

运输署就青屿干线实施双向收费 的安排欠妥善导致大塞车的投诉 调查报告摘要

前言

在港珠澳大桥启用前，青屿干线是进出大屿山的唯一道路。自一九九七年启用后，青屿干线一直采用单向收费安排，驾驶人士往机场方向时无须缴费，但回程往九龙方向时须一次过缴付往返方向的使用费。当港珠澳大桥启用后，青屿干线将不再是进出大屿山的唯一道路，因此运输署有需要在大桥通车前作好准备，把原有的单向收费改为双向收费。

2. 因应港珠澳大桥于二〇一七年底具备通车条件，运输署须在该年年底实施青屿干线双向收费。经考虑设置有关行车道、交通设施和收费设施的工程所需之时间后，该署决定于二〇一七年八月二十日(星期日)起实施双向收费。然而，在实施双向收费后之第一个上班日，即八月二十一日(星期一)的早上，青屿干线出现严重塞车，影响不少旅客及上班市民，事件受到广泛关注。本署亦接获市民的投诉，指摘运输署在配套不足的情况下，勉强在青屿干线实施双向收费，导致当天早上严重塞车。

3. 经全面调查后，本署发现，运输署决定于二〇一七年八月二十日开始在青屿干线实施双向收费，虽然于事前采取了多项准备措施，但是于实施双向收费后首个上班日，该署的临时交通安排和须采取的应变计划，则有明显不足之处。

调查所得

实施双向收费前的准备工作

4. 当青屿干线改为双向收费时，运输署须重置交通岛及收费设备，同时更换整个收费系统。在二〇一六年四月至二〇一七年八月期间，运输署已分阶段在共 20 条收费通道中，完成了 15 条收费通道的收费设备工程。至二〇一七年八月，相关工程已进入最后阶段，运输署需围封并重置最后余下的三条无阻行车道及其两旁的收费设备，而这也意味工程期间，行经车辆必须选择进入已装设收费设备的行车线。运输署、警务处及相关部门经研究后，认为在进行重置最后三条无阻行车道工程时，必须一并实施双向收费，以保障交通安全。因此，双向收费不能待青屿干线收费广场（机场方向）的最后阶段改装工程完成后才实施，而须同时进行。

5. 在敲定实施双向收费的具体安排前，运输署曾收集青屿干线不同时段的汽车流量数据，以及车辆通过人手及自动收费通道的处理时间等相关数据资料，以评估所需的收费通道数目。根据收集的数据资料，青屿干线收费广场往九龍方向最高峰时的汽车流量约为每小时 4,400 架次，当中五成多车辆使用人手收费通道，其余四成多车辆使用自动收费通道。每条自动收费通道每小时可让不少于 900 架次车辆通过，而人手收费通道则每条每小时可让不多于 800 架次车辆通过。根据以上数据，该署认为，四条人手收费通道及两条自动收费通道每小时合共可让 5,000 架次车辆通过，足以应付最高峰时的交通流量。

6. 在实施双向收费前，运输署向荃湾、离岛及葵青区议会的交通及运输委员会发出书面文件，交代就青屿干线双向收费的实施日期及临时交通安排的详情，亦有致函予运输业界，包括专营

巴士公司、的士业界、有关的货车商会及非专营巴士业界。从二〇一七年七月起，运输署透过派发宣传单张及信件、发放新闻稿、在主要道路的可变讯息显示屏资讯，以及在隧道进行广播等不同渠道，通知公众及相关持分者双向收费的安排。

7. 运输署联同警方、青马营办商、路政署及机电工程署和其工程承办商，于二〇一七年八月九日在青屿干线收费广场进行演习，过程大致畅顺。在该次演习中，为避免车辆经过收费亭而又不需停车收费所带来的道路安全风险，运输署没有封闭机场方向的行车线以测试道路标记和临时交通安排。运输署表示，相关的道路标记和临时交通安排是根据路政署出版的《道路工程的照明、标志及防护工作准则》制定，运输署和警方负责审批有关安排，再由工程承办商设置。八月十九日晚上，运输署联同警方巡视了临时交通安排的设施，确保完全符合批核的设计图则。

