

政府總部
發展局
工務科

香港添馬添美道 2 號
政府總部西翼 15 樓



Works Branch
Development Bureau
Government Secretariat

15/F, West Wing, Central Government Offices,
2 Tim Mei Avenue, Tamar, Hong Kong

本局網址 Our Website: <http://www.devb.gov.hk>

本局檔號 Our Ref.: DEVB(CR)(W) 1-10/48

來函檔號 Your Ref.:

電話 Tel No.: 3509 8277

傳真 Fax No.: 2801 5034

電郵 E-mail: alankytang@devb.gov.hk

電郵函件 (ckpho@legco.gov.hk)

香港中區立法會道 1 號
立法會綜合大樓
法案委員會秘書
(經辦人: 何潔屏女士)

何女士:

《建造業付款保障條例草案》委員會

政府對公眾意見書的回應

謝謝閣下於 2024 年 7 月 10 日、7 月 16 日及 7 月 22 日以電郵方式，轉交合共 37 份有關《建造業付款保障條例草案》的公眾意見書。

發展局在 2024 年 7 月 16 日的委員會會議上已就團體代表/公眾人士及委員的意見和問題作回應。就秘書處轉交的公眾意見書及團體代表/公眾人士在會議上所表達的意見，我們歸納了受關注的事項並在附件作重點回應，供委員參閱。

發展局局長

(鄧啟恩  代行)

2024 年 10 月 2 日

副本送:

律政司 (經辦人: 曾海鋒先生)

律政司 (經辦人: 黎秋媚女士)

發展局 法律諮詢部(工務) (經辦人: 梁詠琪女士)

發展局就公眾意見書的重點回應

1. 正如我們在立法會參考資料摘要（檔案：DEVB(CR)(W) 1-10/48）中表示，在敲定《建造業付款保障條例草案》（《條例草案》）的立法建議前，我們已廣泛諮詢各持份者（包括業主方、承建商、分包商、顧問、供應商以及勞工界），經過多年商討現已取得普遍共識。出席公聽會的人士大體上都希望條例能早日通過並實施，並對《條例草案》的具體執行提供不少寶貴意見。我們會與業界繼續保持溝通，共同做好條例執行細節及宣傳教育工作。

（一）條例涵蓋範圍

2. 就現時《條例草案》不適用於現有私人住宅樓宇的大型維修保養工程，我們留意到雖然有部份人士希望《條例草案》能涵蓋這類工程，但亦有人士對《條例草案》的涵蓋範圍表示理解和支持，認為盡快通過《條例草案》至為重要，將來可適時檢討，按需要擴闊涵蓋範圍。在過往法案委員會的會議上，亦有委員關注這議題。在聽取委員及團體/個別人士的意見後，我們於2024年8月及9月分別透過與物業管理界別¹及「建造業付款保障條例專責小組」²的會議，再次與業界各持份者檢視及確定現時建議的涵蓋範圍，已在改善建造業供應鏈持份者所面對的付款問題，與避免對公眾和中小型企業帶來影響之間取得適當平衡。
3. 就較大型的私人住宅維修工程引起的付款爭議，住宅業主一般會參與討論解決方法。業主立案法團及物管公司在處理付款爭議時須顧及眾多業主的意見。業主或業主立案法團須就重大事項召開會議表決，一般而言，物業管理公司需與工程顧問公司研究回應付款爭議的方案，並在取得大廈管理委員會同意下，準備召開會議。有關會議須提前最少7天（大廈管理委員會會議）或14天（業主大會）通知業主，因此業主或未能遵行《條例草案》就審裁程序所訂明的嚴格時間要求，包括配合提名團體於7個工作日的期限內完成提名及委任審裁員、以及在收到審裁陳詞後20個工作日內送達審裁回應。此外，物業管理界亦指出，由於物業已有住戶入伙，如遇上分包商在維修工程中按《條例草案》賦予的權力行使停工權利，這些住宅業主和住戶須面對停工而引起的安全、衛生等問題。停擺的工程（例如臨時棚架、工作台、因維修而暫停使用的公用設施等）亦會直接影響到居民的生活。相關持份者亦認為私人樓宇的維修保養工程較簡單，分判層數較少，付款爭議較新建造工程合約為少。物業管理業界亦表示，由於上述《條例草案》中有關付款及審裁時間要求和

