

2021年9月7日
討論文件

立法會保安事務委員會

建議修訂《消防安全(建築物)條例》(第 572 章)

目的

本文件向委員簡介修訂《消防安全(建築物)條例》(第 572 章)(《條例》)，以授權執行當局代未能符合《條例》要求的舊式綜合及住用用途樓宇業主進行消防安全改善工程，並向他們收回有關費用的建議，以及邀請委員就所涉及的基本原則和關鍵問題發表意見。

《條例》及執行機制

2. 《條例》規定於 1987 年 3 月 1 日或之前建成或首次呈交建築圖則予建築事務監督作批准的綜合及住用用途樓宇(目標樓宇)，必須提升至切合現代要求的防火保障。就樓宇規劃、設計和建造方面而言，《條例》的執行當局為屋宇署署長；而消防裝置及設備方面的執行當局則為消防處處長。消防處及屋宇署會分別就所規管的樓宇消防安全措施，向業主及／或佔用人發出「消防安全指示」(「指示」)，指明須進行的消防安全改善工程。

3. 消防處及屋宇署會先派員在目標樓宇展開聯合巡查，然後按照樓宇的實際情況及根據《條例》的規定，向業主及／或佔用人發出「指示」，要求他們提供合適的消防裝置及設備及／或進行消防安全建造的工程，以提升其樓宇的消防安全水平。

4. 受《條例》規管的目標樓宇共約 13 500 幢。《條例》自 2007 年 7 月生效以來，消防處和屋宇署按計劃分階段對目標樓宇展開聯合巡查。第一階段巡查約 10 500 幢舊式目標綜合用途樓宇，第二階段巡查約 3 000 幢舊式目標住用樓宇。

執行當局現正進行第一階段巡查¹。截至 2021 年 7 月底，消防處和屋宇署已完成巡查 10 056 幢目標樓宇，並已向 8 875 幢目標樓宇發出「指示」，當中有 267 幢樓宇已遵從屋宇署就樓宇規劃、設計和建造方面的消防安全建造所發出的「指示」，另外有 389 幢樓宇已遵從消防處就消防裝置及設備所發出的「指示」。

5. 一般來說，消防處及屋宇署會給予有關樓宇業主一年時間遵從「指示」。執行當局會在不損害基本消防安全的大前提下，以靈活和務實的方式處理每宗個案。如果有關業主需要更長時間籌辦和進行改善工程，例如因為涉及成立業主立案法團（法團）等，執行當局會按業主提供的理據及／或工程的規模等，合理考慮延長「指示」期限的申請²。截至 2021 年 7 月底，消防處已向業主及／或佔用人發出超過 230 600 張「指示」，而已獲業主及／或佔用人遵從或已獲撤銷³的「指示」（即不用再跟進的「指示」）的數目已超過 89 300 張，比率接近 40%。屋宇署方面，在向業主發出超過 70 500 張「指示」中，已獲遵從或撤銷的「指示」有 20 100 張，比率則接近 30%。

政府提供不同方面的支援

6. 我們理解部分舊樓業主在遵從《條例》的規定時，可能在財政、技術或業主之間的協調工作方面遇上困難。《條例》實施以來，政府不同的部門一直積極向舊樓業主提供不同方面的支援，以協助業主盡快遵從有關的「指示」。

7. 就業主之間的協調和統籌方面，政府理解舊樓（不論是否「三無大廈」⁴）業主在協調消防安全改善工程上或有一

¹ 執行當局每年會考慮包括樓齡及消防安全風險等不同因素，揀選一定數量的目標樓宇進行巡查。執行當局會繼續按實際情況，巡查餘下的目標樓宇。當完成第一階段巡查工作後，便會展開第二階段巡查目標住用樓宇的工作。

² 假如業主或佔用人沒有在合理時限內遵從「指示」，又未能提出合理的理據，執行當局可向裁判法院申請「符合消防安全令」，命令他們遵從「符合消防安全令」所載規定。如果他們沒有遵從有關「指示」或「符合消防安全令」，即屬犯罪，可被判罰款。