监察和事故协调安排

8. 运输署经咨询机电工程署、警方、路政署的意见，确定各相关部门会于二〇一七年八月十九日至二十一日期间监察双向收费的实施情况。在八月十九日晚上八时至八月二十日凌晨二时三十分期间，运输署在青屿干线收费广场控制室设立了一个行动中心（「行动中心」），联同警方、路政署、青马营办商、机电工程署及收费系统的承办商监察收费广场的运作。同时，运输署的隧道及青马事务组职员亦于每日 24 小时运作的紧急事故交通协调中心（「协调中心」）监察实施双向收费的情况，以便在有需要时和其他持分者，例如机管局、港铁公司及专营巴士公司等联系以作相应安排。

事发当日 (21.8) 主要事件经过

9. 青屿干线于八月二十日 (星期日) 首日实施双向收费期间整体运作正常，交通情况大致畅顺。

10. 八月二十一日 (星期一)，即双向收费实施后的第一个上班日，运输署安排两名职员由上午六时起，在青屿干线收费广场控制室，联同青马营办商和协调中心监察青屿干线收费广场的营运和交通情况，往机场方向的交通起初一直畅顺。

11. 约上午七时，运输署于青屿干线收费广场控制室的两名当值职员，察觉交通渐趋繁忙并出现约 300 米的车龍，等候进入人手收费通道，当时 10 条收费通道中，开启了 6 条。上午七时十八分，收费广场往机场方向的车龍已延至青马大桥马湾桥塔 (约 2.8 公里)，期间协调中心发新闻稿通知市民最新交通情况。

12. 至上午八时〇五分，运输署要求警方、青马营办商、机电工程署、路政署和相关的工程承办商前往大屿山收费广场，商讨交通改善方案。八时四十四分，运输署按照预设的应变计划开放位于收费广场 (机场方向) 最左侧的人手收费通道 (第 A20 号，原为紧急车辆通道) 供驾驶者使用，但只能有限度地帮助疏导车流。约九时，运输署与警方的负责人员到达现场举行会议，继而在于九时十九分决定开始调整临时交通安排，包括缩小封路范围和尽快开放更多的收费通道，并在九时四十八分关闭第 A20 号通道，另外在上午十时二十六分加开一条近中间行车线的人手收费通道 (第 A13 号) 以疏导交通。其后，青马营办商于当天下午在第 A17 号通道加装一个收费亭后，在下午四时三十分起开放这条人手收费通道。运输署亦指示青马营办商，因应交通情况，须开放往机场方向全数可供使用的六条人手和两条自动收费通道，以保持交通畅顺。

13. 运输署称当值职员一直与协调中心联络，将青屿干线及附近一带的最新交通情况通知公众及相关机构包括机管局，并联络公共运输服务营办商以便它们因应情况调整服务。协调中心于上午七时二十三分至十时五十九分共发出 15 份新闻稿，通知市民最新的交通情况，并于早上八时三十分至九时十五分期间，透过电台广播、“香港政府通知你”及“交通快讯”手机应用程序发放讯息予公众，建议市民考虑使用非路面交通工具前往机场，并一直与港铁公司保持联系，要求港铁公司加强留意机场快线及东涌线的乘客需求及适时加强服务。协调中心及收费广场控制室的职员亦透过沿途道路上及隧道内的可变讯息显示屏及无线电转播系统，向驾驶人士提供最新的交通消息，以减少市民驾车前往大屿山及机场或行经附近一带的道路，亦方便驾驶人士考虑改道至就近的铁路车站转乘铁路前往机场。

运输署对事故的分析

14. 运输署经分析后认为，导致当日大塞车的主要原因是临时交通安排未尽完善，包括：(1)收费广场的水马阵摆放得太阔及太长，令车辆转线困难，未能适时转线往自动收费通道，造成互相阻碍；(2)路牌和指示未有摆放在更早的路段，以提醒驾驶者人手收费亭及自动缴费通道分别的位置；(3)未有提供足够空间供使用人手收费通道的车辆轮候，令等候进入人手收费通道的车辆，阻碍了前往自动收费通道的车辆；(4)人手收费通道的处理时间亦比原先估计的为长。

15. 另外，当天早上七时车龍出现时，青马大桥机场方向及汀九桥九龍方向分别于早上七时许及八时许发生交通意外，当中汀九桥的意外涉及有人受伤，中线曾一度封闭三分钟，因此亦加剧了青朗公路和屯门公路的挤塞情况。