¹ 包括物業管理行業相關的商會、專業團體、監管機構和政府部門的代表。

² 「建造業付款保障條例專責小組」成員包括相關政府部門、公私營機構、專業團體、顧問、商會、承建商及分包商商會的代表。

行使停工權利會為業主帶來的額外負擔和影響，如《條例草案》涵蓋這類工程，有機會阻礙業主復修舊樓的意欲。故此，現階段我們不建議將這類工程納入《條例草案》的適用範圍。我們會繼續聽取意見，適時再作檢討。

4. 有意見表示《條例草案》只適用於 500 萬元或以上的工程合約，部份工程（如園藝工程）會欠缺保障。事實上，現時《條例草案》訂明的 500 萬元金額限制只會應用在總承包合約上。就一般建築地盤而言，價值 500 萬元的總承包合約相對來說是一個很小的數目。換言之，只要一個地盤建築工程總承包合約價值不少於 500 萬元，當中所涉及的不同種類的分包合約（包括園藝工程、或泥頭車司機等自僱人士），無論以書面或口頭協議簽訂，即使其合約價值少於 500 萬元，亦會受《條例》保障。

（二）改善合約付款條款

5. 有意見建議《條例草案》將最長付款期（由申索方根據合約提出付款申索至付款方支付款額的時間）由現時建議的 60 天改為 45 天。在訂立付款期限時，我們充分考慮了業界實際運作情況。現時，《條例草案》建議，付款回應的期限及付款期限分別是在申索方送達付款申索後的 30 天及 60 天。訂立一個太短的付款期限有可能需要同時縮短付款回應的期限，或會令付款方未能充分完成評估應付的金額，縮短付款期限亦會增加其資金成本。在我們過往的諮詢中，業界普遍認為 60 天的付款期限為合理的時限。
6. 有意見建議在付款爭議的情況出現時，經業主和總承建商協商後，可以發放在合約中預留的保證金給分包商以支付欠款。首先，保證金的主要目的是讓業主保留一些資金，確保總承建商按合約完成工程後，包括但不限於保養期內修補工程中的缺陷或瑕疵等進行執漏等各方面工作，完成後才獲發還保證金。因此，保證金的目的和功能不是用作取代總承建商支付欠款給分包商。另外，對於承建商與分包商之間合約的條款或要求，業主未必有足夠認知，難以了解和查核分包商的索償是否合理或已滿足分包商與承建商之間合約的要求。因此，業主自行向分包商發放保證金並不合適，而且實行上會有一定困難。
7. 另外，有意見建議《條例草案》加入“批糧的獨立機制”，例如由第三方專業人士負責審核總承建商批出的糧單是否合理；亦有意見關注條例生效後總承建商會否需要額外聘請人手處理分包商的付款申請。據我們了解，現時總承建商／分包商會聘請相關人士準備糧單及審視付款額的工作。如有需要，付款方會聘請專業人士協助處理質量、進度、數量等的不同意見，並調整申索方要求的付款額。如申索方不同意所調整的付款額，現時《條例草案》已經提供審裁機制，由獨立第三方的相關專業人士為合約雙方的付款爭議作出快速及具約束力的裁決，上述措施可以改善拖延付款的情況。若在《條例草案》

