



# 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組

## 報告

2014年12月



## 目錄

1. 引言	1
2. 背景	4
3. 港鐵公司的項目管理、監察和成本控制機制	9
4. 香港特區政府採用的監察機制	16
5. 運輸及房屋局的監督角色	21
6. 所發現的體制和其他問題	22
7. 建議	26
附件 1 (只有英文本)	
附件 2 (只有英文本)	
附件 3 (只有英文本)	

## 1. 引言

- 1.1 廣深港高速鐵路香港段（“高鐵香港段”）建成後，會連接內地國家高速鐵路網，讓乘客以每小時高達 200 公里的速度，穿梭香港與內地各個城市。高鐵香港段項目具有重要的策略意義，有助提高香港作為內地門戶的地位。
- 1.2 2010 年 1 月，香港特別行政區政府（“特區政府”）與香港鐵路有限公司（“港鐵公司”）簽訂委託協議，以監督高鐵香港段的建造和啟用。根據協議，港鐵公司以 650 億港元完成該項目，預定竣工日期為 2015 年 8 月 4 日。
- 1.3 2014 年 4 月 15 日，運輸及房屋局（“運房局”）局長宣布高鐵香港段項目會嚴重延誤。隨後，港鐵公司亦宣布竣工時間推遲至 2017 年，確實日期待定。在此之前，港鐵公司從未公開表示該項目的原訂竣工日期需要延後。
- 1.4 這個消息引起公眾廣泛關注，不單因為事出突然，延誤的重大程度似乎令政府驚訝<sup>1</sup>，亦因為很多人憂慮工程延誤會導致嚴重超支。此事不禁令人質疑港鐵公司和政府雙方的能力，即港鐵公司是否有能力在高鐵香港段項目餘下的建造和啟用，貫徹向來在鐵路項目方面所展現的高專業水準，而政府又是否有能力妥為監督該項目。
- 1.5 運房局局長察悉“公眾廣泛關注”，亦為表達政府本身的關注，於 2014 年 5 月 16 日宣布成立獨立專家小組（“小組”），以審視港鐵公司就監督高鐵香港段項目所採用的項目管理制度和成本控制機制，和政府的監察程序。

---

<sup>1</sup> 根據報道，運房局局長於 2014 年 4 月 15 日會見傳媒時說：“對這個消息我是感到非常驚訝和意外，工程延誤顯然令我深感失望和關注。”

- 1.6 政府委任夏正民法官（ the Hon Mr Justice Michael Hartmann, GBS ）為小組主席，另外兩名成員是 Peter Hansford 博士和 Andrew J. Whittle 教授。小組成員的簡歷，載於本報告附件 1（只有英文本）。
- 1.7 小組的職權範圍如下：
- i. 檢討港鐵公司在落實高鐵香港段方面的項目管理、監察和成本控制機制，包括港鐵公司的相關制度、程序、常規和運作模式；
  - ii. 檢討特區政府對港鐵公司推展高鐵香港段項目所採用的監察機制，包括港鐵公司與路政署之間的協調、路政署對項目推展所採用的監察制度、程序、常規和運作模式，以至運房局的監督角色和相關運作模式；和
  - iii. 檢視在推展和監察項目方面是否存在任何體制和其他問題，並在適當情況下就上述制度、程序和常規提出改善建議。
- 1.8 為免生疑問，我們必須強調，成立小組非為充當調查委員會（即透過公開聆訊進行司法研訊程序）。小組獲授權進行行政調查，根據職權範圍並僅就職權範圍內的事宜提交報告。
- 1.9 鑑於其中兩名成員長駐外地，小組以視像會議進行遙距合作，另外先後於 6 月 12 日至 14 日，8 月 11 日至 15 日，10 月 10 日至 14 日和 11 月 13 日至 17 日在香港舉行會議。
- 1.10 會議期間，小組進行多次實地視察，成員聽取了港鐵人員的深入講解。此外，小組成員會見了港鐵公司管理層和項目管理團隊的要員、運房局和路政署的政府官員，和嘉科工程顧問有限公司（“嘉科公司”）的人員；該公司就高鐵香港段項目為政府提供監察和核證服務。舉行會議和實地視察的時間表載於附件 2（只有英文本）。

1.11 羅兵咸永道諮詢服務有限公司（“羅兵咸永道”）獲得委聘，以協助小組履行權責。羅兵咸永道旗下擁有多間專業服務公司。因應本報告的調查範圍，羅兵咸永道組成一個基本工程和顧問專家團隊，以協助小組處理相關工作。羅兵咸永道與小組合力擬備題為“事實陳述附件”的文件，載於附件3（只有英文本）。

1.12 縱有以上支援，本報告載述的結論和意見，完全出自小組成員。

## 鳴謝

1.13 相關各方與小組充分合作，提供協助，小組成員謹此致謝。

1.14 最後，小組成員感謝政府專設秘書處的成員；他們提供模範的專業支援，協助小組和羅兵咸永道的工作。

## 本報告的結構

1.15 小組按照職權範圍，把本報告分為下列各部分：

- i. 引言；
- ii. 背景；
- iii. 港鐵公司的項目管理、監察和成本控制機制；
- iv. 香港特區政府採用的監察機制；
- v. 運輸及房屋局的監督角色；
- vi. 所發現的體制和其他問題；和
- vii. 建議。

1.16 本報告以英文撰寫，另備有中譯本（附件除外）。翻譯期間已力求中英文本意義相同；如有意義不盡相同之處，應採用英文本的意義。

## 2. 背景

- 2.1 一如引言部分所述，運房局局長於 2010 年 1 月 26 日代表政府，與港鐵公司簽訂委託協議（《第二份委託協議》）<sup>2</sup>。根據協議條款，政府委託港鐵公司監督高鐵香港段項目的建造和啟用。
- 2.2 在高鐵香港段項目之前，香港所有鐵路項目均採用“擁有權模式”的融資方式，由港鐵公司（及前任企業營辦者<sup>3</sup>）負責相關項目的融資、設計、建造和營運。這種融資方式成效顯著。自 1998 年以來，港鐵公司和九鐵公司以此模式推展合共 10 項大型鐵路工程，全部沒有超出原來預算，只是施工時間稍有延誤<sup>4</sup>。
- 2.3 然而，對於高鐵香港段項目的建造工程和隨後營運通往內地的高速鐵路服務的事宜，政府採用新的“服務經營權模式”（納入《第二份委託協議》）。根據這個模式，政府擁有鐵路資產、支付項目的工程費用，並承擔建造風險。至於港鐵公司，則受政府“委託”，負責管理該項目的各個範疇，包括鐵路的設計、建造、測試和通車試行。該項目竣工並移交後，預期政府會邀請港鐵公司根據另一份經營權協議，營運鐵路服務，營運風險由雙方共同承擔。
- 2.4 在簽訂《第二份委託協議》之前，路政署轄下鐵路拓展處委託勞氏鐵路亞洲有限公司（“勞氏”），就實施高鐵香港段項目的架構安排擬備審視報告。在 2008 年 4 月的報告中，勞氏指出，港鐵公司的項目管理程序和控制措施“穩妥周全，

