

## 第 7 章

### 土木工程拓展署

#### 大嶼山發展項目工程合約

香港審計署

二零零八年三月二十五日

這項帳目審查是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第五十號報告書》共有七章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港  
灣仔  
告士打道 7 號  
入境事務大樓 26 樓  
審計署

電話：(852) 2829 4210

傳真：(852) 2824 2087

電郵：[enquiry@aud.gov.hk](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# 大嶼山發展項目工程合約

## 目 錄

	段數
<b>第1部分：引言</b>	1.1
背景	1.2 – 1.4
帳目審查	1.5 – 1.6
鳴謝	1.7
<b>第2部分：填海工程的海沙供應</b>	2.1
合約A的填海工程	2.2 – 2.3
東博寮海峽的海沙供應	2.4 – 2.17
審計署的意見和建議	2.18 – 2.21
當局的回應	2.22
內地水域的海沙供應	2.23 – 2.31
審計署的意見和建議	2.32 – 2.34
當局的回應	2.35
<b>第3部分：合約工程的更改</b>	3.1
批出合約B和C	3.2 – 3.3
管理合約工程的更改	3.4 – 3.6
審計署的意見和建議	3.7 – 3.8
當局的回應	3.9
合約B和C的種植工程有所重覆	3.10 – 3.14
審計署的意見和建議	3.15 – 3.16
當局的回應	3.17
<b>第4部分：修訂移交土地的日期</b>	4.1
批地條件有關移交土地的規定	4.2
合約B和C所訂的移交土地日期	4.3 – 4.6
修訂合約B和C的移交土地日期	4.7 – 4.11
審計署的意見和建議	4.12 – 4.15
當局的回應	4.16

頁數

附錄

A : 土木工程拓展署有關辦事處的組織圖 (二零零四年七月一日)	27
B : 大事年表	28 - 30

## 第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述進行帳目審查的背景，並概述審查目的及範圍。

### 背景

1.2 政府在一九九九年年底公布，將在大嶼山竹篙灣發展主題公園。為配合主題公園的發展，政府需在竹篙灣平整約200公頃的土地，並提供相關的基礎建設。有關的土地平整和基建工程，必須在二零零五年，即主題公園預定啟用日期前完工。

1.3 就竹篙灣發展而言，土木工程拓展署(註1)須負責：

- (a) 進行土地平整和基建工程；及
- (b) 協調參與發展的顧問、政府部門和非政府機構的工作。

1.4 表一顯示該發展項目三份主要合約的批出和完工日期。

表一

三份主要工程合約

合約	批出合約日期	預定完工日期	大致完工日期
(a) 在竹篙灣以填海方式平整200公頃的土地(合約A)	2000年4月29日	2003年1月7日	2002年12月7日
(b) 在竹篙灣興建基建設施，不包括舊船廠用地內的基建設施(合約B)	2001年10月12日	2005年4月14日	2005年4月14日
(c) 拆卸一間舊船廠及在該處興建基建設施(合約C)	2002年7月30日	2005年8月19日	2005年8月19日

資料來源：土木工程拓展署的記錄

土木工程拓展署須按非常緊迫的時間表完成上述三份工程合約。該三份合約在預定完工日期或之前已大致完工。

---

註1：前土木工程署及前拓展署於二零零四年七月合併成為土木工程拓展署。土木工程拓展署的組織圖載於附錄A。為求簡便，在本報告書內，土木工程署亦稱為土木工程拓展署。同樣，土木工程署署長亦稱為土木工程拓展署署長。

## 帳目審查

1.5 審計署在二零零三年就土木工程拓展署合約 A 的管理工作進行帳目審查。審查結果(主要關於在二零零一年八月就合約 A 簽訂的附加協議(註 2))已載於二零零三年十月發表的《審計署署長第四十一號報告書》第 4 章“竹篙灣填海工程第一期”內。

1.6 合約 B 和 C 於二零零五年大致完工。二零零六年四月，土木工程拓展署與合約 A 的承建商(承建商 A)簽訂和解協議，以解決有關填海工程海沙供應的一些合約事宜。審計署最近審查土木工程拓展署在管理合約 A、B 及 C 方面的工作。這次審查工作集中於以下範疇：

- (a) 填海工程的海沙供應(第 2 部分)；
- (b) 合約工程的更改(第 3 部分)；及
- (c) 修改移交土地的日期(第 4 部分)。

審計署發現，土木工程拓展署在管理工程合約方面有可改善之處，並就有關問題提出多項建議。

## 鳴謝

1.7 在帳目審查期間，土木工程拓展署人員充分合作，審計署謹此致謝。

---

註 2：該協議主要是關乎承建商需符合若干環境方面的要求，導致土木工程拓展署購回有關的延長完工時間。

## 第 2 部分：填海工程的海沙供應

2.1 本部分探討土木工程拓展署在合約 A 填海工程海沙供應方面的管理工作。

### 合約 A 的填海工程

2.2 土木工程拓展署於二零零零年四月二十九日把作價 39.77 億元的合約 A 批給承建商 A，在竹篙灣以填海方式平整約 200 公頃的土地。根據合約，承建商 A 須在二零零三年一月或之前完成填海工程。土木工程拓展署委聘顧問 (顧問 A) 擔任合約的工程師。

2.3 在該發展項目的規劃階段，土木工程拓展署預計，填海工程約需 6 000 萬立方米的填料 (主要是海沙)。海洋填料委員會 (註 3) 界定所需的海沙可從下述地方取得：

- (a) 東博寮海峽 (見第 2.4 至 2.17 段)；及
- (b) 外伶仃島附近的內地水域 (見第 2.23 至 2.31 段)。

圖一顯示東博寮海峽和外伶仃島的位置。

---

註 3：海洋填料委員會 (前稱填料管理委員會) 負責尋找和管理海洋填料資源的供應，以應付工程計劃的需求。該委員會由土木工程拓展署署長出任主席，成員來自有關決策局和部門的代表。土木工程拓展署填料管理部負責向該委員會提供支援服務。

圖一

東博寮海峽和外伶仃島



資料來源：土木工程拓展署的記錄

## 東博寮海峽的海沙供應

### 一九九二年進行的實地勘測

2.4 一九九零年，土木工程拓展署得悉東博寮海峽一帶為有潛力的海沙供應區。一九九二年，該署委託一組專家顧問在東博寮海峽進行實地勘測。結果顯示：

- (a) 該處可提供約7 700 萬立方米的海沙；及
- (b) 進行磁性勘測時，發現有地磁異常情況。所發現的三個主要地磁異常情況可能是金屬碎屑引致，或會損害挖掘機。