中加入必須由第三方專業人士批核糧單的機制，則需要增加額外人手，會令工程管理開支上升。

8. 有意見提出《條例草案》能否幫助改善現時雙方需要較長時間去處理帳目結算的問題，以及考慮為帳目結算設立時限。在過往法案委員會的會議上，委員亦有提出相關議題。在處理帳目結算時，申索方及付款方往往需要處理所有申索金額的分析（例如額外工程引致合約增加的款額），然後才可確定最終的合約金額。因此，有部分合約，視乎所涉及的數量和申索金額，處理帳目結算過程有時會需要較長時間。
9. 《條例草案》適用於處理帳目結算，包括《條例草案》訂明付款方就付款申索的付款回應期限（不多於 30 日）及付款期限（不多於 60 日）及審裁機制。然而，若帳目結算的申索額涉及合約訂明的「申索處理程序」(claim handling procedure)，則須先經過這些合約程序處理，如申索方對付款方經由「申索處理程序」處理後的結果不同意，可以提請審裁處理爭議。另外，若付款方沒有在合理時間內完成「申索處理程序」，《條例草案》中亦設有機制，允許申索方提出審裁，審裁員會按照其專業知識審視個案是否非常不合理並進行審裁。再者，《條例草案》能促使雙方於施工期間及早解決合約中途的爭議，既可改善供應鏈上持份者的現金流，亦讓帳目結算所需時間減少。另外，在政府工程帳目結算方面，現時我們正推進採用“新工程合約”(NEC)，在這合約模式下，在工程進行期間，合約雙方須在指定的時間內就爭議進行磋商，令爭議的處理時間和數量大大減少，有效縮短帳目結算所需的時間。
10. 《條例草案》建議禁止在合約中使用“有條件付款”的條款（例如“先收款、後付款”），即使不付款的原因是由於合約鏈上游有合約一方破產。有意見認為政府應支援受上層合約方破產影響的下層合約方，同時考慮將由於供應鏈上游有合約方破產而引致不付款的個案列為例外情況，容許執行“先收款、後付款”的合約條款，避免下層的合約方出現連環破產的情況。
11. 《條例草案》目的是透過改善合約付款條款，包括禁止把“先收款、後付款”等不公平付款條款寫進合約，以及提供一個由獨立第三方迅速解決付款爭議的審裁機制，以改善建造業供應鏈上持份者之間存在已久的合約拖延付款的情況。然而，承建商無力償債而宣告破產的情況則屬於《公司(清盤及雜項條文)條例》的適用範圍，承建商經清盤程序償還所欠債務應根據該條例的機制進行。
12. 我們在 2015 年進行廣泛的業界諮詢，大部分業界持份者支持當上游的承建商或分包商破產下，下游的分包合約仍應禁止使用“先收款、後付款”條款。《條例草案》的基本原則是讓供應鏈上的持份者在按合約規定完成工作後，獲取應得的款項。如果在供應鏈上游的承建商或分包商在破產的情況下，若下游的分包商與其下游的分包商的合約及推至再下游的合約容許“先收款、

後付款”的條款有效，將令到所有下游分包商在完成工作後得不到應得的款項，有違上述的基本原則。此外，在供應鏈上，上游合約中的申索方一般比較其下游的分包商具備較佳的財務能力，防範和應對合約付款方破產所帶來的影響。

13. 《條例草案》將協助締約方依照合約及時收到應得款項。如果締約方及時解決付款爭議，《條例草案》將有助於在合約的不同階段按時付款，減少合約期間的未付款額，從而減輕下游分包商在上游合約方破產時可能面臨的財務壓力。我們會繼續與業界持份者保持溝通，並會探討在《條例草案》以外有否適切可行的措施，例如是如何在已按《條例草案》取得審裁裁決的情況下，可否協助被破產一方拖欠款額的承建商或分包商盡快在清盤程序下獲償還其應得款額。

