

立法會房屋事務委員會

房屋委員會收回三個建築地盤引起的項目管理和安置問題

目的

本文件簡述取消三份房屋委員會（下稱「房委會」）與德信建築有限公司（下稱「德信」）訂立的建築合約後，房屋署對以下問題的回應。

- (a) 監督工程承建商的機制；
- (b) 事件對三個公屋建築工程的影響；
- (c) 受重建計劃影響而正等候入住有關公屋單位的黃竹坑邨租戶的安排；及
- (d) 處理建築工人欠薪的問題。

2. 該三份建築工程合約為石排灣邨第 2 期重建工程，粉嶺第 36 區第 1 期建造工程，以及粉嶺第 36 區第 2 期建造工程。

背景

3. 德信在 2003 年和 2004 年獲批上述三份合約，興建合共 7163 個單位，其中石排灣邨第 2 期是黃竹坑邨重建項目的接收屋邨。房屋署透過嚴謹的地盤監督，在三個地盤的施工進度出現問題初期即已察覺，並多次根據合約向德信發出警告，要求作出改善。但最終德信確實不能遵照合約規定繼續施工，房委會遂以公眾利益為重，按合約所訂定的處理違約方式於 2006 年 2 月 17 日收回地盤。由於合約取消，該三項工程的完工日期將會延遲。

工程承建商的監督機制

4. 房委會在 2000 年推行優質房屋改革，其中一項重點是加強工程項目管理和地盤監督工作。所有建築工程由開始至完工保養期間每個階段均由專業建築師和工程師監管，而建築地盤更駐有房屋署人員實地監督日常工程運作，以便及早處理工程進行中出現的問題，亦可確保承建商的施工進度和質素合乎合約規定和規格要求。整套監督機制涵蓋合約層面和名冊管理層面，現簡述如下：

- (a) 建築工程合約甫開始，房屋署的合約經理即時督促承建商擬定合約質量保證計劃，為建築工程訂定目標、主要流程及工序。

房屋署專業建築師、工程師及駐地盤人員除了不時進行地盤檢查之外，亦會定期與承建商舉行會議，審視工程進度，並每月向合約經理提交詳細報告。倘若工程進度出現延誤，房屋署人員會採取適當行動，包括加強地盤巡查、每日緊密監察、工人數目和值勤情況，甚至向承建商發出警告信，務求把工程進度納入正軌。

- (b) 與此同時，房屋署亦透過承建商表現評分制度，以一套客觀標準，評核每個工程合約的進展。承建商的表現包括工程進度會被按月評分，承建商表現檢討委員會於每季舉行的會議中討論及判定優劣。在這制度下作出的評分及判定會影響承建商未來的投標資格。
- (c) 倘若承建商的表現出現欠佳跡象，承建商表現檢討委員會會進行詳細討論。若果被判定欠佳，房屋署會視乎情況嚴重程度向承辦商發出勸喻信或者警告信，繼而召見承建商管理層要求制訂行動計劃去作出補救。相關報告會供承建商名冊管理委員會作參考，質劣者則會喪失投標機會。

5. 上述機制在監督三份給予德信的合約中發揮了既定的作用。早期當德信表現出現欠佳跡象，房屋署合約經理曾多次召見德信管理層，就工程進度向德信發出多封勸喻信及警告信，並每日監察物料供應、工人數目、值勤記錄和工程進度。承建商表現檢討委員會和承建商名冊管理委員會自 2005 年 7 月之後亦曾多次召見德信管理層。房屋署已盡一切努力令德信改善情況及把工程進度納入正軌，可惜德信仍然未能按合約規定施工。在 2005 年 9 月，德信正式被房委會禁止投標。經過一連串努力仍然無法挽救工程的進度後，房委會不得已按合約條款取消合約並收回地盤。

6. 在整個事件上，透過現行的緊密地盤監督機制，房委會已在最早時間發現工程的問題，並按照合約規定和名冊管理條款處理問題。

事件對三個公屋建築工程的影響

7. 收回合約後，該三項建築工程預計的合約完工日期將會如下：

	石排灣邨 第 2 期	粉嶺 36 區 第 1 期	粉嶺 36 區 第 2 期
預計從新招標後的 完工日期 ^註	2007 年 2 月	2008 年 9 月	2008 年 1 月
預計延遲時間	13 個月	18 個月	11 個月