### 在香港水域進行挖掘工程的指引

2.5 土木工程拓展署在九十年代初進行港口及機場發展工程計劃期間，發現本港海床廣泛分佈各類型的軍火(主要是戰時遺留下來未引爆的炸彈、炮彈、手榴彈和水雷)。海洋填料委員會於一九九三年向有關承建商和顧問發出指引，指示在香港水域進行挖掘作業時所應採取的措施，以減低與軍火有關的風險。該指引其後在一九九六年及二零零零年獲修訂。經修訂的指引包括以下要點：

- (a) 舊軍事平面圖顯示，香港水域內多個不同地方，包括東博寮海峽，佈有水雷；及
- (b) 在香港水域(例如在青衣西)的海床挖掘物料時，曾發生軍火爆炸事故。這些爆炸通常在抽吸泵或抽吸管發生。作為防範措施，挖掘設備應配備過濾裝置，以防止直徑大於150毫米的軍火進入抽吸泵或抽吸管。

### 二零零零年進行的海洋磁性勘測

2.6 二零零零年一月，土木工程拓展署展開在東博寮海峽海洋磁性勘測。該次勘測(於二零零零年三月完成)同樣發現一些地磁異常情況。海洋填料委員會於二零零零年三月批准在東博寮海峽挖沙，供竹篙灣填海工程使用，但要遵守若干條件(例如在進行挖沙期間，須採取紓減環境影響的措施)。

### 承建商 A 進行的挖掘工程

2.7 二零零零年二月，海洋填料委員會秘書建議土木工程拓展署專責事務處(註4)應在合約A內加入一項條款，促使承建商注意在東博寮海峽可能有金屬障礙物(正如一九九二年進行的實地勘測所顯示——見第2.4(b)段)。土木工程拓展署於二零零零年四月批出合約A，並加入上述條款。根據土木工程拓展署填料管理部於二零零一年二月向該署專責事務(工程)部發出的便箋，二零零零年二月提出加入建議的條款，是因為本港海床普遍分佈有軍火以及特別是在東博寮海峽發現有地磁異常情況。

2.8 承建商 A 於二零零零年十月開始在東博寮海峽進行挖沙工程，並使用海洋填料委員會指引所建議的配備過濾裝置(見第2.5(b)段)。在進行挖掘工程期間，承建商 A 發現未引爆的軍火物品(見第2.10段表二)。土木工程拓展署於二零零一年一月通知主題公園計劃的督導委員會(下稱“督導委員會”——註5)，指出由於發現未引爆軍火，填海工程的進度受到影響。

### 在二零零一年及二零零二年探測未引爆軍火

2.9 二零零一年二月，土木工程拓展署得悉：

- (a) 承建商 A 在東博寮海峽挖沙的配備安裝過濾裝置，以篩隔 150 毫米或更大的未引爆軍火物品。有關使用一種過濾器，以篩隔 120 毫米或更大的未引爆軍火物品的問題，曾予研究，不過發現這種裝置不合適，因為會減低挖沙的速度；及
- (b) 在把海沙泵上岸時，有關使用一種裝置篩隔未引爆的軍火，曾予嘗試，但發現這樣做會增加軍火爆炸的機會。承建商 A 改為在竹篙灣填海土地上探測埋藏的軍火並採用一種可探測平整水平以下 2 至 3 米深(視乎金屬物品的大小)的金屬物品的儀器。

二零零一年三月，承建商 A 開始在以東博寮海峽海沙平整的填海土地上進行探測工程。

---

註 4：專責事務處負責管理竹篙灣發展工程。

註 5：督導委員會在二零零零年二月成立，由財政司司長出任主席，負責監督竹篙灣發展工程。督導委員會的成員包括旅遊事務專員、土木工程拓展署署長，及有關決策局的代表。

2.10 二零零一年三月，顧問A應土木工程拓展署的要求，物色了專家(專家A)探測軍火。同月，土木工程拓展署就專家A建議在填海土地深度達平整水平以下2米範圍進行獨立探測，諮詢未來的土地使用者。二零零一年六月，土木工程拓展署委聘專家A進行獨立的探測工程。二零零二年八月，承建商A和專家A完成探測工程。在二零零零年十月至二零零二年八月期間，共發現427個未引爆軍火物品(見表二)。

表二

發現未引爆軍火物品的數目  
(二零零零年十月至二零零二年八月)

日期	挖沙期間	在填海土地	總計
二零零零年十月至十二月	11	— (註1)	11
二零零一年一月至三月	105	6	111
二零零一年四月至六月	78	2	80
二零零一年七月至九月	61	88	149
二零零一年十月至十二月	1	68	69
二零零二年一月至三月	—	2	2
二零零二年四月至六月	—	3	3
二零零二年七月至八月	—	2	2
	—	—	—
總計	256	171	427

資料來源：土木工程拓展署的記錄

註1：探測工程在二零零一年三月展開。

註2：挖沙工程在二零零一年十一月完成。

2.11 土木工程拓展署於二零零一年十月通知督導委員會：

- (a) 承建商 A 已採取預防措施，在挖沙時把 150 毫米或更大的未引爆軍火物品篩隔，並在填海區進行探測，以找出埋藏在地下至 2 米深而少於 150 毫米的軍火物品；及
- (b) 採取預防措施(見上文 (a) 項)和壓實填海土地後，餘下小型軍火物品日後爆炸的風險甚低。

### **在二零零二年及二零零三年探測未引爆軍火**

2.12 在二零零一年十一月至二零零二年六月期間，土木工程拓展署與未來的土地使用者商議處理有關軍火事宜。二零零二年六月，土木工程拓展署同意檢討是否需要採取進一步的預防措施，以減低遺留於填海土地軍火的剩餘風險。

2.13 二零零二年六月，合約 B 的工程師(即顧問 B —— 見第 3.3 段)以土木工程拓展署的名義，委聘另一專家(專家 B)，評估埋在填海土地下至 3 米深範圍但仍未被發現未引爆軍火的剩餘風險。二零零二年七月底，專家 B 根據二零零一年及二零零二年探測工程所搜集的資料，完成風險評估，並建議：

- (a) 探測工作或應擴大範圍至 3 米的深度，以找出埋在有關填海土地的軍火，減輕軍火自然爆炸的影響；及
- (b) 日後在填海土地範圍展開公用設施的深層挖掘工程和建築物的地基工程時，也應進行探測。

2.14 二零零二年八月，督導委員會表示土木工程拓展署準備在以東博寮海峽海沙平整的填海土地進行探測，深度至 3 米範圍。同月，土木工程拓展署(經顧問 B)指示合約 B 的承建商(承建商 B —— 見第 3.2 段)，為有關土地平整水平以下至 3 米深範圍(註 6)進行探測。當時承建商 B 已在竹篙灣展開基建工程。探測工程會在以東博寮海峽海沙平整的土地進行，但不包括若干指定地方和建造工程已大致完工的地方。二零零三年一月及十二月，在與未來的土地使用者商議後，土木工程拓展署(經顧問 B)再指示(註 7)承建商 B 在某些指定地方進行探測。

