

運輸署就青嶼幹線實施雙向收費 的安排欠妥善導致大塞車的投訴 調查報告摘要

前言

在港珠澳大橋啟用前，青嶼幹線是進出大嶼山的唯一道路。自一九九七年啟用後，青嶼幹線一直採用單向收費安排，駕駛人士往機場方向時無須繳費，但回程往九龍方向時須一次過繳付往返方向的使用費。當港珠澳大橋啟用後，青嶼幹線將不再是進出大嶼山的唯一道路，因此運輸署有需要在大橋通車前作好準備，把原有的單向收費改為雙向收費。

2. 因應港珠澳大橋於二〇一七年底具備通車條件，運輸署須在該年年底前實施青嶼幹線雙向收費。經考慮設置有關行車道、交通設施和收費設施的工程所需之時間後，該署決定於二〇一七年八月二十日(星期日)起實施雙向收費。然而，在實施雙向收費後之第一個上班日，即八月二十一日(星期一)的早上，青嶼幹線出現嚴重塞車，影響不少旅客及上班市民，事件受到廣泛關注。本署亦接獲市民的投訴，指摘運輸署在配套不足的情況下，勉強在青嶼幹線實施雙向收費，導致當天早上嚴重塞車。

3. 經全面調查後，本署發現，運輸署決定於二〇一七年八月二十日開始在青嶼幹線實施雙向收費，雖然於事前採取了多項準備措施，但是於實施雙向收費後首個上班日，該署的臨時交通安排和須採取的應變計劃，則有明顯不足之處。

調查所得

實施雙向收費前的準備工作

4. 當青嶼幹線改為雙向收費時，運輸署須重置交通島及收費設備，同時更換整個收費系統。在二〇一六年四月至二〇一七年八月期間，運輸署已分階段在共 20 條收費通道中，完成了 15 條收費通道的收費設備工程。至二〇一七年八月，相關工程已進入最後階段，運輸署需圍封並重置最後餘下的三條無阻行車道及其兩旁的收費設備，而這也意味工程期間，行經車輛必須選擇進入已裝設收費設備的行車線。運輸署、警務處及相關部門經研究後，認為在進行重置最後三條無阻行車道工程時，必須一併實施雙向收費，以保障交通安全。因此，雙向收費不能待青嶼幹線收費廣場（機場方向）的最後階段改裝工程完成後才實施，而須同時進行。

5. 在敲定實施雙向收費的具體安排前，運輸署曾收集青嶼幹線不同時段的汽車流量數據，以及車輛通過人手及自動收費通道的處理時間等相關數據資料，以評估所需的收費通道數目。根據收集的數據資料，青嶼幹線收費廣場往九龍方向最高峰時的汽車流量約為每小時 4,400 架次，當中五成多車輛使用人手收費通道，其餘四成多車輛使用自動收費通道。每條自動收費通道每小時可讓不少於 900 架次車輛通過，而人手收費通道則每條每小時可讓不多於 800 架次車輛通過。根據以上數據，該署認為，四條人手收費通道及兩條自動收費通道每小時合共可讓 5,000 架次車輛通過，足以應付最高峰時的交通流量。

6. 在實施雙向收費前，運輸署向荃灣、離島及葵青區議會的交通及運輸委員會發出書面文件，交代就青嶼幹線雙向收費的實施日期及臨時交通安排的詳情，亦有致函予運輸業界，包括專營

巴士公司、的士業界、有關的貨車商會及非專營巴士業界。從二〇一七年七月起，運輸署透過派發宣傳單張及信件、發放新聞稿、在主要道路的可變訊息顯示屏資訊，以及在隧道進行廣播等不同渠道，通知公眾及相關持分者雙向收費的安排。

7. 運輸署聯同警方、青馬營辦商、路政署及機電工程署和其工程承辦商，於二〇一七年八月九日在青嶼幹線收費廣場進行演習，過程大致暢順。在該次演習中，為避免車輛經過收費亭而又不需停車收費所帶來的道路安全風險，運輸署沒有封閉機場方向的行車線以測試道路標記和臨時交通安排。運輸署表示，相關的道路標記和臨時交通安排是根據路政署出版的《道路工程的照明、標誌及防護工作準則》制定，運輸署和警方負責審批有關安排，再由工程承辦商設置。八月十九日晚上，運輸署聯同警方巡視了臨時交通安排的設施，確保完全符合批核的設計圖則。