(三) 審裁機制

14. 《條例草案》所提議的審裁機制是希望能提供一個快速、具約束力的中途解決爭議的機制。當申索方啟動審裁機制時，合約雙方可透過審裁員提名團體（提名團體）委任合適的審裁員盡快解決付款爭議。審裁機制除了參考海外的建造業付款保障條例，我們亦考慮了本地業界持份者的意見，設有機制防止申索方濫用審裁。
15. 有意見提及建造業界範圍廣泛而且非常專業化，每名專業人士未必對所有範疇都有認識，建議《條例草案》應容許多於一名審裁員參與審裁程序。參考海外地方類似條例的做法，我們要求審裁員須為熟悉業界運作的專業人士（例如建築師、工程師、測量師及律師），並具有多年的建造合約管理或解決有關爭議的經驗，以及完成相關審裁員培訓課程。在收到申索人提交的審裁通知後，提名團體會根據有關爭議的性質及描述，提名及在考慮合約雙方的意見後委任具合適資格及相關經驗的審裁員處理相關審裁。一般情況下，一名審裁員應有足夠能力處理《條例草案》所涵蓋的合約的付款爭議。若遇到特殊情況，審裁員可根據《條例草案》賦予的權力委任獨立專家協助其就特定事宜進行查究或作出報告。上述安排較委任多名審裁員能更有效確保提名及委任審裁員能在 7 個工作日內完成，以及整個審裁過程可以在 55 個工作天內完成及避免高昂的審裁開支。
16. 有意見提議《條例草案》應有機制可合併審裁供應鏈上不同合約之間就同一事項出現的爭議。《條例草案》並不禁止合併審裁。然而，（參考仲裁機制的相關安排）合併審裁需要在一定的條件才能做到（包括同一爭議事項、同一供應鏈產生的爭議、同一時間產生爭議、所有當事人同意合併等），而進行合併審裁時，審裁員須同時審視多方提交的文件，或會增加審裁時間，令審裁或未能於 55 個工作天內完成。我們會繼續與業界保持溝通，並按需要與

提名團體研究和制定合併審裁的相關細節以供業界參考。

17. 根據現時《條例草案》的建議，由提請審裁程序到申索人收到欠款一般需時約三個月，有意見希望時間可以縮短。《條例草案》規定申索方須於付款爭議出現的 28 日內提請審裁。如果申索方根據條例提請啟動審裁程序，整個程序的每個步驟在時限上都有規定，而有關時限亦已經過業界的詳細討論及同意。首先，提名團體須在 7 個工作天內提名審裁員，並獲雙方同意。在委任審裁員後，有關的審裁員須在 55 個工作天內審閱文件並作出決定。一般來說，比較簡單的個案可以在較短時間內完成。複雜的個案，在雙方同意下，審裁員可將有關審裁時間延長。現時，業界普遍表示曾被拖欠款項半年或更長時間，對比申索方由提出審裁後大約 3 個月便可收到款項，業界表示《條例草案》對加快處理欠款方面會有顯著幫助。當然，我們在提出這項條例時亦強調，是否運用條例提供的申索和審裁機制，決定權在於申索方。我們希望在訂立這項條例及大家熟悉條例的運作後，大家可按其需要及情況應用，及早收到款項。
18. 有意見指出《條例草案》須考慮加入防止審裁機制被濫用的條款，若申索方在欠缺理據下就與工期相關的爭議提請審裁，審裁員可即時終止或拒絕審裁。在現時《條例草案》下，合約雙方須經合約訂明的「申索處理程序」後，申索方才能就爭議提請審裁。《條例草案》亦有列明倘若合約一方理應在審裁前可提出有關證據，但另一方在審裁前並不知悉這些證據且不能在審裁期間有足夠時間作出回應，審裁員須不予理會這些證據。《條例草案》賦予審裁員有權裁定濫用機制一方須支付全部或較高比例的審裁費用。同時，申索方不能就相同的爭議再次提請審裁以獲得不同的價值。我們相信《條例草案》已經有多項有效的措施防止濫用審裁機制。
19. 有意見關注提名團體的資格、審裁程序相關的指引及審裁的費用。我們正制定一系列的行政措施，包括訂立審裁規則及建立良好守則，以確保審裁的質素。就提名團體的資格，根據我們現時的框架，有興趣的團體需要滿足及符合一定條件，包括申請團體需要在香港扎根多年、在香港建造業有良好的認受性和聲譽、有足夠行政人員、財政資源和能力執行提名團體的職能等，根據《條例草案》，團體提交的申請須經發展局評審委員會進行評審，再由發展局局長(局長)批准後，才能註冊成為提名團體。我們亦會制定提名團體的《審裁規則》和實務指引及審裁員的操守守則的主體內容，作為將來提名團體訂立這些文本時必須依從的要求。在實際施行上，局長會根據《條例草案》賦予局長可就提名團體的註冊申請或註冊續期申請作出決定的權力，於團體申請註冊成為提名團體時，審視該團體所擬備的《審裁規則》、實務指引及操守守則。另外，《條例草案》亦賦予局長權力規管提名團體及審裁員的費用。鑑於審裁費用應在各方可負擔的範圍內，我們將會就提名團體及審裁員的收費提供指引性的資料以供持份者參考，但不會硬性規定審裁費用。另外，我們會就提名團體及／或審裁員的收費設立上限。