---

註 6： 在某些指定地方，探測的深度達 6 米(見第 2.13(b) 段)。

註 7： 二零零八年二月，土木工程拓展署通知審計署，發出指示是應未來土地使用者的要求。

2.15 承建商B於二零零四年三月完成有關探測工程。在二零零二年八月至二零零四年三月期間，承建商B發現22個未引爆軍火物品(見表三)。

表三

發現未引爆軍火物品的數目  
(二零零二年八月至二零零四年三月)

日期	數目
二零零二年八月至九月	4
二零零二年十月至十二月	15
二零零三年一月至三月	0
二零零三年四月至六月	1
二零零三年七月至九月	1
二零零三年十月至十二月	0
二零零四年一月至三月	1
總計	22

資料來源：土木工程拓展署的記錄

2.16 二零零三年九月，顧問B告知土木工程拓展署：

- (a) 探測工程屬合約B的工程更改；及
- (b) 有關工程延誤了承建商B的工程及承建商B有權獲得延長完工時間。

二零零三年十一月，鑑於有關工程項目需如期完成，財經事務及庫務局批准土木工程拓展署與承建商B簽訂附加協議。土木工程拓展署向承建商B支付一筆過款項，以採取措施，使合約B工程可按原定日期完工。此外，土木工程拓展署根據顧問B的評估，向承建商B支付一筆過款項，作為探測工程的費用。

### *土木工程拓展署的意見*

2.17 二零零八年二月，土木工程拓展署通知審計署：

- (a) 多年來，香港的海床鋪設了許多管道／電纜和佈滿多種磁性物體。在挖掘工程前進行海洋磁性勘測，經常可發現海床有磁性物體；
- (b) 二零零一年三月，收到土木工程拓展署提出在填海土地下首2米深範圍進行探測的建議後(見第 2.10 段)，未來的土地使用者鼓勵土木工程拓展署展開有關探測工程；
- (c) 所發現的未引爆軍火物品主要包括炮彈，並沒有發現水雷；及
- (d) 由於已採取安全措施，工程項目進行期間，並無發生任何因軍火物品而引致受傷或不幸事故。

### **審計署的意見和建議**

#### *有需要在填海工程合約內訂明預防措施*

2.18 根據一九九二年的實地勘測報告，發現到的三個主要地磁異常情況可能是金屬碎屑引致，或會損害挖掘機(見第2.4(b)段)。由於香港的海床普遍分佈有軍火以及特別是在東博寮海峽發現地磁異常情況，土木工程拓展署在合約A內加入一項條款，促使承建商A注意在東博寮海峽可能有金屬障礙物(見第2.7段)。雖然海洋填料委員會的指引建議在香港水域進行挖掘作業時，應使用過濾裝置作為預防措施，以減低與軍火有關的風險(見第2.5段)，但合約A並沒有訂明這些措施。審計署注意到，承建商A已按照指引採取相關預防措施。審計署認為，作為良好做法，土木工程拓展署日後在處理類似的填海工程合約時，應訂明進行挖掘作業時所需採取的預防措施，以減低與軍火有關的風險。

#### *有需要在基建工程合約內訂明探測工程*

2.19 在進行挖沙期間，承建商A發現未引爆的軍火物品(見第2.8段)。在與未來的土地使用者商議後(見第 2.17(b) 段)，土木工程拓展署委聘專家A在以東博寮海峽海沙平整的填海土地進行探測，範圍達2米深(見第2.10段)。土木工程拓展署諮詢未來土地使用者和督導委員會後，承建商B於二零零二年八月至二零零四年三月期間，在以東博寮海峽海沙平整的土地展開探測工程，深

度達平整水平以下3米深範圍。土木工程拓展署向承建商B支付一筆過款項，以採取措施，使合約B工程可按原定日期完工(見第2.16段)。

2.20 審計署注意到，土木工程拓展署與未來的土地使用者商議後才採取行動，要求承建商B在相關的填海土地進行探測工程。審計署認為，日後若在填海土地上進行基建工程，而在該土地上已發現大量未引爆軍火物品，在因應情況諮詢未來的土地使用者後，應考慮在基建工程合約訂明所需進行的探測工程。

### 審計署的建議

2.21 審計署建議，土木工程拓展署署長：

- (a) 在處理填海工程合約時，如採用的海沙來自可能分佈有未引爆軍火的海床，應在合約訂明所需採取的預防措施，以盡量減低與軍火有關的風險(見第2.18段)；及
- (b) 若在填海土地上進行基建工程，而在該土地上已發現大量未引爆軍火物品，在因應情況諮詢未來的土地使用者後，應在基建工程合約內訂明所需進行的探測工程(見第2.20段)。

### 當局的回應

2.22 土木工程拓展署署長歡迎第2.21段所述審計署的建議。他表示：

- (a) 在批出合約A前，海洋填料委員會透過發出指引的方式，向建造業所有從事挖掘工程的承建商廣泛宣傳在挖掘作業時所需採取的預防措施，以減低與軍火有關的風險。承建商A在履行合約A時遵守有關指引；
- (b) 儘管有關方面認為指引有用，土木工程拓展署會考慮政府與承建商之間分擔風險的最佳方法，就是如第2.21(a)段所述，在所有日後的挖掘合約內，訂明所需採取的預防措施；及
- (c) 在諮詢未來土地使用者後，在基建工程合約內訂明所需進行探測工程這項建議是否實際可行，要視乎基建工程合約的時間安排和能否及早找到未來的土地使用者。土木工程拓展署會實行第2.21(b)段所述的建議措施。

## 內地水域的海沙供應

### 一九九三年進行的實地勘測

2.23 一九九三年，海洋填料委員會得悉內地水域可供應海沙。一九九三年年底，土木工程拓展署委聘工程顧問和一間公司(X公司——註8)，在南中國水域的海沙來源進行實地勘測。勘測結果顯示，外伶仃島附近一帶含有適合填海的海沙。一九九六年七月，土木工程拓展署獲悉外伶仃島附近的海沙，可供竹篙灣填海工程使用。