監察和事故協調安排

8. 運輸署經諮詢機電工程署、警方、路政署的意見，確定各相關部門會於二〇一七年八月十九日至二十一日期間監察雙向收費的實施情況。在八月十九日晚上八時至八月二十日凌晨二時三十分期間，運輸署在青嶼幹線收費廣場控制室設立了一個行動中心（「行動中心」），聯同警方、路政署、青馬營辦商、機電工程署及收費系統的承辦商監察收費廣場的運作。同時，運輸署的隧道及青馬事務組職員亦於每日 24 小時運作的緊急事故交通協調中心（「協調中心」）監察實施雙向收費的情況，以便在有需要時和其他持分者，例如機管局、港鐵公司及專營巴士公司等聯繫以作相應安排。

事發當日 (21.8) 主要事件經過

9. 青嶼幹線於八月二十日 (星期日) 首日實施雙向收費期間整體運作正常，交通情況大致暢順。

10. 八月二十一日 (星期一)，即雙向收費實施後的第一個上班日，運輸署安排兩名職員由上午六時起，在青嶼幹線收費廣場控制室，聯同青馬營辦商和協調中心監察青嶼幹線收費廣場的營運和交通情況，往機場方向的交通起初一直暢順。

11. 約上午七時，運輸署於青嶼幹線收費廣場控制室的兩名當值職員，察覺交通漸趨繁忙並出現約 300 米的車龍，等候進入人手收費通道，當時 10 條收費通道中，開啟了 6 條。上午七時十八分，收費廣場往機場方向的車龍已延至青馬大橋馬灣橋塔 (約 2.8 公里)，期間協調中心發新聞稿通知市民最新交通情況。

12. 至上午八時〇五分，運輸署要求警方、青馬營辦商、機電工程署、路政署和相關的工程承辦商前往大嶼山收費廣場，商討交通改善方案。八時四十四分，運輸署按照預設的應變計劃開放位於收費廣場 (機場方向) 最左側的人手收費通道 (第 A20 號，原為緊急車輛通道) 供駕駛者使用，但只能有限度地幫助疏導車流。約九時，運輸署與警方的負責人員到達現場舉行會議，繼而於九時十九分決定開始調整臨時交通安排，包括縮小封路範圍和盡快開放更多的收費通道，並在九時四十八分關閉第 A20 號通道，另外在上午十時二十六分加開一條近中間行車線的人手收費通道 (第 A13 號) 以疏導交通。其後，青馬營辦商於當天下午在第 A17 號通道加裝一個收費亭後，在下午四時三十分起開放這條人手收費通道。運輸署亦指示青馬營辦商，因應交通情況，須開放往機場方向全數可供使用的六條人手和兩條自動收費通道，以保持交通暢順。

13. 運輸署稱當值職員一直與協調中心聯絡，將青嶼幹線及附近一帶的最新交通情況通知公眾及相關機構包括機管局，並聯絡公共運輸服務營辦商以便它們因應情況調整服務。協調中心於上午七時二十三分至十時五十九分共發出 15 份新聞稿，通知市民最新的交通情況，並於早上八時三十分至九時十五分期間，透過電台廣播、“香港政府通知你”及“交通快訊”手機應用程式發放訊息予公眾，建議市民考慮使用非路面交通工具前往機場，並一直與港鐵公司保持聯繫，要求港鐵公司加強留意機場快線及東涌線的乘客需求及適時加強服務。協調中心及收費廣場控制室的職員亦透過沿途道路上及隧道內的可變訊息顯示屏及無線電轉播系統，向駕駛人士提供最新的交通消息，以減少市民駕車前往大嶼山及機場或行經附近一帶的道路，亦方便駕駛人士考慮改道至最近的鐵路車站轉乘鐵路前往機場。

運輸署對事故的分析

14. 運輸署經分析後認為，導致當日大塞車的主要原因是臨時交通安排未盡完善，包括：(1)收費廣場的水馬陣擺放得太闊及太長，令車輛轉線困難，未能適時轉線往自動收費通道，造成互相阻礙；(2)路牌和指示未有擺放在更早的路段，以提醒駕駛者人手收費亭及自動繳費通道分別的位置；(3)未有提供足夠空間供使用人手收費通道的車輛輪候，令等候進入人手收費通道的車輛，阻礙了前往自動收費通道的車輛；(4)人手收費通道的處理時間亦比原先估計的為長。

15. 另外，當天早上七時車龍出現時，青馬大橋機場方向及汀九橋九龍方向分別於早上七時許及八時許發生交通意外，當中汀九橋的意外涉及有人受傷，中線曾一度封閉三分鐘，因此亦加劇了青朗公路和屯門公路的擠塞情況。