20. 有意見認為《條例草案》應盡早涵蓋私人工程項目中涉及延長工期的付款爭議。一般而言，審裁涉及延長工期的付款爭議較為複雜。鑑於審裁屬解決建造業付款爭議的新機制，且培訓足夠數目及具備相關經驗的審裁員需時，在徵詢專責小組的意見後，我們建議以循序漸進方式，分階段實施審裁涉及延長工期的付款爭議較為穩妥。雖然我們在《條例草案》中表明在首階段不會處理私人工程項目涉及延長工期的付款爭議，但我們的意向清晰，亦已在《條例草案》中說明會適時透過刊憲和公布實施時間，讓該環節適用於私人工程。在首階段實施後，我們會加強訓練審裁員。我們亦會緊密與業界溝通，檢視審裁這類爭議的成效，當業界有足夠準備後，將適時推展至私營工程下涉及延長工期的付款爭議。

(四) 暫停或減慢工作或服務進度 (停工)

21. 有意見提出為避免下游分包商濫用停工權利，《條例草案》應考慮只容許第一層分包商行使停工權利，並且分階段實施，首階段只包括在發展局／屋宇署／建造業議會登記／註冊名單上的分包商，第二階段才推展至由發展局訂明的其他分包商。《條例草案》其中一項重要的立法建議就是容許不獲付款的一方在條例列明的情況下行使停工的權利。如果付款方沒有在限期前支付其已承諾到期應付的款額或不跟從審裁員的裁決支付審裁款額，申索方可行使停工權利，減少在不獲付款的情況下仍須墊支費用繼續進行工程所承受的財政負擔。限制下游分包商（即第二層或以下的分包商）行使停工權利會減少審裁機制保障下游分包商及時收取欠款的有效性。而且，下游分包商的財務能力相對較弱，理應在條例下需要這方面的保障，限制他們的停工權利有違條例的基本原則，對他們亦不公平。就條例執行細節和停工方面的安排，我們會在條例實施前，向業界做好宣傳教育，讓各持份者明白和不要濫用這項權利。
22. 有意見認為停工只能減少損失，未能有效追討欠款（例如審裁款額），《條例草案》須再仔細說明懲罰準則。《條例》提供審裁機制是以解決爭議為目的，申索方獲支付其應得款項，亦即是爭議得以解決，並不是以懲罰為手段。《條例草案》規定申索方須在行使停工權利的最少 5 個工作日前通知業主方。此舉有助提示付款方盡快履行付款責任，以及讓業主方更清楚掌握有關情況，並在有需要時盡早介入。申索方亦可向法庭申請強制執行審裁裁決以獲得其應得的款項，而且申請程序簡單，法庭一般會於接獲申請的 7 天內批出申請。

(五) 《條例草案》的實施

23. 我們建議《條例草案》的主要條文在條例刊憲當日 8 個月後生效（「生效日期」）（局長註冊和管理提名團體的權力在刊憲當日生效除外）。有意見建議

《條例草案》應該賦予局長權力，在必要時可延長8個月的生效日期。業界多數持份者均希望條例通過後可以盡快生效，然而，在實施條例前，我們須要進行所需的籌備工作，包括發展局審批機構成為提名團體的申請、申請機構安排審裁員訓練課程，及設立審裁員名單等。此外，業界持份者須檢視和修訂現有建造合約及分包合約的條款。在與相關團體和專責小組充分討論後，各持份者認同現時《條例草案》的8個月生效日期合適可行。