### 在投標資格預審期間向投標者提供的資料

2.24 一九九九年九月，財經事務及庫務局批准土木工程拓展署為合約A進行投標資格預審。一九九九年十一月，土木工程拓展署在發給投標資格預審申請者的投標資格預審文件內載述，東博寮海峽可供應1 500萬立方米的海沙，及中標者須負責從自己的海沙來源採購其餘的海沙(4 500萬立方米)。為此，土木工程拓展署在投標資格預審文件內加入一份有關內地水域海沙供應的資料文件，供申請者參考。該署在資料文件載述多項事宜，其中列明外伶仃島附近一帶的海沙來源豐富，及承建商如擬採用這一帶的海沙來源，可與X公司協商。X公司會協助承建商取得所需牌照。投標資格預審文件中亦述明：

- (a) 政府與X公司或資料文件所提及的聯絡人並無任何合約關係；及
- (b) 有關的資料文件僅供參考用，並非投標資格預審文件的一部分。

## 招標

2.25 二零零零年一月二十九日，合約A的招標文件經法律審查後，土木工程拓展署邀請經預先審定資格的投標者投標(註9)。截標日期是二零零零年三月十日。二零零零年二月，四名投標者(包括後來獲批合約的投標者，即承建商A)要求延長投標期，他們的理由各有不同，包括需要更多時間從自己的海沙來源找到足夠和合適的海沙供應。由於該項發展已訂定重要的目標日期，土木工程拓展署沒有答應他們的要求。二零零零年二月十四日，因應投標者要求

---

註8：二零零八年二月，土木工程拓展署告知審計署，指X公司持有供應外伶仃一帶海沙的有效許可證(有效期至一九九九年十二月)。

註9：第2.24段所述的資料文件並沒有納入招標文件或合約A。合約A的招標文件要求投標者在標書內加入自覓海沙來源的資料。

提供有關在外伶仃一帶進行勘測和探土工程的資料，顧問A致函所有投標者，述明他們須向負責外伶仃一帶海沙供應的本地代理或有關機構索取相關資料。

### 外伶仃一帶的海沙供應

2.26 二零零零年四月二十九日，土木工程拓展署批出合約A。二零零零年七月，土木工程拓展署注意到：

- (a) X公司並沒有取得供應外伶仃一帶海沙所需的許可證(根據當時(修訂)的法規)；及
- (b) 承建商A須透過另一名供應商取得填海工程所需的海沙。

2.27 二零零一年七月，承建商A與另一間公司就海沙供應達成協議。該公司持有在外伶仃一帶挖沙的許可證。在二零零一年八月至二零零二年九月期間，承建商A進行的填海工程所用的海沙，除來自東博寮海峽外，也來自外伶仃一帶。

2.28 二零零一年十二月，承建商A向土木工程拓展署提出索償，理由是他未能如一九九九年的資料文件所建議，從X公司取得海沙(見第2.24段)。承建商A要求支付為向另一名供應商取得海沙所涉及的額外費用。

2.29 二零零二年九月，承建商A要求顧問A就索償作出決定。同月，顧問A通知土木工程拓展署和承建商A：

- (a) 根據合約規定，從自己的海沙來源購沙完全是承建商A的責任；及
- (b) 承建商A其後從外伶仃一帶取得海沙，足以證明這是可行的。

2.30 二零零三年十二月，合約A下的工程全部完工(註10)。二零零四年四月，土木工程拓展署得悉承建商A要求透過仲裁解決索償。為此，土木工程拓展署在發展局法律諮詢部(工務)(註11)的協助下，覆檢承建商A的索償。該署得悉：

- (a) 雖然在一九九九年的投標資格預審文件中述明，有關內地水域海沙供應的資料文件僅供參考用，並非投標資格預審文件的一部分

---

註10：根據合約A，除非得到土木工程拓展署和承建商A的書面同意，否則在工程完工前，不應把爭議提交仲裁人。

註11：發展局於二零零七年七月成立，負責前環境運輸及工務局的工務政策職務。為求簡便，在本報告書內，環境運輸及工務局亦稱為發展局。

(見第 2.24(b) 段)，但該文件並沒有明確訂明免除這些資料所引致的法律責任；

- (b) 該文件也沒有明確聲明，所提供的資料只限於投標資格預審階段；及
- (c) 儘管資料文件並沒有納入招標文件或合約 A，土木工程拓展署仍須就資料文件所載資料負法律責任。

2.31 二零零六年一月，在取得發展局法律諮詢部(工務)的意見和財經事務及庫務局的批准後，土木工程拓展署開始與承建商A商議索償事宜。二零零六年四月，土木工程拓展署與承建商A簽訂和解協議。土木工程拓展署其後支付承建商A一筆過款項，作為所提出索償的全面及最終解決方法。

### 審計署的意見和建議

#### *有需要明確聲明免除法律責任*

2.32 雖然土木工程拓展署在一九九九年合約 A 的投標資格預審文件中述明，有關內地水域海沙供應的資料文件僅供參考，但沒有明確訂明免除這些資料所引致的法律責任(見第 2.30(a) 段)。該文件也沒有明確聲明，所提供的資料只限於投標資格預審階段(見第 2.30(b) 段)。審計署認為，日後如有類似情況，土木工程拓展署應在諮詢法律意見後，考慮在投標資格預審文件內加入明確聲明，以免除所引致的法律責任。

#### *有需要就投標資格預審文件徵詢法律意見*

2.33 根據《工程管理手冊》，如工程合約價值3億元或以上，在招標前，有關的招標文件應由發展局法律諮詢部(工務)審查。不過，該手冊並沒有規定，投標資格預審文件也需要經過類似的法律審查。審計署認為，日後在處理類似的合約時，土木工程拓展署應就投標資格預審文件載有涉及有重大財政影響或商業敏感資料的有關部分，徵詢法律意見。

### 審計署的建議

2.34 審計署建議，日後招標承投工程合約時，土木工程拓展署署長應：

- (a) 在徵詢法律意見後，考慮在投標資格預審文件內加入明確聲明，以免除所引致的法律責任(見第 2.32 段)；及

- (b) 就投標資格預審文件載有涉及有重大財政影響或商業敏感資料的有關部份，徵詢法律意見(見第2.33段)。

#### 當局的回應

2.35 土木工程拓展署署長歡迎第2.34段所述審計署的建議，並會於日後的工程項目中實施。他表示土木工程拓展署正在擬備有關指引。

### 第3部分：合約工程的更改

3.1 本部分探討土木工程拓展署在合約B和C下工程更改的管理工作。

#### 批出合約B和C

3.2 二零零一年十月，土木工程拓展署把合約B批給承建商B，作價20.87億元，以承辦竹篙灣的基建工程。二零零二年七月，土木工程拓展署把合約C批給一名承建商(承建商C)，作價13.82億元，以拆卸舊船廠及在該幅用地上興建一些基礎設施。