16. 運輸署解釋，於收費廣場控制室的職員，雖然一直密切留意著青嶼幹線的交通情況，並與協調中心聯絡以向公眾發放相關的交通訊息和啟動預設的應變計劃，惟預設的應變計劃並不包括可即時修訂臨時交通安排，而修訂臨時交通安排涉及重大安全考慮，須待相關部門與營辦商仔細討論後才能實施。然而，當中主要負責雙向收費計劃交通安排的運輸署及警務處的有關人員，直至九時才到達現場舉行會議及作出調整方案的決定。按當日觀察所得，運輸署在上午九時十九分開始把水馬陣收窄及減短，並在上午十時二十六分加開一條近中間行車線的人手收費通道後，車輛擠塞的情況已隨即改善。

本署的評論

17. 運輸署在青嶼幹線實施雙向收費前，有採取多項準備措施，包括參考過往的車輛流量數據、考慮相關交通安全因素、制訂臨時交通措施的策略、制訂應變方案、設立行動及協調中心、通知相關區議會和業界，以及向公眾宣傳相關安排，並且進行了演習。本署認為，沒有證據顯示該署就實施雙向收費有配套或準備不足的情況。然而在實施雙向收費後的首個上班日，運輸署有以下不足：

臨時交通安排未如理想

18. 在回應本署的查訊時，運輸署承認，當日的臨時交通安排，包括放置水馬的位置、提醒駕駛人士的路牌和指示的位置、供人手收費通道的車輛輪候的空間等，皆未如理想，反映了事前制訂的臨時交通安排，未能切合繁忙時段實際行車的狀況，是造成是次事故的技術主因。

現場職員沒被授權採應變措施

19. 然而，一個更重要原因是運輸署當天的臨場應變明顯思慮不周，要待有授權職員到場開會後方可採用應變措施，結果未能爭分奪秒去消散車龍，反映出行政安排上的缺失，亦是導致塞車問題不能盡早得以控制和解決，最終出現大塞車的原因。

20. 在事發當天，運輸署雖然派駐了兩名職員在收費廣場控制室專責監察交通情況，但預設的應變計劃並不包括可即時修訂臨時交通安排，換言之，該兩名職員根本沒有權限可因應緊急情況，即時調整臨時交通安排。因此，雖然他們早於當日上午七時十八分已因察覺長達 2.8 公里的車龍，也只可與協調中心聯絡以向公眾發放相關訊息，但卻未獲授權採取應變措施，及至八時〇五分才正式要求相關人員開會，更要待運輸署及警務處的有關人員於上午九時到達現場舉行會議和指揮，方才於九時十九分開始調整臨時交通安排（包括即時改變水馬陣的擺放）。

車龍出現兩小時才獲臨時交通安排

21. 從車龍初現（上午七時）至有關人員到場開會商討調整臨時交通安排，期間相隔達兩小時，而這兩小時正是交通繁忙時段，到來的車輛只會越來越多，堵塞累積起來所造成的嚴重性，顯而易見。當局在這兩小時內竟然沒有或未能及早採取有效應變措施，實令人難以接受。本署認為，運輸署原訂的應變計劃實不足夠，不能因應現場實時狀況即時作出調整。

對已身陷現場人士無及時支援

22. 此外，青嶼幹線是進出大嶼山的唯一道路。當天運輸署雖然不斷呼籲駕駛人士採用其他方法前往機場，但只對未陷車龍的

駕駛人士或乘客有用，對於那些已身處長龍陣的苦候人士，可說全無意義。在這情況下，運輸署更應考慮的是，是如何提供出路讓車龍當中願意離開原處折返的車輛離開，以盡速把車龍消散，惜該署未有如此行。

23. 綜合以上的分析，申訴專員認為，雖然運輸署在實施青嶼幹線雙向收費的準備工作充足，但在臨時交通安排和應變措施的明顯缺失，實需改善，以防止相同情況再出現。

建議

24. 本署向運輸署提出以下改善建議：

- (1) 汲取今次事件的經驗，加強職員在同類的臨時交通安排策略上（例如放置水馬、路牌和指示的位置、設定收費通道的分布等）的培訓，並提升他們啟動及調整應變措施的能力和敏感度。
- (2) 檢討人手安排，確保日後在實施同類的臨時交通安排的首個上班日，必須派駐已獲授權可啟動應變措施及修訂臨時交通安排的人員在現場，以確保隨時因應形勢的變化，即時作出相應調節。
- (3) 在執行同類的臨時交通安排前，按情況考慮在應變措施中制訂「應變折返點」的安排，令遇有大擠塞出現時，讓困在車龍中的駕駛人士可選擇離開現場，以便能以最短時間消散車龍。

申訴專員公署

二〇一八年十月