---

<sup>2</sup> 另一份較早前簽訂的委託協議（2008 年簽訂的《第一份委託協議》），授權港鐵公司進行工地勘察和擬備設計。

<sup>3</sup> 港鐵公司於 2007 年與九廣鐵路公司（“九鐵公司”）合併。

<sup>4</sup> 根據港鐵公司獨立董事委員會的獨立專家（2014 年 10 月）就工程預算超過 5 億港元並以擁有權模式融資的項目所提供的資料。

並符合業界的最佳做法，眾所周知。相關程序和措施由外間機構定期檢討及審查。港鐵公司曾為香港和海外承造多個高質素的鐵路項目，足以證明這些程序和措施行之有效，而且期間不斷改良。”《第二份委託協議》大致基於這份報告，訂明港鐵公司會沿用固有的項目管理和控制程序來推展高鐵香港段項目，但會“作出若干修訂，以便政府進行監督”。

2.5 勞氏在 2008 年的報告中認同，路政署（透過轄下鐵路拓展處）履行政府代理人的責任，負責已推展高鐵香港段項目的成本控制、施工計劃和工程質量。報告確定鐵路拓展處的主要角色，是監察和核證港鐵公司有否履行《第二份委託協議》訂明的責任，即“監察監察者”，並核證港鐵公司有否執行[本身所]指定的程序。2010 年 8 月，政府把上述工作外判予監察和核證顧問，即嘉科公司。

2.6 高鐵香港段的工程龐大而複雜，是全球首個全地底高速鐵路項目。竣工後，該項目的總站會設於西九龍（“總站”），方便乘客在城市的中心抵港和離港。總站佔地 110 000 平方米，面積約相等於 15 個足球場。總站的地面層被車站中庭的鋼架結構覆蓋；地面層以下尚有四層，最底一層設有 10 個月台（另外已預留位置增設 5 個）。總站的總樓面面積為 380 000 平方米，供列車在其內行駛的平行隧道長約 26 公里，從地底伸延至深圳。

2.7 高鐵香港段項目的規模和涉及動用公帑如此龐大，自然備受社會關注，其中相當程度的爭議，大多關乎總站設於九龍人口稠密的中心點和相關持份者所受到的影響。雖然前期規畫程序（即簽訂《第二份委託協議》之前）不用兩年便完成，但隨後由於多個團體抗議，拖延了承建商進入工地施工的時間。



- 2.8 根據《第二份委託協議》的條款，港鐵公司獲受託推展和完成高鐵香港段項目，項目監控總額為 650 億港元，其中包括應急費用約為建造成本的 10%<sup>5</sup>。2010 年 2 月，港鐵公司計算得出，工程預算包括 25.5 億港元的應急費用（只佔項目建造成本的 4.4%），並認為以如此複雜的工程項目所涉及的風險而言，這個款額“並不足夠”。港鐵公司表示，很大可能會在稍後階段向政府申請額外撥款。
- 2.9 《第二份委託協議》訂明，該項目會於 2015 年 8 月 4 日竣工並移交政府。港鐵公司定出上述預計竣工日期後，就相關時序表能否達成，向作為第三方的顧問尋求保證。外聘顧問告知港鐵公司<sup>6</sup>（2009 年），相關施工計劃可以達成，但須視乎若干主要工序的生產率，並特別強調，要總站如期竣工，只有倚靠“異常高的生產率”，而施工計劃亦“極為緊迫”。
- 2.10 除高鐵香港段外，港鐵公司還負責本港其他四項施工中的大型鐵路項目；其中三項<sup>7</sup>以擁有權模式建造，而第四項即沙田至中環綫則採用服務經營權模式。
- 2.11 高鐵香港段項目和現時本港鐵路網絡的擴展工作，皆因技術工人短缺而受到制肘。高鐵香港段項目開展之初，港鐵公司便已知悉有此問題。例如奧雅納和阿特金斯在 2009 年的報告中警告：“建造資源，尤其是技術工人……已不再像上一次基建發展蓬勃興旺時那般供應充裕”。同樣，在簽訂《第二份委託協議》之前，茂盛凱達聯營公司於 2009 年 9 月在風險記錄冊中預警市場內“技術工人不足”的問題。

---

<sup>5</sup> 見立法會工務小組委員會文件第（2009-10）68 和 69 號。

<sup>6</sup> 茂盛凱達聯營公司、奧雅納和阿特金斯的報告（2009 年）。

<sup>7</sup> 西港島綫、南港島綫（東段）和觀塘綫延綫。

- 2.12 高鐵香港段項目一開始便在施工計劃上面對莫大的挑戰：
- i. 兩份主要合約（合約編號 823A 和 823B）延遲接管所涉工地以致推遲動工，第三份合約（合約編號 826）則因隧道鑽挖機延遲從內地抵達而影響進度。隧道鑽挖機表現欠佳，令隧道鑽挖工程受阻，加上未能預計的地質狀況，使隧道鑽挖工程的生產率偏低。
  - ii. 總站工程涉及異常複雜的挖掘和地底建造工序。由於地面道路和公用設施需要遷移，而在外圍由先前合約建造的垂直隔牆生產率偏低，導致四份主要合約（合約編號 810A、810B、811A 和 811B）受到延誤。此外，總站設計曾作大量修改（關乎臨時和最終工程）。
- 2.13 港鐵公司已指示承建商擬定和實施追回進度措施，務求補回個別建造合約的延誤。這些措施大多涉及改變施工方法。至今，承建商為四份主要的總站合約實施超過 50 項追回進度措施。
- 2.14 2013 年 5 月，即動工後三年，香港傳媒報道該項目會延遲至少一年才能竣工，並估計成本超支逾 40 億港元。這些報道似乎以承建商的資料作為依據。當時，港鐵公司和政府駁斥傳媒的指稱，堅稱該項目會如期竣工，而且不會超支。
- 2.15 雖然《第二份委託協議》訂有關於該項目延後竣工日期的條文，但港鐵公司於 2014 年 3 月之前，不曾向政府正式申請過延長合約期，亦不曾公布過延期無可避免。
- 2.16 然而，2013 年 9 月，由於延期壓力與日俱增，港鐵公司向路政署提出高鐵香港段“局部或分階段通車”方案（即所謂“最低營運要求”）。根據這個方案，客運服務會於 2015 年 12 月啟用，但屆時總站只有 6 個長途（總數為 15 個長途和短途）列車月台投入運作；餘下工程會於 2016 年年中完竣。