3.3 根據合約B和C，承建商須進行多項工程，包括一些環境美化工程(註12)。土木工程拓展署委聘顧問B擔任合約B和C的工程師，同時也委聘園景顧問協助管理該兩份合約。

#### 管理合約工程的更改

##### *合約工程更改的規例和指引*

3.4 在履行建造合約期間，合約工程師可向承建商發出更改令。規管在工程合約下發出更改令的規例和指引載於表四。

---

註12：這項工程包括興建園景美化土堤、在路旁和重固的斜坡地帶種植花木。

表四

## 規管發出更改令的規例和指引

項目	規例／指引	詳情
(a)	《物料供應及採購規例》 第 520 條及規例 附錄 V(B)	<p>如要對合約作出任何可增加原來合約價值的更改，必須獲得適當授權人員的批准，詳情如下：</p> <p>(i) 如為完成原來合約規定的工程而必須作出更改，而這些更改所涉及的款額逾 300 萬元，須獲得管制人員的批准；及</p> <p>(ii) 如進行不屬於原來合約規定但仍屬工程項目範圍內的額外工程，而這些工程更改涉及的款額逾 300 萬元，須獲得財經事務及庫務局的批准。</p>
(b)	《工程管理手冊》— 第 7 章第 13 分部	在工程師發出任何更改令前，工程人員應查核額外工程是否在原來合約的規定內和會否增加合約金額，以確定是否需要適當授權人員 (例如管制人員或財經事務及庫務局) 的批准。在發出更改令前，必須事先徵求批准。
(c)	《土木工程拓展署技術通告第 5/2007 號》(註)	在決定發出更改令前，必須確定有關更改對整體財政的影響。如有關更改須取得土木工程拓展署署長的批准，工程人員在確定有關需要後，應擬備書面申請，徵求署長批准。

資料來源：土木工程拓展署的記錄

註：此項技術通告於一九九九、二零零四和二零零五年發出的版本載有類似條文，闡述發出更改令的詳情。

### 審計署的審查

3.5 審計署揀選了在合約 B 下所發出兩項價值最高的更改令 (個案 A 及 B) 和在合約 C 下所發出價值最高的更改令 (個案 C)，進行審查。

#### 個案 A (合約 B)

- 二零零二年七月，專家 B 建議在填海土地探測埋藏的軍火時，工程或可擴大至 3 米深範圍 (見第 2.13 段)。二零零二年八月，土木工程拓展署 (經顧問 B) 指示承建商 B 進行探測工程。工程在同月展開。
- 二零零二年九月，顧問 B 就探測工程所涉及的費用，提交初步評估。二零零二年十月，土木工程拓展署就顧問 B 的評估費用，提出了一些意見。
- 二零零二年十二月，顧問 B 向土木工程拓展署提交更改工程授權書的申請和費用預算。同月，土木工程拓展署的工程人員呈報土木工程拓展署署長，徵求批准進行探測工程，並在申請書中述明：
  - ◆ 合約 B 並無條款訂明須進行探測工程，因此有需要更改合約 B 的工程，以涵蓋這項工程；及
  - ◆ 工程價值估計逾 300 萬元。根據《物料供應及採購規例》的規定，工程必須獲得土木工程拓展署署長批准。
- 二零零二年十二月，土木工程拓展署署長就這項探測工程給予事後批准 (在承建商 B 獲指示進行工程後約 4 個月)。
- 土木工程拓展署於二零零三年一月和十二月指示承建商 B (經顧問 B) 在某些指定地方進行進一步的探測工程 (見第 2.14 段)。該工程在二零零四年三月完成。
- 二零零五年八月，顧問 B 向土木工程拓展署提交更改工程授權書的申請和費用預算。同月，土木工程拓展署的工程人員呈報土木工程拓展署署長，徵求批准進行進一步的探測工程，並在申請書中述明工程所涉及的費用逾 300 萬元。
- 二零零五年九月，土木工程拓展署署長就進行進一步的探測工程給予事後批准 (在承建商 B 於二零零三年十二月獲指示進行工程後約 21 個月)。

資料來源：土木工程拓展署的記錄

### 個案 B (合約 B)

- 二零零二年七月，土木工程拓展署 (經顧問 B) 指示承建商 B 就環境美化工程進行一些更改。同月，顧問 B 告知土木工程拓展署，根據初步評估，工程所涉及的費用將逾 300 萬元。
- 二零零二年十二月，在承建商 B 提供進一步的佐證後，顧問 B 向土木工程拓展署提交更改工程授權書的申請和修訂的費用預算。
- 二零零三年一月，土木工程拓展署就顧問 B 的費用預算，徵詢獨立工料測量師的意見。測量師的意見於二零零三年五月送交顧問 B。
- 二零零四年一月，顧問 B 再次向土木工程拓展署提交更改工程授權書的申請和修訂的費用預算。
- 二零零四年四月，土木工程拓展署的工程人員呈報土木工程拓展署署長，徵求批准更改工程。同月，署長就這項工程給予事後批准 (在承建商 B 獲指示進行工程後約 21 個月)。

資料來源：土木工程拓展署的記錄

### 個案 C (合約 C)

- 二零零三年四月，土木工程拓展署 (經顧問 B) 指示承建商 C 就環境美化工程進行一些更改。
- 二零零三年八月，顧問 B 向土木工程拓展署提交更改工程授權書的申請和逾 300 萬元的費用預算。
- 二零零三年九月，土木工程拓展署就顧問 B 的申請提出一些意見。
- 二零零四年一月，顧問 B 再次向土木工程拓展署提交更改工程授權書的申請和修訂的費用預算。
- 二零零四年二月，土木工程拓展署的工程人員呈報土木工程拓展署署長，徵求批准更改工程。同月，署長就這項工程給予事後批准 (在承建商 C 獲指示進行工程後約 10 個月)。

資料來源：土木工程拓展署的記錄

### 土木工程拓展署的意見

3.6 二零零八年二月，土木工程拓展署通知審計署：

- (a) 個案 A 至 C 的情況非常特殊，因為有關工程須按非常緊迫的時間表進行。土木工程拓展署已向督導委員會匯報各項有關的工程更改，而土木工程拓展署署長正是該委員會的成員。署長支持有關更改工程；及
- (b) 在發出更改工程指示後，署長才給予正式的書面批准，主要是因為要準確計算出這些個案的各項費用預算需時較長。

### 審計署的意見和建議

#### 有需要遵守《物料供應及採購規例》

3.7 《物料供應及採購規例》第 520 條規定，如為完成工程而必須作出更改，而預計工程價值逾 300 萬元，便須獲得管制人員的批准（見第 3.4 段表四 (a)(i) 項）。此外，正如《工程管理手冊》所載，在發出更改令前，必須事先徵求批准（見第 3.4 段表四 (b) 項）。不過，審計署在審查個案 A 至 C 時，發現土木工程拓展署人員是在發出工程更改令後，才徵求土木工程拓展署署長的批准。審計署認為，這方面有可改善的空間。