³ 獲撤銷的「指示」包括涉及已拆卸建築物的「指示」，及獲批准使用便利措施的樓宇的「指示」等。

⁴ 「三無大廈」指沒有法團或任何形式的居民組織，亦沒有聘用物業管理公司管理的大廈。

定的困難，所以消防處及屋宇署會把尚未成立法團的目標樓宇名單通知民政事務總署，以便該署協助業主成立法團及就大廈管理事宜提供意見。在發出「指示」後，消防處會主動在「三無大廈」宣傳招募「樓宇消防安全特使」及「消防安全大使」，務求提升居民的防火意識，並幫助協調日後進行與提升消防裝置及設備有關的工程。屋宇署亦會安排駐屋宇署的社工支援服務隊向有需要人士提供進一步的協助，包括協調大廈居民進行所須的工程、幫助申請合適的財政支援計劃等。

8. 就技術支援方面，執行當局會在不損害基本消防安全的大前提下，以靈活和務實的方式處理每宗個案。消防處及屋宇署的個案主任亦經常與有關業主會面，向他們解釋「指示」的內容及協助他們解決工程上可能遇到的問題。目前，執行當局亦已為業主推出各項便利措施，包括消防處為三層或以下樓宇推行「折衷式喉轆系統」以免卻安裝消防水缸及水泵及為四層或以上樓宇降低消防水缸容量要求，以及屋宇署透過修訂《建築物（小型工程）規例》讓業主可透過「小型工程監管制度」⁵豎設小型水缸等。

9. 就財政支援方面，為協助私人樓宇業主保養及維修其樓宇，政府及市區重建局（市建局）一直為有需要的業主提供多項財政支援計劃，包括「樓宇安全貸款計劃」、「有需要人士維修自住物業津貼計劃」等。與《條例》有關的消防安全改善工程，已列入這些計劃可獲資助或貸款的工程範圍內。

10. 為了進一步支援舊樓業主，政府自 2018 年起伙拍市建局推出為數 20 億元的「消防安全改善工程資助計劃」（「消防資助計劃」），以資助合資格舊式目標綜合用途樓宇業主，進行所需的消防安全改善工程，以遵從《條例》的要求。在 2020 年，政府向「消防資助計劃」再額外注資 35 億元。預計整個資助計劃可惠及約 6 000 至 6 500 幢樓宇。

⁵ 「小型工程監管制度」旨在方便樓宇業主及佔用人循簡化規定，合法及安全地進行小規模建築工程。

修訂《條例》以進一步加強目標樓宇的消防安全

11. 目前，《條例》並沒有賦權消防處和屋宇署為目標樓宇進行與提升消防安全措施有關的工程。由於進行消防安全改善工程會涉及不同的可行方案及工程安排（例如安裝設施的位置或考慮安裝不同的替代裝置），而所牽涉的規模或費用，以至對樓宇個別業主的影響亦會因應不同方案而有較大的差距，因此會較為合適由樓宇業主因應個別樓宇的情況自行商討及達成共識。如執行當局強行進行工程，有可能引起很多與不同業主的複雜爭議甚至訴訟。再者，消防安全改善工程亦需要後續保養，例如消防裝置及設備的擁有人必須根據《消防（裝置及設備）規例》（第 95B 章）第 8 條的要求，確保有關的裝置及設備時刻處於有效操作狀態和安排年檢。

12. 然而，縱使政府一直積極向舊樓業主提供不同方面的支援，有些業主仍可能因缺乏技術知識及／或籌組能力等，在遵從《條例》的要求方面會遇到一定困難。行政長官在 2021 年 2 月 4 日的行政長官立法會答問會上表示，政府認同有需要借鑑屋宇署進行樓宇安全工作的經驗，完善目前的法律框架，考慮修訂《條例》，賦權消防處和屋宇署代沒有能力符合《條例》要求的舊式目標樓宇業主進行消防安全改善工程（代辦工程），並在工程完成後向他們收回有關費用。行政長官同時強調，提升消防安全的工程和拆除有安全隱患的非法構築物在性質上有分別。在制訂立法建議時，政府會參考現行《建築物條例》（第 123 章）下類似的機制和實施情況，並盡力解決當中的法律和執行問題，從而制訂合適機制。