16. 运输署解释，于收费广场控制室的职员，虽然一直密切留意着青屿干线的交通情况，并与协调中心联络以向公众发放相关的交通讯息和启动预设的应变计划，惟预设的应变计划并不包括可即时修订临时交通安排，而修订临时交通安排涉及重大安全考虑，须待相关部门与营办商仔细讨论后才能实施。然而，当中主要负责双向收费计划交通安排的运输署及警务处的有关人员，直至九时才到达现场举行会议及作出调整方案的决定。按当日观察所得，运输署在上午九时十九分开始把水马阵收窄及减短，并在上午十时二十六分加开一条近中间行车线的人手收费通道后，车辆挤塞的情况已随即改善。

本署的评论

17. 运输署在青屿干线实施双向收费前，有采取多项准备措施，包括参考过往的车辆流量数据、考虑相关交通安全因素、制订临时交通措施的策略、制订应变方案、设立行动及协调中心、通知相关区议会和业界，以及向公众宣传相关安排，并且进行了演习。本署认为，没有证据显示该署就实施双向收费有配套或准备不足的情况。然而在实施双向收费后的首个上班日，运输署有以下不足：

临时交通安排未如理想

18. 在回应本署的查讯时，运输署承认，当日的临时交通安排，包括放置水马的位置、提醒驾驶人士的路牌和指示的位置、供人手收费通道的车辆轮候的空间等，皆未如理想，反映了事前制订的临时交通安排，未能切合繁忙时段实际行车的状况，是造成是次事故的技术主因。

现场职员没被授权采应变措施

19. 然而，一个更重要原因是运输署当天的临场应变明显思虑不周，要待有授权职员到场开会后方可采用应变措施，结果未能争分夺秒去消散车龙，反映出行政安排上的缺失，亦是导致塞车问题不能尽早得以控制和解决，最终出现大塞车的原因。

20. 在事发当天，运输署虽然派驻了两名职员在收费广场控制室专责监察交通情况，但预设的应变计划并不包括可即时修订临时交通安排，换言之，该两名职员根本没有权限可因应紧急情况，即时调整临时交通安排。因此，虽然他们早于当日上午七时十八分已因察觉长达 2.8 公里的车龙，也只可与协调中心联络以向公众发放相关讯息，但却未获授权采取应变措施，及至八时〇五分才正式要求相关人员开会，更要待运输署及警务处的有关人员于上午九时到达现场举行会议和指挥，方才于九时十九分开始调整临时交通安排（包括即时改变水马阵的摆放）。

车龙出现两小时才获临时交通安排

21. 从车龙初现（上午七时）至有关人员到场开会商讨调整临时交通安排，期间相隔达两小时，而这两小时正是交通繁忙时段，到来的车辆只会越来越多，堵塞累积起来所造成的严重性，显而易见。当局在这两小时内竟然没有或未能及早采取有效应变措施，实令人难以接受。本署认为，运输署原订的应变计划实不足够，不能因应现场实时状况即时作出调整。

对已身陷现场人士无及时支援

22. 此外，青屿干线是进出大屿山的唯一道路。当天运输署虽然不断呼吁驾驶人士采用其他方法前往机场，但只对未陷车龙的

驾驶人士或乘客有用，对于那些已身处长龙阵的苦候人士，可说全无意义。在这情况下，运输署更应考虑的是，是如何提供出路让车龙当中愿意离开原处折返的车辆离开，以尽速把车龙消散，惜该署未有如此行。

23. 综合以上的分析，申诉专员认为，虽然运输署在实施青屿干线双向收费的准备工作充足，但在临时交通安排和应变措施的明显缺失，实需改善，以防止相同情况再出现。

建议

24. 本署向运输署提出以下改善建议：

- (1) 汲取今次事件的经验，加强职员在同类的临时交通安排策略上（例如放置水马、路牌和指示的位置、设定收费通道的分布等）的培训，并提升他们启动及调整应变措施的能力和敏感度。
- (2) 检讨人手安排，确保日后在实施同类的临时交通安排的首个上班日，必须派驻已获授权可启动应变措施及修订临时交通安排的人员在现场，以确保随时因应形势的变化，即时作出相应调节。
- (3) 在执行同类的临时交通安排前，按情况考虑在应变措施中制订「应变折返点」的安排，令遇有大挤塞出现时，让困在车龙中的驾驶人士可选择离开现场，以便能以最短时间消散车龙。

申诉专员公署

二〇一八年十月