^註完工日期沒有包括因天氣惡劣而使合約期延長的時間。

不過，五年公營房屋建設計劃中的整體建屋量會維持不變，對平均輪候公屋時間亦不會有大影響。

8. 爲了減少延誤，在我們爲完成剩餘的工程重新招標時，將採用特別採購安排來加快招標程序，同時我們把石排灣邨第 2 期重建工程和粉嶺 36 區第 2 期建造工程的施工期分別縮短至 9 個月和 20 個月。在這樣的安排下，石排灣邨第 2 期重建工程和粉嶺 36 區第 2 期建造工程便可在原定的財政年度內完成。

對受重建計劃影響的黃竹坑邨租戶

9. 由於石排灣邨第二期的建造工程延誤，共有 1460 個選擇遷置往該邨的黃竹坑邨租戶受到影響。在收回合約當天，我們在黃竹坑邨重建組辦事處張貼有關黃竹坑邨遷拆日期的告示，讓居民早日知悉更改搬遷日期。此外，房屋署亦已即時主動聯絡他們，告知他們有關石排灣邨第二期延遲落成的影響及黃竹坑邨的各種情況，務求令他們清楚知悉有關情況，並邀請無意繼續等候入住石排灣邨第二期的租戶作其他選擇，包括選擇石排灣邨第一期約 270 多個仍未出租的單位，以及位於其他現有公共屋邨的空置單位。截至目前爲止，約有 160 多個租戶改選入住石排灣邨第一期，房屋署現正爲他們進行編配。我們亦已從速重新招標，盡快完成餘下工程，以確保選擇等候石排灣邨第二期的租戶可盡早獲得遷置。同時，房屋署會致力確保黃竹坑邨在清潔和保安方面管理妥善，讓租戶繼續安居，直至遷置完成。

處理建築工人欠薪的問題

10. 工人向德信及其自選分包商追討欠薪，屬於勞資糾紛。香港工人的權益受《僱傭條例》保障，工人若遭僱主拖欠薪金，可向勞工處尋求協助，甚至向其僱主提出法律訴訟，而法律援助署亦可予以協助。

11. 德信無法支付工資予其工人，以及沒有支付合約酬金予其分包商而導致分包商亦無法支付工資予其僱用的工人，這個情況於 2005 年 7 月首次出現。合約經理即時要求德信作出改善，惟德信並無積極回應。工人於 2005 年 10 月請願。勞工處、房屋署、有關工會和工人的代表遂與德信舉行調解會議，以迫使德信付款。雖然勞資審裁處和小額薪酬索償仲裁處已飭令德信支付欠薪予工人，但經房屋署和勞工處多番斡旋，德信只依判決支付部分欠薪。直至 2006 年 2 月底，勞工處已透過調解會議，協助 166 個工人追討達 230 萬及另外 163 個工人追討經勞資審裁處判決的 220 萬元欠薪。

12. 德信所持房委會合約的工程保證金數額約為 3,500 萬元。一如業界的慣常做法，工程保證金來自給予德信的合約費用，一旦德信工程出現缺失或不進行工程時，房委會可以此作出彌補。合約上並無條款容許房委會動用工程保證金支付工人欠薪。因此，房委會並無法理依據動用工程保證金作其他用途，包括支付欠薪，而於其後能討回這些款項。

13. 一般情況下，工程保證金將於保養期屆滿後由工程合約經理核實，才可發放給承建商。在取消三份合約後，房委會因該等合約而須繳付的所有款項，均變成無須繳付，直至合約訂明的保養期屆滿，在完成工程和保養工程的費用、因完工延誤而令房委會招致的損害賠償及所有其他費用得到確定，並根據合約從德信的工程費用扣除為止。由於德信不能履行合約，房委會在這次事件上蒙受的損失遠遠大於工程保證金和未支付的工程費用。在扣除這些款項外，房委會尚須向德信追討餘額。倘若房委會以工程保證金支付欠薪而事後又不能討回，只會令公帑受到損失，這是不能接受的。