基本原則和關鍵問題

13. 我們必須強調，適時維修和妥善保養私人樓宇，包括按照「指示」的要求進行所需的消防安全改善工程，從而提升樓宇的消防安全水平，是業主的責任。基於所涉及的資源及工作量，政府應只會在非常特殊情況下才會就不遵從「指示」或「符合消防安全令」的樓宇進行代辦工程。在這項原則及上述政策目標的大前提下，我們正積極研究及跟進修訂《條例》的工作。在考慮如何制訂合適的機制、執行問題等方面時，我們建議考慮以下幾項基本的關鍵問題：

關鍵問題 1：如何設下代辦工程的門檻？

《條例》的目的是提升目標樓宇的消防安全水平，但並不代表這些樓宇有即時火警風險⁶。正如上文所述，受《條例》規管的目標樓宇共約 13 500 幢。如果門檻訂得太低以致符合資格的樓宇數目太多⁷，考慮到業界對承接這些工程的意向等因素，真正需要代辦工程的樓宇可能未能及時得到政府的協助⁸。考慮到修訂《條例》旨在為未能符合《條例》要求的舊式目標樓宇業主進行消防安全改善工程、有效運用公帑和政府資源等相關因素，及在不抵觸業主須適時維修和妥善保養其私人樓宇的原則下，政府應如何設下門檻，令真正有需要的業主可以在合理時間內得到政府的協助？可考慮的門檻是「指示」或「符合消防安全令」不獲遵從，而且執行當局在業主無合理辯解情況下⁹不延長遵從「指示」或「符合消防安全令」的期限的樓宇。對於能夠負擔消防安全改善工程費用，但因業主協調或其他問題而不能符合《條例》要求的業主，政府是否應該代他們進行工程？

關鍵問題 2：如何釐定先後次序？

承上文，如何為合資格進行代辦工程的樓宇釐定先後次序？訂定先後次序時，在考慮因素方面，除了樓齡、樓層數目、是否屬「三無大廈」、是否屬單梯設計、火警危險¹⁰、「符合消防安全令」不獲執行當局延期等因素外，還應考慮什麼其他因素（例如業主在協調、技術或財政方面缺乏能力符合《條例》要求進行消防安全改善工程等）？根據《條例》第 5(10)條，兩個執行當局現時已分別設有法

⁶ 在不同年代落成的樓宇已因應當時屋宇署公布的作業守則內，有關消防安全建造之規定興建，及消防處公布的《最低限度之消防裝置及設備守則》設置所需的消防裝置及設備，以符合其興建時的標準。

⁷ 例如，現時全港的「三無大廈」已約有 5 300 幢。

⁸ 政府考慮市場承受能力的另一原因，是避免因大量工程需求同時出現而導致《條例》所規定的消防安全改善工程費用上漲。

⁹ 例如業主沒有嘗試以合理及正當方法遵從《條例》的要求等。

¹⁰ 例如已損壞/遺失/失效的消防裝置/設備。

定諮詢委員會¹¹，負責就目標樓宇的消防安全措施是否適當，以及消防安全改善工程的技術、由業主提出的其他消防安全措施等事項向執行當局提供意見。此外，屋宇署因應推行「強制驗樓計劃」及「強制驗窗計劃」而成立非法定委員會「選取目標樓宇諮詢委員會」¹²，就揀選該兩項檢驗計劃的目標樓宇事宜提供意見。就《條例》下的建議代辦工程機制而言，在將來向執行當局提供意見方面，是否可考慮修訂《條例》以擴大兩個法定諮詢委員會的職權範圍，以涵蓋為合資格進行代辦工程的目标樓宇釐定先後次序的準則向執行當局提供意見？此外，上述兩個法定諮詢委員會是否可參考「選取目標樓宇諮詢委員會」，向兩個執行當局就釐定代辦工程先後次序的篩選準則提供意見？每年應揀選多少幢合資格樓宇進行代辦工程？