3.8 審計署建議土木工程拓展署署長應提醒屬下人員，根據《物料供應及採購規例》及《工程管理手冊》，如要更改合約的工程（預計款額逾 300 萬元及為完成合約工程而必須作出更改），需事先徵求他的批准（見第 3.7 段）。

### 當局的回應

3.9 土木工程拓展署署長歡迎第 3.8 段所述審計署的建議。他表示，土木工程拓展署會提醒員工遵循相關的指引。

### 合約 B 和 C 的種植工程有所重覆

3.10 根據合約 B（於二零零一年十月批出）的圖則，承建商 B 須在面積約 6 000 平方米的地方（土地 L）進行種植工程。根據合約 C（於二零零二年七月批出），承建商 C 會在二零零五年四月接管土地 L 以進行一些種植工程。

3.11 二零零二年十月，承建商 B（與承建商 C 屬同一公司）注意到土地 L 的種植工程同時載於合約 B 和 C 的圖則內，於是要求顧問 B 作出澄清。二零零二

年十二月，在諮詢園景顧問後，顧問B通知承建商B應根據合約B在土地L進行種植工程。

3.12 二零零三年一月，顧問B徵求土木工程拓展署批准從合約C中刪除土地L的種植工程。二零零三年二月，考慮到合約B所訂的樹木已採購，以及在合約B下土地L的種植物料費用低於在合約C下的費用，土木工程拓展署批准顧問B的建議。同月，顧問B指示承建商C刪除有關的種植工程。

3.13 鑑於土地L的種植工程同時載於合約B和C內，土木工程拓展署指示園景顧問檢討該兩份合約的種植工程設計。土木工程拓展署通知審計署，表示其後再沒有從兩份合約的種植工程設計中找到不相符之處。

3.14 二零零三年九月，顧問B通知土木工程拓展署，刪除合約C的種植工程，不會引致任何額外的費用。顧問B表示：

- (a) 承建商C在二零零五年接管土地L時，該土地的種植工程應已按照合約B完成，故無需按合約C進行種植工程；及
- (b) 因此，根據合約條款，指示從合約C中刪除這些工程是有效的。

## 審計署的意見和建議

### *有需要加強查核合約文件*

3.15 土地L的種植工程同時載於合約B和C的圖則。根據《工程管理手冊》，所有構成合約一部分的圖則，應在招標前查核清楚。審計署認為，土木工程拓展署應採取措施，在招標前加強查核合約文件。

3.16 審計署建議，日後管理工程合約時，土木工程拓展署署長應採取有效措施，以加強查核合約文件，確保符合《工程管理手冊》的規定(見第3.15段)。

### 當局的回應

3.17 土木工程拓展署署長歡迎第3.16段所述審計署的建議。他表示，土木工程拓展署會檢討有關的部門指引，並會於日後的工程項目中實施。

## 第 4 部分：修訂移交土地的日期

4.1 本部分探討合約 B 和 C 就移交土地日期所作的修訂。

### 批地條件有關移交土地的規定

4.2 二零零零年九月底，地政總署就使用竹篙灣的填海土地，向承批人發出批地文件。根據批地條件，政府會分兩個階段(註 13)，在基建工程證明已完工後(註 14)，把填海土地移交承批人。當時，按照土木工程拓展署的計劃，填海土地上(包括兩幅土地，下稱土地 M 和土地 N)的工程會在二零零三年七月六日或之前完工。(其後，土木工程拓展署在二零零一年十一月得悉有關各方已同意這工程完工的日期。)

### 合約 B 和 C 所訂的移交土地日期

4.3 二零零一年十月，土木工程拓展署批出合約 B。根據合約 B，承建商 B 應在二零零五年四月或之前，把土地 M 交還政府。二零零八年二月，土木工程拓展署告知審計署，顧問 B 認為承建商 B 需要土地 M (作為沿海的一個工地)，直至二零零五年四月合約工程的預定完工日期止。

4.4 二零零二年四月三十日，土木工程拓展署就合約 C 進行招標。招標文件訂明，中標者應在二零零五年七月或之前，把土地 N (合約 C 的一個工地) 交還政府。

4.5 二零零二年七月十二日(合約 C 截標後)，土木工程拓展署就可否在二零零三年七月後的一段期間(見第 4.2 段)保留土地 M (供承建商 B 使用) 和土地 N (供承建商 C 使用)，徵詢律政司及地政總署的意見。二零零二年七月二十日，土木工程拓展署獲悉土地 M 和 N 須在二零零三年七月後一段合理時間內移交承批人。

4.6 二零零二年七月三十日，土木工程拓展署批出合約 C (合約 C 規定承建商 C 須在二零零五年七月或之前，把土地 N 交還政府——見第 4.4 段)。土木工程拓展署得悉律政司和地政總署的意見後(見第 4.5 段)，在二零零二年七月至二零零三年年中，與承批人商議有關分階段移交土地 M 和 N 的安排。

### 修訂合約 B 和 C 的移交土地日期

4.7 二零零三年七月中，承批人同意土木工程拓展署的建議如下：

---

註 13：批地文件並無訂明移交日期。

註 14：一名獨立顧問獲委聘視察基建工程，以發出完工證明書。

- (a) 部分土地M會 在二零零三年八月或之前移交承批人，其餘部分則在二零零四年十月或之前移交；及
- (b) 部分土地N 會在二零零三年八月或之前移交承批人，其餘部分則在二零零五年一月或之前移交。

4.8 二零零三年九月，經財經事務及庫務局批准，土木工程拓展署分別與承建商B和承建商C簽訂附加協議，以便可以在合約規定的時限之前，收回土地M和N (根據合約規定，承建商B和C可以分別保留土地M和N至二零零五年四月及七月)。其後，土木工程拓展署分別向該兩名承建商支付一筆過款項，以解決有關事宜。土木工程拓展署也在小蠔灣(位於竹篙灣西面)提供若干土地給承建商B和C，作為臨時工地。

#### 土木工程拓展署的內部調查

4.9 在二零零三年七月至九月期間，土木工程拓展署獨立調查委員會(委員會——註15)就有關事件進行調查，以提供獨立意見。在是次調查中，委員會集中調查合約B(註16)。在二零零三年十月的報告中，委員會表示：