路政署要求港鐵公司提供進一步資料，以便擬備全面報告提交運房局局長。

- 2.17 2013 年 11 月，運房局通知港鐵公司，打算向立法會鐵路事宜小組委員會述明高鐵香港段客運服務可能延期啟用（延至 2015 年以後）。當時，港鐵公司領導層（行政總裁和工程總監）仍堅稱該項目可如期完成，並承諾最遲於 2014 年 4 月向政府（運房局和路政署）提交全面評估。後來，運房局通知立法會鐵路事宜小組委員會，高鐵香港段項目的主要工程可於 2015 年完竣，其後“會進行測試和通車運作試驗”（過程需時六至九個月），故高鐵香港段客運服務須待 2016 年年中才會啟用。
- 2.18 2014 年 4 月 12 日，高鐵香港段項目管理團隊向港鐵公司執行委員會作出簡報時，指出 2015 年的竣工日期無法達成，預計要到 2017 年才能完工<sup>8</sup>；政府馬上獲悉這項資料。作出簡報是受三個介入因素影響：i) 數份主要建造合約的延誤日益嚴重；ii) 在總站工地（合約編號 810A）施工的承建商回應說，2015 年局部通車方案並不可行；和 iii) 2014 年 3 月 30 日一場黑色暴雨令其中一台隧道鑽挖機嚴重損毀，導致合約編號 823A 出現九個月的延誤。
- 2.19 2014 年 4 月 15 日，港鐵公司公布，高鐵香港段項目的竣工日期延至 2017 年，確實日期待定。
- 2.20 2014 年 4 月 29 日，港鐵公司董事局成立獨立董事委員會，由六名獨立的非執行董事組成。委員會獲授兩項權責：第一主要是回顧，找出延誤竣工的原因；第二是前瞻，就如何根

---

<sup>8</sup> 港鐵公司行政總裁韋達誠告知小組，他對簡報感到意外。他闡釋，事後看來項目管理團隊一直就該項目的推展狀況提出關注，但這些關注未能上達至他本人、執行委員會或港鐵公司董事局。

據《第二份委託協議》所訂責任，盡力確保以具透明度的方式和按時完成高鐵香港段項目，向港鐵公司提供意見。委員會委任兩名獨立專家，以協助其履行第二項權責。

2.21 委員會的第一份報告於 2014 年 7 月發表，旨在找出竣工日期延誤的原因；於 2014 年 10 月發表的第二份報告則包含兩名獨立專家的報告。

2.22 小組審視上述兩份報告後，得出獨立的結論。

### 3. 港鐵公司的項目管理、監察和成本控制機制

#### 項目管理制度和程序

3.1 《第二份委託協議》訂明，港鐵公司採用其固有的項目管理和監控程序來推展高鐵香港段項目，並“作出若干修訂，以便政府進行監督”<sup>9</sup>。相關程序已納入項目綜合管理系統（PIMS）中的多份文件（項目手冊和實務備考）。這套系統符合有關質量管理的國際標準（已通過 ISO 9001 認證），並藉內部審查來評審相關項目是否合規。

3.2 勞氏在 2008 年的報告建議，港鐵公司的項目綜合管理系統“穩妥周全”和“符合業內最佳做法”。在 2009 年（分別由安永會計師事務所和偉信商業顧問公司）進行的獨立評審亦認為港鐵公司的項目監控措施適當，但建議須改善風險管理程序；當中特別建議採用定量風險評估，以方便政府了解延誤的風險和影響。港鐵公司卻沒有跟進上述事宜。

---

<sup>9</sup> 一如前文所述，此乃勞氏於 2008 年為路政署審視高鐵香港段項目架構安排所得的結果（見本報告第 2.4 段）。

3.3 項目綜合管理系統<sup>10</sup>訂明，港鐵公司應為高鐵香港段項目制訂工程總綱計劃，用作進度監察和匯報的基線，務求符合該項目的整體施工計劃。小組審視後發現，港鐵公司在這方面未有完全遵行其內部所訂的項目綜合管理系統<sup>11</sup>，因而導致多項不良後果：

- i. 削弱港鐵公司理解各工程合約之間互相依賴的關係和釐清該項目的關鍵路徑的能力，以致無法優先調撥資源緩解延誤和追回工程進度。
- ii. （分別為港鐵公司管理層和政府擬備的）項目進度報告欠缺關鍵事項和整個項目的預計竣工日期的資料。

3.4 小組審視後發現，項目綜合管理系統並不涵蓋大型和複雜基本工程項目應具備的全部程序和步驟。小組提議下列項目綜合管理系統所欠缺的四項特定風險管理範疇可予採用，以便向各持份者保證項目推展得宜：

- i. 施工計劃風險評估：定期更新已承諾項目竣工日期的達成概率。這項評估應採用行之有效的定量評估工具（例如敏感度分析等）。
- ii. 延誤所致的成本影響：港鐵公司定期進行的成本風險分析，應全面考慮根據定量施工計劃風險評估所預測的最新時序表和竣工日期。相關估計應包括全部合約因修訂完工日期而涉及潛在成本風險的統計運算；當中包括因施工時間延長和延誤進入工地施工而引致的費用。上述資料應用於估算最終項目成本的範圍、應急費用餘額是否足夠，和在既定預算內竣工的概率。

---

<sup>10</sup> 見 PIMS/P08/A1。

<sup>11</sup> 項目綜合管理系統訂明，應利用 Primavera™ 軟件制訂工程總綱計劃。港鐵公司事後曾向小組提交五份工程總綱計劃（日期由 2011 年 1 月至 2013 年 8 月）。然而，小組看不到任何證據，顯示這些計劃曾作更新以預測項目竣工日期（計及施工過程中所涉延誤），或曾將這些資料提供予港鐵公司的項目管理團隊、港鐵公司管理高層或政府（路政署）。