14. 根據合約一般條款第 40(4)條，房委會可通過勞工處處長直接支付欠薪給工人，惟只限於以下指定情況：

- (a) 承建商未有支薪給本身（並非分包商）就實施合約所訂各項工程而聘用的工人；
- (b) 上述工人已向勞工處處長提出申索，追討欠薪；以及
- (c) 勞工處處長信納經證明承建商未有支薪給這些工人。

但是由於有人呈請德信清盤，情況已變得複雜。房委會援引第 40(4)條的權力，會受到破產清盤法的限制。根據破產案例，當一方正在清盤，另一方不能依據合約條款代付款項。由於公司清盤由呈請清盤日期起計，在有清盤呈請情況下，房委會不能根據第 40(4)條付款給德信直接僱用的工人。

15. 從上文可清楚得知，房委會並無法理依據可以直接支付工人欠薪，而其後可向承建商討回有關款項。任何直接付款予工人的做法，均超越既定的合約和法律範疇，而有關款項亦將會由房委會全數承擔。

16. 較實際的做法，是房屋署應與勞工處合作，協助工人透過以下的既定合約和法律途徑追討欠薪：

(a) 德信直接僱用的工人

- (i) 工人應向德信要求付款。
- (ii) 倘德信無力償債而尚欠工人薪金，並遭入稟提出清盤或破產呈請，破產欠薪保障基金（下稱「破欠基金」）可向工人發放特惠款項。現時有兩個債權人已提出呈請，要求德信清盤。即使德信可駁回清盤呈請，勞工處仍可轉介工人向法律援助署申請法律援助，以提出呈請，從而動用破欠基金。

(b) 分包商的工人

- (i) 工人應先向直接僱主尋求支薪。
- (ii) 只要已在法定時限內向德信發出正式通知，工人可向總承建商（即德信）及上層分包商（如有者）申索首兩個月欠薪。
- (iii) 倘其直接僱主無力償債而尚欠工人薪金，並遭入稟提出清盤或破產呈請，破欠基金可向工人發放特惠款項。勞工處可轉介工人向法律援助署申請法律援助，以提出呈請，藉以動用破欠基金支付欠薪。（即使能符合法律條件容許勞工處處長援引酌情權，豁免提出呈請所需的規定，此酌情權亦只適用於三個各自僱用少於 20 工人的分包商所僱用的 18 名工人。）

17. 勞工處已加快處理德信僱員的申請，自破欠基金撥款，向他們發放特惠金。至於受僱於德信分包商的工人，他們可根據《僱傭條例》向總承建商和分包商申索被拖欠的首兩個月工資。勞工處已一直協助德信分包商的僱員追討其工資，辦法是視乎實際情況，透過執行勞工法例或破欠基金而處理。這些工人，也為日後的就業問題極為憂慮。房委會亦採取特殊安排，令投得完成工程合約的承建商聘用部份於收回合約時正在地盤施工的德信自選分包商，從而惠及在他們所聘用的工人。這些安排將有助紓緩因德信違反合約所引起的勞資糾紛問題。

解決建築工人欠薪問題的長遠措施

18. 建造業內不支付或延遲支付工人工資，大抵因多層分判制度、分判文件出現漏洞，以及工人僱傭合約條款不周所致。這些往往是有關承建商和分包商在項目管理方面欠佳的結果。業內拖欠工資問題，應在整條供應鏈上優化合約管理制度，再加上有效的分包商和工人登記制度，才可解決。

19. 就這方面而言，房委會在 2005 年已為加強監察和保障支付費用給分包商和發薪予工人，設立工人熱線電話，在出現舉報關乎工資發放問題的建築地盤上宣傳。房委會將於 2006 年 5 月開始，在新工程的建築合約引入加強管制措施，包括採用指定自動轉帳發放工資和監察分判的層數，聘用駐地盤勞資關係主任，負責檢查並核實工人僱用、值勤、發放工資和認收工資的記錄，目的為保障工人獲發工資，從而預防房委會的建造合約出現不支付工資予工人的情況。

房屋及規劃地政局
2006 年 3 月