- (a) 合約B並沒有條文訂明於二零零三年年中交還土地M；
- (b) 沒有文件載明(在合約B截標前)把土地M延遲交回承批人的安排；
- (c) 負責統籌竹篙灣發展工程的土木工程拓展署專責事務處，在批出合約B前，沒有發現有關土地M移交日期的問題，也沒有作出修正；及
- (d) 在專責事務處內，專責事務(統籌)部負責就批地事宜與地政總署聯絡，而專責事務(工程)部則負責管理合約B。雖然專責事務(工程)部負責確保合約B的條款與批地條件相符，但合約條款與批地條件卻有抵觸，忽略這情況的原因如下：
  - (i) 專責事務(工程)部在該事件期間的工作量非常繁重。該部人員須按非常緊迫的時間表完成多項工作，如在短時間內查核數千張圖則，及與各方面聯絡以把他們的要求納入合約B；

---

註15：委員會的成員包括土木工程拓展署助理署長(擔任主席)和該署三名專業人員。他們並非該署專責事務處人員。

註16：二零零八年二月，土木工程拓展署通知審計署，有關合約B和C的土地移交日期事宜是一併處理的。

- (ii) 專責事務(統籌)部與專責事務(工程)部對某些事宜的職務分工可能不太清楚了解，導致有關人員對誰應負責採取跟進行動產生誤解；及
- (iii) 為配合竹篙灣發展工程的預訂完工日期，須按非常緊迫的時間表擬備合約B的標書。由於招標工作在妥善解決所有主要問題前已展開，該署其後發出五份重要的投標附錄。在這些情況下，有關人員可能沒有時間全面仔細審核合約文件。

4.10 委員會建議土木工程拓展署應：

- (a) 檢討專責事務處的組織，包括資源是否足夠、各部之間的職務分工和對關鍵事宜的整體監控；
- (b) 檢討土木工程拓展署專責事務處各部及轄下人員的角色及職責的劃分及有關文件；及
- (c) 改善內部溝通，特別是參與日常工作的管理人員和專業人員之間的溝通。

4.11 二零零四年三月，土木工程拓展署通知發展局，該署已實施委員會的建議。土木工程拓展署表示：

- (a) 已重整專責事務(工程)部和專責事務(統籌)部的架構，以期加強內部和對外的溝通；及
- (b) 該署負責有關事宜的副署長每星期與有關專業人員舉行管理會議，以期增進溝通。

## 審計署的意見和建議

### *有需要在工程合約內加入恰當的移交土地日期*

4.12 根據批地條件，政府會在基建工程證明已完工後，把一幅填海土地(包括土地N)移交承批人。二零零一年十一月，土木工程拓展署得悉有關各方已同意在二零零三年七月六日或之前完成工程(見第4.2段)。二零零二年四月，土木工程拓展署在合約C的招標文件訂明，土地N應在二零零五年七月交還政府(見第4.4及4.9(d)段)。二零零二年七月二十日，在合約C截標後，土木工程拓展署得悉在二零零三年年中把土地N移交承批人會有問題(見第4.5段)。二零零二年七月三十日，土木工程拓展署批出合約C。根據該合約，承建商C須在二零零五年七月或之前交還該幅土地。土木工程拓展署最終與承建商C簽訂附加協議，訂明該承建商須提早交還土地N。土木工程拓展署須

在附近提供地方，作為合約的臨時工地，並支付承建商C一筆過款項，以解決有關事宜。土木工程拓展署其後在二零零三年進行檢討，並已制定改善措施，加強內部和對外的溝通(見第4.11段)。審計署注意到，土木工程拓展署在管理合約C時，須按照緊迫的時間表工作。審計署認為，土木工程拓展署日後應提醒該署人員，需要小心查核工程合約內的移交土地日期，以確保該日期符合相關的批地條件。土木工程拓展署也應把這項查核程序加入投標程序核對表。

#### **有需要把特殊情況告知有關投標委員會**

4.13 根據《物料供應及採購規例》(規例第220條及第三章)，工程部門：

- (a) 在批出價值300萬元以上，但低於3 000萬元的合約前，應徵求工務投標委員會批准，或在批出價值更高的合約前，應徵求中央投標委會批准；及
- (b) 在提交有關投標委員會的投標評估報告內，應述明所作投標書建議相關的任何特殊情況。

不過，土木工程拓展署在二零零二年七月二十二日提交中央投標委員會有關合約C的投標評估報告中，並無提及移交土地的問題。事實上，土木工程拓展署在二零零二年七月二十日已得悉這個問題(見第4.5段)。審計署認為，土木工程拓展署應在這方面作出改善。

#### **有需要發出一般指引**

4.14 土木工程拓展署獨立調查委員會在檢討合約B的移交土地日期事件後，建議土木工程拓展署應改善內部溝通(見第4.10(c)段)。土木工程拓展署已重組專責事務(工程)部及專責事務(統籌)部，以改善內部和對外的溝通(見第4.11(a)段)。審計署認為，土木工程拓展署應發出指引，以便該署其他工程辦事處參與工程管理的人員也可作出改善。

#### **審計署的建議**

4.15 審計署建議土木工程拓展署署長應：

- (a) 提醒土木工程拓展署人員有需要小心查核工程合約內的移交土地日期，以確保該等日期符合相關的批地條件(見第4.12段)；
- (b) 在投標程序核對表中加入一項程序，查核招標文件內的移交土地日期，以確保該等日期符合相關的批地條件(見第4.12段)；