- iii. 項目推展風險記錄冊：包括評估當風險事件發生時，對整個施工計劃的時間影響。
- iv. 更廣泛地使用趨勢分析，以進行風險預測。

## 工程項目的組織

- 3.5 根據港鐵公司的組織架構，工程總監負責就所有大型基本工程項目（包括高鐵香港段項目）的推展工作，向行政總裁和董事局問責。
- 3.6 工程總監帶領的工程處現時約有 2 800 名直接受僱於港鐵公司的人員，為五個主要鐵路項目分別組成專責項目管理團隊，其中高鐵香港段項目管理團隊約有 800 名人員。中央資源為多個主要項目提供服務。
- 3.7 每個主要項目各由一名高級總經理全權監管。就高鐵香港段項目而言，高級總經理屬下有（一至三名不等的）總經理向其匯報所負責各主要分段或特定工程範疇。由此可以推論，主管高鐵香港段項目的總經理，即總經理－高速鐵路，應是推展該項目的“單一問責點”。
- 3.8 由一人擔當大型工程項目的單一問責點是常見的安排，該人通常冠以項目總監或相若職銜；以高鐵香港段項目的規模和複雜程度而言，作此冠名安排更是理所當然。顧名思義，這個職銜可向相關各方表明責任誰屬。高鐵香港段項目卻沒有作此冠名安排。可能因為職銜的安排有欠明確，引致港鐵公司的內部問責制度含混不清。此外，總經理－高速鐵路與工程總監在職責上，尤其在匯報方面，顯然有重疊之處。

## 施工計劃管理辦公室

- 3.9 港鐵公司的工程項目架構安排欠缺了常見於其他大型基本工程項目的獨立項目監控職能。而發揮這項職能的單位通常稱為施工計劃管理辦公室<sup>12</sup>。
- 3.10 施工計劃管理辦公室就下列兩個主要角色發揮獨立職能：  
i) 確認向管理高層匯報的數據（例如某個預計竣工日期能否達成），令項目管理團隊承擔責任；和 ii) 提供策略性方向，確保能以貫徹形式和最佳做法來監控各個工程項目。
- 3.11 小組的審視結果顯示，儘管在技術事宜上高鐵香港段項目管理團隊內的經理之間溝通良好，但他們未能在每月（提交港鐵公司執行委員會的）項目進度報告或（提交路政署的）項目監管委員會報告中，清楚交代整個項目的延誤和預測竣工日期。結果使得依賴工程總監的判斷以衡量預計項目竣工日期有多大可能達成。欠缺有效的施工計劃管理辦公室進一步削弱了港鐵公司內部提出有助益的質疑的能力。

## 初期基線

- 3.12 一如前文所述，根據《第二份委託協議》的條款，港鐵公司獲委託以 650 億港元的項目監控總額完成高鐵香港段項目。這個款額雖然遠低於港鐵公司早前（於 2009 年）估計的成本，但與嘉科公司於 2009 年 6 月為路政署獨立估算的項目成本一致。此外，前文亦提及，於 2010 年 2 月，即簽訂《第二份委託協議》後不久，港鐵公司計算出該項目估算已包括

---

<sup>12</sup> 港鐵公司工程處的組織架構中，的確設有總經理－工程管理辦公室一職，掌管多項中央資源，包括總策劃工程師。然而，這個部門卻不會履行一般施工計劃管理辦公室的獨立項目監控職能。

25.5 億港元的應急費用（佔項目建造成本的 4.4%<sup>13</sup>），但認為就高鐵香港段如此複雜的項目所涉及的風險而言，應急費用“並不足夠”。

3.13 至於《第二份委託協議》訂有高鐵香港段項目會於 2015 年 8 月 4 日或之前完成並移交政府的條文，港鐵公司定出這個預計竣工日期後，曾向第三方顧問就相關時序表能否達成尋求保證。港鐵公司獲悉雖然施工計劃極為緊迫，但視乎某些主要工序，特別是總站工程的工序，如能達到異常高的生產率，工程仍可以如期完成。此外，港鐵公司已獲悉技術工人資源或會短缺的問題<sup>14</sup>。

3.14 雖然港鐵公司大致上認同顧問指出的風險，但在訂立《第二份委託協議》或初期基線時，並沒有進行施工計劃風險評估或敏感度研究，以估算高鐵香港段項目能如期竣工的概率。小組相信，如曾進行上述分析，便可顯示高鐵香港段可於 2015 年啟用通車，是過於樂觀。

### 緩減延誤和追回進度措施

3.15 港鐵公司指示個別建造合約的承建商制訂和實施追回進度措施，積極緩減相關合約的延誤；這些措施大多關乎改變施工方法。至今，與總站有關的四份主要合約中，已實施超過 50 項追回進度措施。

3.16 小組審視後發現一些事例，顯示追回進度措施能令高鐵香港段項目得益<sup>15</sup>。然而，由於欠缺綜合工程總綱計劃<sup>16</sup>，其他追

---

<sup>13</sup> 政府在 650 億港元項目監控總額中，包括約為建造成本的 10%作為應急費用。

<sup>14</sup> 見本報告第 2.11 段。

<sup>15</sup> 最明顯的事例，就是決定為合約編號 823A 的隧道鑽挖工程添購一台隧道鑽挖機，和為合約編號 820 拆除阻礙隧道鑽挖工作的樁柱。

<sup>16</sup> 能發揮本報告第 3.3 段所述職能的綜合工程總綱計劃。



回進度措施很可能只緩減了關鍵路徑以外的延誤，沒有惠及整個項目的竣工時間。

- 3.17 小組亦找到一些事例，證明港鐵公司對擬議追回進度措施的可行性過於樂觀。港鐵公司於 2013 年 9 月提出高鐵香港段局部通車建議<sup>17</sup>，是在未曾確定這些措施是否可行前，便已假設這些措施會帶來預期省時效益。
- 3.18 儘管港鐵公司倚重於追回進度措施，以把整個項目推回原定的施工計劃，但小組找不到任何證據，證明港鐵公司設有量度追回進度措施效益的程序。事實上，許多合約在實施追回進度措施後，延誤情況一再惡化，令這些措施的成效更受質疑。
- 3.19 小組認為，以實施追回進度措施作為解決問題的方法，會令持份者包括路政署誤信以為可行。港鐵公司的高鐵香港段項目管理團隊似乎對利用這些措施成功解決問題表現得非常樂觀，卻沒有證明這些措施的效益。

