和 B 移交予日後負責保養的政府部門之前，承建商 A 先把斜坡 A 和 B 移交予承建商 B (土木工程拓展署的工程代理) 保養。審計署留意到：(a) 顧問 X 分別在 2008 年 1 月和 7 月 (即在合約 A 大致完成後超過一年)，向土木工程拓展署轄下土力工程處提交文件，就已完成的斜坡 A 和 B 進行最終審核；及 (b) 最終發現，斜坡 A 和 B 須進行斜坡改善工程，而 2 份更改令 (其後總定價為 130 萬元) 則分別在 2008 年 6 月和 10 月發出，由承建商 B 進行有關工程。審計署認為，在日後推展涉及斜坡工程的工程項目時，土木工程拓展署需要提醒其人員及顧問在切實可行的範圍內，盡早全面評估斜坡工程的狀況，並在有需要時迅速採取跟進行動 (第 4.8 及 4.9 段)。

11. **發出工程更改令的工作有可予改善之處** 有關在 2009 年 1 月至 2010 年 4 月期間就合約 C 發出的 3 份更改令，審計署留意到：(a) 這些更改令的實際費用與估算費用相比，增加 280% 至 327% 不等；及 (b) 這些更改令的實際費用，超出了批准發出該等更改令的人員的批核權限。在推展合約 C 時，土木工程拓展署並未就此訂定具體指引。土木工程拓展署表示，在 2019 年 5 月 (批出合約 C 後)，該署就如何處理工程更改令的價值超過獲批時的估算發出指引。審計署留意到，截至 2021 年 2 月，該等指引仍未納入土木工程拓展署發出的《土木工程管理手冊》(第 4.16 段)。

12. **建築工料清單項目與合約圖則有差異** 根據合約 C 的合約圖則，行人天橋 B 和 C 的鋼料須使用兩個等級的鋼材。然而，顧問 X 表示，合約 C 只包括一個鋼材等級的建築工料清單項目，而該鋼材等級未能符合相關要求。顧問 X 認為，建築工料清單遺漏了行人天橋 B 和 C 的鋼料項目。最終，土木工程拓展署向承建商 C 支付 120 萬元，以進行遺漏項目所涉工程。土木工程拓展署其後在 2014 年 (批

摘要

出合約 C 後)，為核實建築工料清單和相關文件的內容是否齊全和準確，提供進一步指引。審計署認為，在日後擬備工程合約的文件時，土木工程拓展署需要提醒其人員及顧問遵從該等指引（第 4.18 及 4.20 段）。

審計署的建議

13. 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。審計署建議土木工程拓展署署長應：

合約 A 的合約爭議

- (a) 在推展涉及挖掘和處理棄置物料的工程合約時，就管理棄置物料的加強管制措施，密切監察其成效（第 2.20(a) 段）；
- (b) 在擬備工程合約的文件時採取措施，按照相關指引嚴格核實合約文件（第 2.20(b) 段）；
- (c) 在推展涉及挖掘和運送挖掘所得物料的工程合約時：
 - (i) 提醒土木工程拓展署人員及顧問按照相關指引在詳細設計階段進行詳盡土地勘測（第 2.28(a) 段）；及
 - (ii) 密切監察運往指定棄置物料用地的挖掘所得物料數量和質量，以確保符合相關的合約規定（第 2.28(b) 段）；

合約 A 的其他事宜

- (d) 在推展涉及大型工地的工程項目時：
 - (i) 採取措施，確保土木工程拓展署人員及顧問按照相關指引進行詳盡的招標前工地勘測（第 3.10(a)(i) 段）；及
 - (ii) 繼續探討以新技術和數碼工具進行招標前工地勘測（第 3.10(a)(ii) 段）；
- (e) 在推展涉及爆破活動的工程項目時（尤其是工地位於人口稠密的地區），繼續致力確保土木工程拓展署顧問及承建商遵從爆破活動的管制規定（第 3.10(b) 段）；

摘要

合約 B 和 C 的管理

- (f) 在推展涉及斜坡工程的工程項目時，提醒土木工程拓展署人員及顧問在切實可行的範圍內，盡早全面評估斜坡工程的狀況，並在有需要時迅速採取跟進行動 (第 4.10(b) 段)；
- (g) 在管理工程合約時：
 - (i) 採取措施，在切實可行的範圍內，提升估算工程更改令費用的準確度 (第 4.21(a)(i) 段)；及
 - (ii) 提醒土木工程拓展署人員及顧問遵從土木工程拓展署的指引處理工程更改令價值超過獲批時估算的情況 (第 4.21(a)(ii) 段)；
- (h) 考慮把土木工程拓展署處理工程更改令價值超過獲批時估算的指引納入《土木工程管理手冊》(第 4.21(b) 段)；及
- (i) 在擬備工程合約的文件時，提醒土木工程拓展署人員及顧問遵從相關指引核實建築工料清單和相關文件的內容是否齊全和準確 (第 4.21(c) 段)。

政府的回應

14. 土木工程拓展署署長同意審計署的建議。