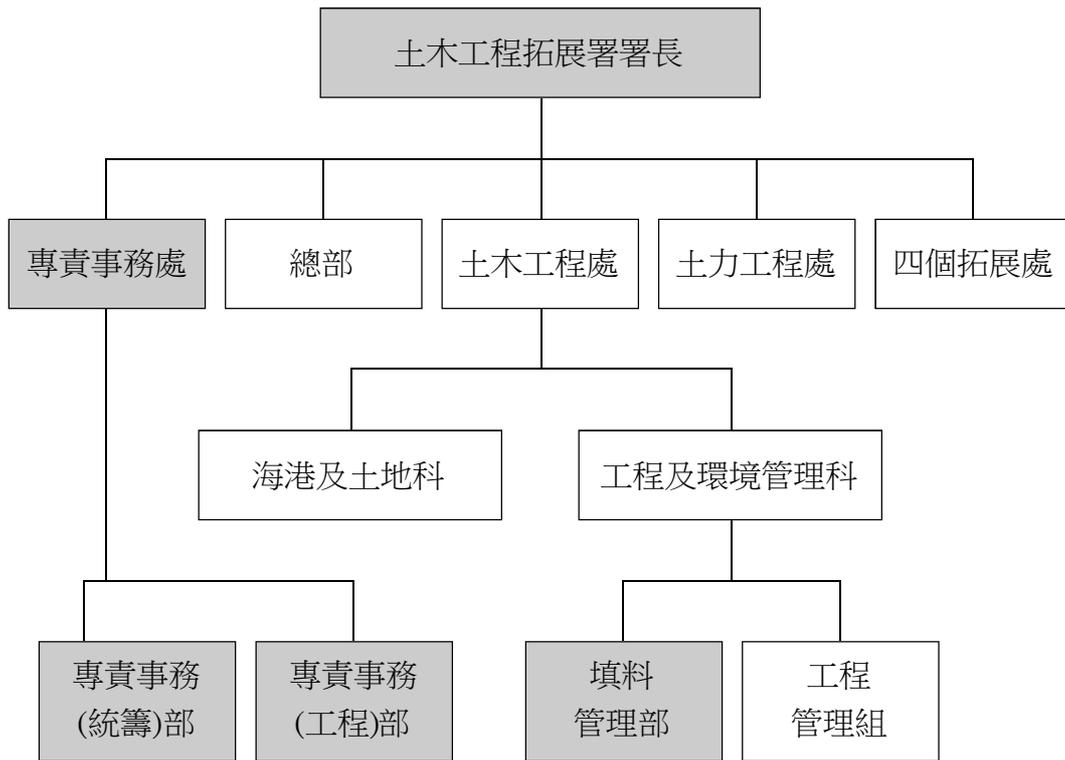
- (c) 按照《物料供應及採購規例》，通知有關的投標委員會所作投標書建議相關的任何特殊情況(見第 4.13 段)；及
- (d) 向土木工程拓展署參與工程管理的人員發出指引，以期在管理工程項目方面改善溝通(見第 4.14 段)。

#### 當局的回應

4.16 土木工程拓展署署長歡迎第 4.15 段所述審計署的建議。他表示：

- (a) 土木工程拓展署會檢討相關的部門指引，並會在日後的工程項目中實施；及
- (b) 至於第 4.15(b) 段所述審計署的建議，土木工程拓展署已修訂《工程管理手冊》的投標程序核對表，並於二零零八年二月公布。修訂的核對表包括一項就招標文件內的土地移交日期的核對，以確保與其他各方所議定互相關連的安排一致。

土木工程拓展署有關辦事處的  
組織圖  
(二零零四年七月一日)



說明：■ 本報告書所提及的辦事處

資料來源：土木工程拓展署的記錄

大事年表

*東博寮海峽的海沙供應 (參閱第 2 部分第 2.4 至 2.17 段)*

一九九二年	土木工程拓展署委託在東博寮海峽進行的實地勘測發現有地磁異常情況。
一九九三年	海洋填料委員會發出指引，指示在香港水域進行挖掘作業時應採取的措施，以減低與軍火有關的風險。
二零零零年一月至三月	土木工程拓展署展開在東博寮海峽進行的海洋磁性勘測，發現有地磁異常情況。  海洋填料委員會批准在東博寮海峽挖沙，供合約A填海工程使用。
二零零零年四月	土木工程拓展署批出合約 A (合約 A 內有一項條款，促使承建商 A 注意在東博寮海峽可能有金屬障礙物)。
二零零零年十月	承建商A開始在東博寮海峽進行挖沙工程，其後並發現有未引爆軍火。
二零零一年三月	承建商A開始在以東博寮海峽海沙平整的填海土地上探測未引爆軍火。
二零零一年六月	土木工程拓展署委聘專家 A 進行獨立的探測工程。
二零零二年六月	顧問 B 委聘專家 B 評估埋在填海土地下至 3 米深範圍但仍未被發現未引爆軍火的剩餘風險。
二零零二年七月	專家 B 建議探測工程或應擴大範圍至 3 米的深度，以找出埋在填海土地的軍火。
二零零二年八月	土木工程拓展署 (經顧問 B) 指示承建商 B，在以東博寮海峽海沙平整的填海土地上進行探測，涵蓋的深度達 3 米。
二零零三年一月及十二月	在與未來土地使用者商議後，土木工程拓展署 (經顧問 B) 再指示承建商 B 在某些指定地方進行探測。
二零零三年十一月	財經事務及庫務局批准土木工程拓展署與承建商 B 簽訂附加協議，以解決延長完工時間的事宜。

**內地水域的海沙供應 (參閱第 2 部分第 2.23 至 2.31 段)**

- 一九九九年十一月 土木工程拓展署在投標資格預審文件加入一份有關內地水域海沙供應的資料文件，供投標資格預審申請者參考。
- 二零零零年四月 土木工程拓展署批出合約 A。
- 二零零零年七月 土木工程拓展署注意到 X 公司並沒有取得供應外伶仃一帶海沙所需的許可證，而承建商 A 須透過另一名供應商取得海沙。
- 二零零一年七月 承建商 A 與另一間公司就海沙供應達成協議。該公司持有在外伶仃一帶挖沙的許可證。
- 二零零一年十二月 承建商 A 向土木工程拓展署提出索償。
- 二零零六年四月 土木工程拓展署與承建商 A 就海沙供應事宜所提出的索償簽訂和解協議，作為全面及最終的解決方法。

**修訂土地移交的日期 (參閱第 4 部分第 4.2 至 4.11 段)**

- 二零零零年九月 地政總署向承批人發出批地文件。
- 按照土木工程拓展署的計劃，一幅填海土地上 (包括土地 M 和 N) 的工程會在二零零三年七月六日或以前完工。
- 二零零一年十月 土木工程拓展署批出合約 B。合約 B 規定承建商 B 須在二零零五年四月或之前，把土地 M 交還政府。
- 二零零一年十一月 土木工程拓展署得悉有關各方已同意該填海土地上的工程完工日期為二零零三年七月六日。
- 二零零二年四月 土木工程拓展署就合約 C 進行招標。招標文件訂明，中標者應在二零零五年七月或之前，把土地 N 交還政府。
- 二零零二年七月二十日 土木工程拓展署獲悉土地 M 和 N 須在二零零三年七月後一段合理時間內移交承批人。

附錄 B  
(續)

- 二零零二年七月三十日 土木工程拓展署批出合約 C。合約 C 規定承建商 C 須在二零零五年七月或之前，把土地 N 交還政府。
- 二零零三年七月中 承批人同意土木工程拓展署有關由二零零三年八月開始，分階段移交土地 M 和土地 N 的建議。
- 二零零三年九月 經財經事務及庫務局批准，土木工程拓展署分別與承建商 B 和承建商 C 簽訂附加協議，以便可以在合約規定的時限之前，收回土地 M 和 N。
- 二零零三年十月 土木工程拓展署獨立調查委員會完成有關事件的調查，並提出多項建議。
- 二零零四年三月 土木工程拓展署通知發展局，該署已實施獨立調查委員會的建議。