## 向持份者匯報

- 3.20 高鐵香港段項目和持份者之間的匯報渠道，按照《第二份委託協議》的規定而設立。港鐵公司執行委員會（由行政總裁擔任主席）每月召開會議，討論五個主要的鐵路項目（包括高鐵香港段），和接收由高鐵香港段項目管理團隊擬備並經工程總監編輯整理的每月進度報告。此外，項目管理團隊每月向路政署提交報告，並在路政署署長擔任主席的項目監管委員會內討論。

---

<sup>17</sup> 見本報告第 2.16 段。

- 3.21 小組審視後發現，部分就高鐵香港段項目所作的匯報並非“切合目的”。匯報人員十分依賴書面報告來傳達該項目的進展。每月進度報告包括就每份主要合約所提供的一整套主要問題撮要、詳盡敘事說明和儀表板總覽。然而，這些報告缺乏單一來源（即已獨立核實）的數據或竣工日期預測，更甚少作出任何結論；報告亦未有預測項目的竣工日期和量化整體項目的延誤。
- 3.22 小組發現，持份者對於追回進度措施的成效，十分依賴港鐵公司的保證。無論是港鐵公司管理高層或路政署，均無強制改變匯報制度，以清楚說明這些追回進度措施的影響。
- 3.23 小組亦發現，港鐵公司遲遲不確認和預測個別合約的延誤，加上欠缺綜合工程總綱計劃<sup>18</sup>，相關各方無法掌握哪些合約對項目竣工日期至為關鍵。
- 3.24 港鐵公司獨立董事委員會的第一份報告（2014年7月）載述事例，顯示個別身居要職者原應就其所知有關高鐵香港段項目的重大延誤進言，但他們沒有這樣做。究其原因，部分可能是由於港鐵公司的內部文化，不鼓勵在問題尚未找到解決辦法前，把壞消息上報，部分則可能是項目管理團隊在沒有事實支持下，對項目抱樂觀態度。無論屬何情況，溝通失效令港鐵公司和政府高層看不見工程延誤的真正嚴重程度。
- 3.25 概括而言，就如此重要的工程項目，向持份者匯報的表現未達適當的水平。

---

<sup>18</sup> 能發揮本報告第3.3段所述職能的綜合工程總綱計劃。

## 企業監督

- 3.26 港鐵公司的審核委員會向執行委員會和董事局提供支援，就港鐵公司負責的工程項目提供企業監督。這項工作有賴工程總監提供的報告和簡報。
- 3.27 由於缺乏“獨立核實”的資料來源，說明個別工程項目的推展狀況，執行委員會、董事局和審核委員會只能在有限的空間，履行徹底審視、提出質疑和支援的角色。
- 3.28 在獨立董事委員會發表第一份和第二份報告後，港鐵公司承諾加強對工程項目的企業監督，特別成立了工程委員會和風險委員會，並釐定須向董事局匯報的關鍵報告里程碑和關鍵績效指標。

## 4. 香港特區政府採用的監察機制

### 路政署鐵路拓展處

- 4.1 鐵路拓展處是路政署轄下四個分處之一，負責推展本港的新鐵路項目，和進行與擴展鐵路網絡有關的規劃。為履行這個角色，鐵路拓展處在政府機關和工程項目持份者之間擔當日常協調員／聯絡員，以解決銜接事宜和安排取得完成新鐵路項目所需的批准。
- 4.2 高鐵香港段是五個施工中的新鐵路項目之一，也是首個根據委託協議推展並以公帑支付的鐵路項目。
- 4.3 為履行有關推展高鐵香港段項目的責任，路政署署長擔當管制人員，負責公帑方面的所有開支，而路政署／鐵路拓展處則負責監察和核證港鐵公司根據《第二份委託協議》所須履

行的責任，包括該項目的設計、採購、建造、測試和通車試行。

- 4.4 鐵路拓展處有 13 名人員處理高鐵香港段項目的工作，其中 10 人主要負責協調銜接事宜，餘下 3 人則全職監察該項目的進度。

## 監察和核證顧問

- 4.5 因應 2008 年《勞氏報告》所載的建議，政府委任嘉科公司為獨立的監察和核證顧問，根據港鐵公司固有的項目管理和監控程序，對高鐵香港段項目進行監察和審查。

- 4.6 為履行“監察監察者”的角色，監察和核證顧問查閱港鐵公司的文件、（聯同鐵路拓展處人員）進行每月實地視察，和進行程序和技術合規審查，以找出高鐵香港段項目在成本、施工計劃、安全和質量方面有何主要風險。顧問每月向鐵路拓展處提交報告，和每半年向運房局提交“中期報告”。

- 4.7 監察和核證顧問有 20 至 22 名全職人員，組成專責隊伍處理高鐵香港段項目的工作。

- 4.8 監察和核證顧問的目的是向政府確保港鐵公司根據委託協議（即《第一份委託協議》和《第二份委託協議》）妥為履行責任，亦即顧問須監察和審查港鐵公司的工作和程序，並核證這些工作和程序是按港鐵公司的管理和監控程序進行。此外，顧問亦須找出高鐵香港段項目在成本、施工計劃、安全和質量方面有何主要風險。

- 4.9 小組審視後發現，監察和核證顧問透過查閱港鐵公司的文件、每月進行實地視察和每月參與合約檢討會議，已履行其就高鐵香港段項目所獲授權責。顧問雖然沒有出席每月的項

目監管委員會會議，但有定期為路政署提供簡報，以便署長向港鐵公司提出重要事宜。

- 4.10 監察和核證顧問在提交路政署的每月報告中，匯報個別建造合約的延誤，並評估相關延誤對高鐵香港段項目整體施工計劃的影響。由 2011 年 12 月起（和隨後每月），顧問不斷就個別建造合約的延誤可能危及該項目的整體竣工日期向路政署提出警示。2012 年 3 月，顧問匯報“尚無迹象顯示情況會有改善，而至今所實施的追回進度措施和補充協議，亦未見產生任何實質效用”。由 2012 年 5 月起，顧問建議港鐵公司“就該項目的整體施工計劃和延誤現況進行完整評核”；這項建議在隨後三個月重複提出。
- 4.11 2013 年 7 月，監察和核證顧問估計“竣工日期可能延遲差不多 11 個月”（即延至 2016 年 7 月），但無迹象顯示路政署曾就這項資料採取行動，要求港鐵公司深入檢討高鐵香港段項目的進度。

