

方便營商諮詢委員會
第五十一次會議

議程第 2 項：擬議《建造業付款保障條例》
的營商環境影響評估

目的

本文件旨在向委員簡介擬議《建造業付款保障條例》的營商環境影響評估的研究結果。

背景

2. 發展局和建造業議會曾在2011年就本地建造業的付款慣例進行業界調查。結果顯示，總承建商、分包商、顧問和供應商都面對顯著的付款問題，特別是「先收款、後付款」條款和因爭議而拖延付款等事宜。由於情況在私營界別尤為嚴重，所以不能以單靠工務工程合約的行政和合約安排解決整體業界所面對的問題。因此，發展局認為有需要採用立法方式解決。

3. 發展局在2012年9月委聘顧問研究海外司法管轄區所採用的付款保障條例模式，並就在香港制訂相似條例的方案和注意事項提出建議。

4. 發展局在2012年10月成立《建造業付款保障條例》工作小組（下稱「工作小組」），以徵詢業界對立法建議的要素和框架的意見。工作小組成員為香港主要業界組織的代表，名單載於**附件1**。工作小組已討論顧問按下列綱領擬定的方案和注意事宜：

- 涵蓋範圍；
- 付款；
- 禁止「先收款、後付款」和「有條件付款」；
- 因不獲付款而暫時停工的權利；及
- 審裁及執行。

5. 2015年6月，發展局根據工作小組已達成的共識制定了《建造業付款保障條例》（下稱「付款保障條例」）的「建議模式」，並進行為期三個月的公眾諮詢。此外，於同年10月，發展局委聘顧問，根據公眾諮詢文件中的「建議模式」進行營商環境影響評估，以支援立法建議，有關評估於2017年3月完成。隨後，發展局聯同律政司開展草擬《建造業付款保障條例草案》，並同步處理分歧的意見。
6. 由於主要持份者對審裁範圍和涵蓋維修、保養、改建和加建（下稱「裝修維修」）工程的建議意見分歧，發展局於2023年3月完善了「建議模式」，並制定了「調整模式」，最終在2023年5月獲得大多數主要持份者的支持。
7. 於2022年10月，發展局再委聘同一顧問按照「調整模式」，更新營商環境影響評估。
8. 根據「調整模式」，擬議的付款保障條例的立法框架概述如下。

付款保障條例的法律框架

涵蓋範圍

9. 付款保障條例旨在協助總承建商、分包商、顧問、分包顧問和供應商就已完成的工程和已提供的服務如期收到付款。付款保障條例的立法框架包括引入審裁機制，禁止「有條件付款」條款等，旨在改善付款慣例，並為付款爭議提供便捷和具約束力的中途解決方案。
10. 付款保障條例將涵蓋為於香港進行的工程所提供的建造工程、顧問服務、機械和物料。在為私營界別制訂付款保障條例涵蓋範圍時，我們特別注意到「分層業權」物業的小業主和立案法團或未擁有管理工程合約的經驗和知識，亦沒有足夠的知識去判斷工程的需要和費用的合理性。因此，為避免不適當地加重個別小業主和立案法團的法律責任，涵蓋範圍有別於由政府或指定機構採購的工程。
11. 付款保障條例將適用於所有由政府和指定機構採購的建造工程合約、顧問合約、機械和物料供應合約及其相關的分包合約下的所有建造活動和裝修維修工程，不論合約金額。建議的指定機構名

單載於附件2。

12. 對於非由政府或指定機構（即私營界別及不常推展建造合約的公營/半公營機構）採購的相關合約，付款保障條例將只適用於主工程合約原金額高於500萬港元，或主顧問合約、機械和物料供應合約原金額高於50萬港元，並根據《建築物條例》（第123章）所訂明「新建築物」的建造工程，並不適用於所有裝修維修工程合約。

13. 當主合約受付款保障條例規管，所有其下游的分包合約將也受付款保障條例規管。

14. 由於最需要付款保障條例保障的小型承建商和分包商大都可能是以口頭協議或部分口頭協議方式承接工程，所以付款保障條例將同時涵蓋書面及口頭合約。

付款保障條例框架

15. 在付款保障條例下，締約各方仍可在合約中自由議定申索付款的相隔期，但必須遵守以下四個強制要求：

- (a) 付款一方可以在申索一方提出「付款申索」起30天內提供「付款回應」，並應在60天內向申索一方支付認可金額；
- (b) 「有條件付款」的條款（如「先收款、後付款」等）將被視為無效及不可執行；
- (c) 索賠人可以將付款爭議提請審裁，審裁員應在其獲委任日期起計55個工作天內就付款爭議作出裁決，答辯人須按照審裁員裁定的審裁金額付款；以及
- (d) 如果未能收到認可金額／審裁金額，不獲付款的一方可以行使暫停或減慢工程進度的權利。

16. 付款保障條例下的審裁範圍不涵蓋僅與延長工期有關的爭議。當付款保障條例生效後，政府或指定機構簽訂的合約中任何與工期有關的付款爭議均可以提請審裁，審裁員對付款和延長工期的裁決對合約各方均具有約束力。至於私營界別簽訂的合約中與工期無關的付款爭議，可提請審裁。付款保障條例亦將授權發展局局長宣佈一個日期，在該日期之後由私營界別簽訂的建造合約中

與工期有關的付款爭議也可以提請審裁，屆時審裁員對付款和延長工期的裁決對合約各方將具有約束力。

營商環境影響評估研究

17. 營商環境影響評估研究的主要目的如下：

- (a) 評估建造業、房地產業的相關領域和專業服務業的營商環境，以更好地掌握付款保障條例對不同領域可能帶來的影響；
- (b) 諮詢及記錄不同領域的公司預期付款保障條例對其業務的影響，包括預期益處、遵規困難、特別關注事項、非預期後果及其對財務影響，包括遵規成本和預計財務收益；以及
- (c) 提出任何優化付款保障條例的建議，以處理特別關注事項並減輕潛在的負面影響。