## 程序、常規和運作模式

- 4.12 路政署鐵路拓展處曾多次與港鐵公司（和之前與九鐵公司）合作，根據擁有權模式推展新鐵路項目。基於這方面的豐富經驗，鐵路拓展處對港鐵公司的技術和管理能力極具信心，促成就該項目簽訂委託協議。
- 4.13 港鐵公司和政府機關的一般溝通架構，是根據 2008 年《勞氏報告》所載建議而設立，當中包括相關各方之間的多個溝通渠道，例如港鐵公司與政府定期召開下列四個會議：
- i. 由路政署署長主持的項目監管委員會會議，每月一次，出席者包括港鐵公司項目管理團隊的高層人員（包括工程總監和總經理）。這個會議審視由港鐵公司擬備的高

鐵香港段項目每月報告；當中涵蓋項目進度（個別合約的竣工百分比）、須關注的範疇（包括追回進度措施）和成本匯報。

- ii. 由路政署助理署長和總經理－高速鐵路共同主持的項目統籌會議，每月一次，出席者包括港鐵公司多名總經理和項目經理。這個會議旨在解決會影響高鐵香港段項目推展情況的技術和流程問題。
- iii. 由鐵路拓展處主持，與港鐵公司工地監督人員的合約檢討會議，每月一次，出席者包括監察和核證顧問。這個會議涵蓋各份現行合約的進度。
- iv. 由港鐵公司工程總監主持的項目監控小組會議，每周一次，出席者包括鐵路拓展處的代表。這個會議涵蓋全部五個新鐵路項目，並集中討論成本監控、顧問合約和其他合約採購、建議方案審視工作、策略事宜和項目風險。

4.14 路政署定期舉行內部會議，包括每周就高鐵香港段項目的相關事宜進行討論，和隔周向路政署署長提交進度報告。署長會在每月部門首長會議上，向運房局匯報最新情況。

4.15 鐵路拓展處每月收到港鐵公司的報告，和其監察和核證顧問擬備的獨立報告。（經項目監管委員會提交的）每月項目報告就各份主要合約提供詳盡而深入的敘述，當中重點提述重大的延誤事項，但鮮有資料可以預測現時進度會如何影響該項目的整體竣工日期。概括而言，項目監管委員會的報告傾向聚焦追回進度措施的進度，和對這些措施發揮成效的樂觀假設。

4.16 小組審視後發現，鐵路拓展處在知悉個別合約延誤的重要性後，曾向港鐵公司表達關注。然而，高鐵香港段項目的架構安排並不涵蓋量度港鐵公司就推展該項目履行職務和責任的

表現的機制。由 2013 年 1 月起，港鐵公司再三推遲回應路政署鐵路拓展處就整體工程總綱計劃安排簡介會的要求。路政署鐵路拓展處卻沒有提出質疑，亦無要求港鐵公司證明追回進度措施對該項目的整體竣工情況有何成效或影響。

4.17 小組認為，路政署鐵路拓展處未有就高鐵香港段項目委託協議的監察和核證者的角色作充足準備。在項目開展之初並無擬備文件，詳細記錄主要各方（運房局、路政署和港鐵公司）的角色和職責。同樣，《第二份委託協議》沒有就衡量港鐵公司推展該項目的表現（例如關於成本、施工計劃或匯報方面），訂定量度準則。結果，沒有機制可讓路政署以表現欠佳為由，介入該項目的推展事宜。

4.18 小組審視後發現，路政署經常就高鐵香港段項目的進度向港鐵公司提出質疑。而港鐵公司則不斷向路政署作出保證，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仍可達成。

4.19 小組認為，路政署原可做得更多，要求港鐵公司定期提供最新資料：i) 對整體項目竣工程度的預測；和 ii) 追回進度措施的成效，以確認港鐵公司的保證可信。路政署卻沒有這樣做。

4.20 小組找不到證據，顯示路政署於 2014 年 4 月進行檢討前，曾就相關方案、施工計劃和預測等事宜，作過獨立的判斷。

## 向運房局匯報

4.21 路政署署長在每月的部門首長會議上，定期就高鐵香港段項目，向運房局局長和常任秘書長（運輸）匯報。除上述會議

外，常任秘書長亦定期要求路政署和港鐵公司簡報高鐵香港段項目的推展情況。

- 4.22 雖然部門首長會議並無正式會議記錄，但從路政署擬備的簡介資料中可見，關於高鐵香港段項目的討論內容，主要集中於與持份者之間的協調銜接和運作事宜。在 2013 年 10 月之前的簡介資料中，沒有提及該項目的竣工日期會有延誤；同樣，在 2014 年 3 月之前的簡介資料中，亦無載述該項目可能會超出預算。

## 5. 運輸及房屋局的監督角色

- 5.1 運房局負責為本港交通運輸業訂定政策和發展方向。運房局監督主要基本工程項目的運作安排，並負責向立法會鐵路事宜小組委員會匯報有關高鐵香港段的一切事宜。運房局（與內地當局合力）進行原初的可行性研究、擬備和提交撥款申請，和處理公眾的關注事項。由 2010 年 4 月起，運房局（在計及路政署和港鐵公司所提供的資料後）每半年向立法會鐵路事宜小組委員會提交報告，闡述高鐵香港段項目的施工進度和財政狀況。
- 5.2 在運房局內，常任秘書長負責向局長匯報所有交通運輸相關事宜。常任秘書長屬下一名副秘書長主管的分科，負責規劃和推展所有與陸上交通運輸有關的基本工程項目<sup>19</sup>。
- 5.3 運房局透過路政署推展和監察高鐵香港段項目，和核實施工進度。局長和常任秘書長透過部門首長會議，定期接收路政署署長就該項目的匯報。一名首席助理秘書長每月出席由路

---

<sup>19</sup> 現時包括五個大型鐵路項目，和策略性公路工程，例如新建的港珠澳大橋。



政署署長主持的項目監管委員會會議，務求當該項目出現可能需要政府留意的重要事宜時，運房局可得到警示。

- 5.4 運房局在高鐵香港段項目的推展階段，大多在幕後運作，主要負責處理與內地當局銜接的事宜。然而，運房局也曾介入以回應：i) 有關該項目工程延誤和超支的新聞報道（2013年5月）；和 ii) 接獲有關跨界隧道工程出現延誤的報告和港鐵公司提出局部通車方案（2013年11月）。在前述事件中，運房局獲港鐵公司保證，該項目的竣工日期不會因為合約延誤而受影響。在後述事件中，運房局被說服，給港鐵公司多點時間以檢討追回進度措施的成效，然後才向立法會鐵路事宜小組委員會匯報預期項目竣工日期會有延誤。

## 6. 所發現的體制和其他問題

- 6.1 小組發現多項體制問題。這些問題可歸入下列標題：i) 《第二份委託協議》的不足；ii) 港鐵公司項目管理欠穩妥周全；和 iii) 溝通的清晰度和切合目的的程度；現於下文詳加說明。

### 《第二份委託協議》的不足

- 6.2 政府與港鐵公司合作發展和推行香港的新鐵路項目由來已久，成績斐然。《第二份委託協議》在多方面都建基於這種合作關係，政府對港鐵公司充滿信心，深信該公司能以其固有的項目管理常規和程序，（如期和按照預算）交付高鐵香港段項目。
- 6.3 小組相信，多項與推展高鐵香港段項目有關的問題，皆源於《第二份委託協議》條文在體制上的缺失：

- i. 在項目開展之初沒有制訂任何整體推展策略文件，述明雙方（港鐵公司和政府）的責任、職務、角色和職責。架構安排並無界定相關準則以衡量任何一方的表現。
- ii. 《第二份委託協議》的條款沒有訂明機制，讓政府以港鐵公司表現欠佳為由而介入。小組相信，這可解釋為何即使路政署委聘的監察和核證顧問發出警告，路政署仍接納港鐵公司保證如期完成該項目的說法。

6.4 高鐵香港段項目的時間估計基線不切實際。小組審視後認為，如港鐵公司在項目開展之初曾進行施工計劃風險評估，便可發現要在 2015 年 8 月的預計日期竣工，機會很低。

### 港鐵公司項目管理欠穩妥周全

6.5 小組理解，港鐵公司的項目管理制度和常規，主要為管理獨立的合約而設計。事實上，小組認為港鐵公司的合約管理表現十分出色。

6.6 一般來說，港鐵公司會參照整體的路軌相關鋪設計劃，對個別隧道鑽挖合約和其他基建合約的銜接進行監察。每份基建合約均訂有日期，說明承建商須在該日或之前，讓其他承建商進入工地，進行路軌相關工序。港鐵公司的項目經理能把路軌相關工序妥為排列，以盡量達成該項目的目標竣工日期。

6.7 然而，上述管理施工時間表的方法，顯然未能於高鐵香港段項目中發揮作用。小組相信原因有二：i) 該項目所涉多份合約均出現重大延誤，令達至竣工的關鍵路徑模糊難辨；ii) 毗連基建的合約銜接事宜，較正常情況複雜得多。

- 6.8 僅是西九龍總站就已經涉及八份大型的土木工程合約（包括樁柱和垂直隔牆），彼此環環緊扣，互有關連，唯當中大多與鋪設路軌無關。合約與合約之間的關鍵連繫，難以一望而知，要掌握得宜，殊非易事。當某份合約出現延誤，很可能波及其他毗連合約，繼而推遲整體竣工日期。要管理如此複雜的合約關係，得靠制訂綜合工程總綱計劃，用以展示完成總站工程的關鍵路徑。
- 6.9 一旦出現延誤，不同元素也可能變得舉足輕重。同一道理，當實施相關措施以緩減延誤後，竣工關鍵路徑也可能隨之改變。
- 6.10 由於港鐵公司的高鐵香港段項目管理團隊只聚焦和匯報個別合約的進度，而不是放眼於整體項目進度，因此無意間向港鐵公司管理高層和政府持份者，提供了混亂和誤導性的項目整體狀況。
- 6.11 概括而言，小組認為，當工程項目內的銜接不太複雜時，港鐵公司的項目管理制度和常規可應付裕如，但在高鐵香港段項目上卻受到嚴峻考驗。究其原因，主要是合約之間的銜接十分複雜，而且毗連合約多番延誤。由於政府無從根據一個全面綜合並以整個項目為本的工程總綱計劃接收匯報，因此一直被蒙在鼓裏。

## 溝通的清晰度和切合目的的程度

- 6.12 高鐵香港段項目各持份者之間利用書面報告和在定期會議上口頭溝通。小組發現這些溝通渠道大致根據 2008 年《勞氏報告》所載建議和《第二份委託協議》所訂要求而設立。小組信納，這些溝通渠道假如用得其所，理應足夠。所謂用得其所，是指所傳遞的資料意思清晰、有妥為驗證的數據支持，

而且切合目的，讓接收一方可以據之作出符合其在該項目管理和監督職責的決定。

6.13 然而，一如前文所述，小組認為，以如此大型和複雜的項目而言，口頭匯報和書面報告方面皆有重大失誤。雖然並無證據顯示匯報失實，但有證據顯示下列問題：

- i. 主要採用敘事的匯報方式，往往難以理解或與先前的報告作出比較，令人不易看清足以反映整體進度的重要指標，可能產生誤解；
- ii. 關於追回進度措施的成效和整體進度等事宜的重要指標，並無清楚標示；
- iii. 報告內容並無一致和經過驗證的數據支持，也無載述清晰明確的結論；和
- iv. 報告內容欠缺焦點（即未經編輯整理），未能讓不同級別（且職責各異）的受文人輕易掌握對其重要的資料，無法據之作出知情決定。

6.14 小組已注意到，由於欠缺按全面綜合並以整個項目為本的工程總綱計劃的匯報，政府（和其他各方）被蒙在鼓裏<sup>20</sup>。小組認為，前文所載的溝通失效，令上述問題雪上加霜。

6.15 溝通失效的問題顯然源自港鐵公司的高鐵香港段項目管理團隊。項目管理團隊負責為該項目擬備詳細的每月進度報告，分送給項目管理團隊的主要成員和港鐵公司工程處，並抄送鐵路拓展處。然而，每月進度報告（平均有 200 頁）既不包括項目延誤狀況的整體摘要，也無預測可能的竣工日期。2013 年 11 月，工程總監發電郵給項目管理團隊，指出：  
*“我曾多次嘗試更清楚了解高鐵香港段的一切工程進度和相關挑戰，但我完全失敗了。”*