18. 營商環境影響評估研究由發展局委聘的顧問於2016/17年及2022/23年進行。顧問與不同領域的公司進行個別面談，以全面瞭解付款保障條例對相關業界的預期影響。研究結果顯示有超過11 000間公司直接受到付款保障條例的影響，許多是作為分包商的中小企。

19. 顧問與來自總承建商和分包商領域的約60間公司進行面談，包括12間中小企。另外與15間供應商進行面談，包括主要建築材料的供應商和八間中小企。至於發展商，合共進行了七次面談，其中四次為政府或指定機構，三次為私營界別。此外亦與15間專業顧問進行面談，涉及的專業界別包括土木工程師、建築師、工料測量師以及機械、電機及水管裝備工程師，當中三間是中小企。

營商環境影響評估研究結果

20. 透過與各持份者的廣泛溝通，研究證實香港建造業普遍強烈支持引入付款保障條例，期望透過私營界別發展商和指定機構按時付款給承建商、分包商、供應商和顧問可改善付款慣例，及獲得具成本效益的取回拖欠款項機制。

21. 研究顯示有關付款保障條例的實施，對建造業的遵規成本影響極少。然而，審裁的索賠人和答辯人將面對各自準備工作的成本，以及審裁員提名團體和審裁員的費用。研究亦發現，與現時的付款慣例相比，向建造業按時付款的代價或會由僱用該行業的人，即政府、指定機構和發展商承擔。如果他們的總承建商或主要顧問對他們提請審裁，他們也須要負擔審裁員提名團體和審裁員的費用。

22. 此外，研究亦列出當付款保障條例生效後可能出現的非預期後果，例如總承建商與指定分包商之間產生的付款問題。按照現時慣例，總承建商就指定分包商的工程獲得的付款很大程度由發展商的工料測量師決定。部分總承建商認為這情況有可能造成總承建商負擔指定分包商的工程款項，或會因為就完成工程的核准金額出現滯後或由於其他原因使已完成工程的價值被低估而要面對審裁的風險。過程中，若指定分包商向總承建商提請審裁，總承建商也可以向發展商提請審裁。因此，我們預期付款保障條例實施後將可整體改善付款慣例，而這個非預期後果可能不會像預期顯著。此外，分包商亦對他們必須先向工地業主發出通知才能行使暫時停工的權利表示關注。根據面談的回饋，預計分包商只會在互信嚴重破裂的情況下，才會考慮暫時停工這最後方案。由於分包商可以通過不同方式掌握工地業主的聯絡資料，例如豎立在工地的告示牌、土地查冊等，因此相信若分包商希望行使暫時停工的權利，他們將能夠向工地業主發出通知。

23. 建造業界明白付款保障條例不會涵蓋私營界別的裝修維修工程的付款問題。這類工程粗略估計約佔香港建造總開支的 15%。將私營界別的裝修維修工程納入付款保障條例，將涉及香港「分層業權」物業的小業主和立案法團以及物業管理機構，故應留待付款保障條例生效一段時期後才再作慎重考慮。

結論

24. 總體而言，營商環境影響評估研究得出結論是付款保障條例將可改善付款慣例和提供具成本效益的取回拖欠款項機制，惠及總承建商、分包商、中小企供應商和顧問，使香港建造業獲益。

25. 付款保障條例將為香港建造業的有關各方帶來顯著的益處。就總承建商、分包商、顧問、分包顧問和供應商而言，條例對付款提供更大確定性和改善現金流，亦會相應改善與建造業相關行業的財務狀況，使其能夠投資新項目和技術。對於政府、指定機構和

發展商，由於付款保障條例有助及早解決爭議，確保工程持續進行，進而確保項目的質量及準時完工。

26. 付款保障條例將有助於香港建造業的整體發展。透過改善付款慣例，將為建造業吸引新的企業和投資，並能鼓勵現有企業擴大業務，從而創造就業機會，促進經濟增長。

徵求意見

27. 請委員備悉本文件內容，並提供意見。

發展局
2023年6月

《建造業付款保障條例》工作小組成員

1. 建築師事務所商會
2. 香港顧問工程師協會
3. 建造業議會
4. 英國特許土木工程測量師學會(香港分會)
5. 發展局
6. 香港建造商會有限公司
7. 香港建造業分包商聯會
8. 香港機電工程商聯會
9. 香港房屋委員會
10. 香港建築師學會
11. 香港測量師學會
12. 香港工程師學會
13. 香港國際仲裁中心
14. 香港鐵路有限公司
15. 香港地產建設商會

付款保障條例內指定機構名單

1. 香港機場管理局
2. 香港中文大學
3. 香港城市大學
4. 中華電力有限公司
5. 建造業議會
6. 香港教育大學
7. 香港演藝學院
8. 香港中華煤氣有限公司
9. 香港浸會大學
10. 香港數碼港發展控股有限公司
11. 香港電燈有限公司（港燈電力投資）
12. 香港房屋委員會
13. 香港房屋協會
14. 香港國際主題樂園有限公司
15. 香港理工大學
16. 香港科技園公司
17. 香港體育學院有限公司
18. 香港貿易發展局
19. 香港科技大學
20. 醫院管理局
21. 九廣鐵路公司
22. 嶺南大學
23. 香港鐵路有限公司
24. 海洋公園公司
25. 香港大學
26. 市區重建局
27. 職業訓練局
28. 西九文化區管理局