---

<sup>20</sup> 見本報告第 6.11 段。

- 6.16 來自源頭的匯報已經不清晰，之後在港鐵公司內部以至與外間持份者的溝通，自然也有同樣問題。
- 6.17 一如前文所述，小組認為，由於港鐵公司推展鐵路項目往績優良，因此面對高鐵香港段項目數據匯報不清晰的問題時，港鐵公司內部和政府都過度信賴個別要員的保證，而這些保證皆無理據支持。
- 6.18 匯報不清晰的問題，更引致政府過度信賴港鐵公司缺乏理據的保證，誤以為追回進度措施確有成放，可令高鐵香港段項目如期竣工。舉例來說，2012年3月至6月，由港鐵公司擬備提交項目監管委員會的報告，全都載述有關總站的相若保證，即：“*工程合約編號 810B、811B 和 822 及高鐵內地路段仍有嚴重延誤；現正制訂追回進度措施，以緩減這些延誤對高鐵香港段項目施工計劃的影響。*” 小組本以為這些報告會更清楚說明追回進度措施的預期作用，言明措施的性質、擬追補的進度和港鐵公司對措施成效的信心如何等。小組察覺到每月進度報告既無交代這些詳情，項目監管委員會會議上亦沒有討論追回進度措施的成效。

## 7. 建議

- 7.1 小組現於下文建議多項措施，以期改進由政府出資鐵路項目的制度、程序和常規。

### 建議 1：改善服務經營權協議的架構安排

- 7.2 小組認為，制訂穩妥周全的架構安排，對保證諸如高鐵香港段的大型公共基建項目的推展，十分重要。小組建議政府在項目開展之初，便應制訂項目推展總綱策略文件，訂明相關各方（政府部門、項目經理等）的責任、職務、角色和職責。這份文件應載列衡量每一方表現的量度準則，以便在項

目推展過程中作為檢查和核證的依據。這些量度準則包括切合持份者不同情況的高層次里程碑和主要的成本觸發指標。日後簽訂的委託協議應該包括與表現量度準則掛鈎的獎懲措施，亦應包括有關介入安排的條文，讓政府在項目經理表現欠佳時接管工程項目或撤換項目經理。

7.3 鐵路拓展處作為項目委託人的角色需要加強。具體而言，小組建議：

- i. 監察和核證職能應予加強；應設立正式的回應機制，要求政府和項目經理處理監察和核證審查所提出的關注事項。
- ii. 應設立政府監控制度，在工程推展方面出現工作表現問題時，有補救和介入機制。

7.4 小組還建議，為工程項目釐定基線參數的程序中，應包括進行定量風險分析（關於工程計劃和成本）一環。這樣可以確保工程預算和施工時間分配，包括足夠的應急費用以涵蓋如高鐵香港段等極其複雜的工程項目所涉及可預見和未可預見的風險，更加穩妥可達。

## 建議 2：推展複雜的工程項目時採用國際認可的最佳做法

7.5 小組建議，根據最佳做法，項目經理（港鐵公司或其他實體）應設定項目監控和監督職能，獨立於個別工程項目的層級管理安排。這個職能是覆檢和核實工程項目所衍生的數據、向項目推展團隊提出有助益的質疑，和就委託給項目經理推展的每個政府資助工程項目維持“單一真相源頭”。

7.6 再者，項目經理（港鐵公司或其他實體）應制訂和備存綜合工程總綱計劃，涵蓋工程項目的整個範疇，作為進度監察和匯報基線。綜合工程總綱計劃應顯示多項資料，包括所有重要合約、銜接、移交、合約完成、整體項目竣工和鐵路載客

服務啟用日期。完成整個項目的關鍵路徑應在綜合工程總綱計劃內加以突顯。主要工序的生產率趨勢，應該用於預測竣工日期。綜合工程總綱計劃須定時（通常為每月）更新，以顯示受實際進度、相關改動和緩解措施影響的預測。向管理高層和政府持份者提交的定期（通常為每月）報告，應包括直接從較詳細綜合工程總綱計劃撮錄所得的高層次摘要計劃。

- 7.7 為整個工程項目（通常）每三個月進行一次定量風險評估，當中涵蓋成本和施工時間風險。政府監察團隊的代表會參與這些評估，鑑定風險所在。根據最近期定量風險評估的結果，得出對工程預算（包括應急費用餘額是否足夠）的成本影響，和對整體項目施工計劃的時間影響，應予撮錄，並納入每月的高層次報告。
- 7.8 在展示已實施和擬實施的追回進度措施的預期影響時，應對照最新的綜合工程總綱計劃。

### **建議 3：改善進度匯報**

- 7.9. 小組建議匯報的一貫做法應予檢討，特別是：
- i. 報告的設計應使用適當的量化準則和儀表板，令持份者清楚了解和容易明白工程項目的現時和預測進度，據之提出表現方面的質疑，並應集中討論風險和緩解事宜。報告的形式和所載資料，應與持份者協商決定。
  - ii. 報告在設計上應切合目的，讓受文人按其角色和職責作出決定。

### **建議 4：即時用於高鐵香港段項目的建議**

- 7.10 港鐵公司獨立董事委員會及其獨立專家（於 2014 年 7 月和 2014 年 10 月發表的兩份報告）提出了一系列建議，旨在加

強高鐵香港段的項目管理和預算監控和改善項目主要里程碑的匯報程序。小組同意上述建議，並提議在現行合約責任框架內，加入下文所載的各項額外措施。

- 7.11 小組建議，港鐵公司應就高鐵香港段項目：
- i. 按一個綜合工程總綱計劃作匯報；
  - ii. 就該項目的餘下工程，定期進行定量施工時間風險評估，並把所得結果用於成本風險評估；和
  - iii. 檢討一貫匯報做法的成效。
- 7.12 小組進一步建議，政府和港鐵公司應加強監察和核證顧問的參與。具體來說，應包括安排顧問參與每月的項目監管委員會會議。

#### **建議 5：政府為基建項目安排外間審視**

- 7.13 香港特區政府可能正在考慮着手籌劃一系列由公帑資助的鐵路項目和其他基建項目。假如屬實，小組建議，在適當情況下，這些工程項目應採用劃一的處理方法。
- 7.14 為求劃一，應考慮設立小規模的獨立諮詢小組，在有需要時就這些鐵路項目（或包括其他基建項目），向政府提供策略性意見。小組應由在基建業界有地位的資深專業人士組成。
- 7.15 諮詢小組會就這些工程項目進行高層次監察，藉此促進處理方法劃一。如有需要，並獲政府同意時，諮詢小組可作“深層次”檢討或介入，以調查備受關注的範疇。
- 7.16 獨立諮詢小組應向政府的最高層匯報。