關鍵問題 3：是否應由執行當局決定選取工程的最終方案？

考慮到需要政府進行代辦工程的樓宇在業主之間的協調能力一般相對低，較難凝聚所有業主的共識，如果消防安全改善工程涉及多於一個方案，同樣地是否可考慮擴大現時根據《條例》設立的法定諮詢委員會的職權範圍，就各個方案的利弊向執行當局提供意見？當中考慮的因素除了設計是否便利滅火救援行動、會否涉及個別業主的業權、工程成本以外，還應考慮什麼其他因素？是否應參考法定諮詢委員會的專業意見，並由執行當局決定選取最終方案？若工程方案無何避免涉及個別業主的業權¹³，是否由執行當局決定選取最終方案？另外，是否需要賦權執行當局進入相關處所或土地以進行代辦工程？

¹¹ 消防處的法定諮詢委員會成員包括消防處、屋宇署、香港工程師學會、香港註冊消防工程公司商會有限公司、專上學院專門從事有關屋宇安全或消防工程研究的代表，以及具備樓宇消防安全及管理相關專長的人士(香港、九龍及新界區各一名)；屋宇署的法定諮詢委員會成員包括屋宇署和消防處代表、認可人士、消防安全專業人士、消防安全學術界人士，以及具備樓宇消防安全及管理相關專長的人士(香港、九龍及新界區各一名)。

¹² 「選取目標樓宇諮詢委員會」的職權範圍—
(a) 就「強制驗樓計劃」和「強制驗窗計劃」選取被推薦的目標樓宇；及
(b) 就有關目標樓宇的推薦及篩選事宜，包括對既定的選取準則及計分方式作出任何認為適合的更改建議，向屋宇署提供意見。

¹³ 例如在店舖門面位置安裝消防裝置入水口、在涉及個別業主業權的天台位置安裝消防水缸等。

關鍵問題 4：如何鼓勵業主自行遵從《條例》的「指示」？ 如何避免代辦工程機制被濫用？

政府的目標是透過不同方面的措施鼓勵業主自行遵從相關的「指示」。正如上文所述，政府一直在技術、財政，以及成立法團方面向業主提供支援，以協助、鼓勵業主自行遵從《條例》的要求。在考慮代辦工程機制方面，假如政府在工程完成後只向業主收回有關工程費用、監督費，和收取附加費，部分業主可能只會視該附加費為拖延工程引致的額外費用，令他們可能選擇將其需要為樓宇進行工程的責任推卸給政府，這會與政府鼓勵業主自行遵從「指示」的目標相違背。政府應如何避免這類濫用的情況出現？如何避免代辦工程機制被濫用？現時屋宇署在代辦工程完成後，會根據《建築物條例》第 33(1)¹⁴條向業主追討工程費用、其他相關費用和施加不多於上述費用 20% 的附加費¹⁵。就《條例》下的建議代辦工程機制而言，20% 的附加費可能只會被視為行政費；這水平是否有足夠的阻嚇性？是否需要提高附加費，以推動業主自行遵從「指示」？除附加費之外，有哪些方法可避免代辦工程機制被濫用？

關鍵問題 5：應否加強阻嚇力以提升遵從「指示」的比率？

承上文，現時在《條例》方面的罰則和法庭判刑較輕¹⁶，是否應考慮增加罰則以加強不遵從「指示」或「符合消防安全令」的阻嚇力，同時進一步促使有能力遵從的業主盡

¹⁴ 根據《建築物條例》第 33(1) 條，「凡建築事務監督根據本條例獲授權追討由他進行或安排進行的任何檢驗、勘測或工程的費用，或追討由他提供或安排提供的服務的費用，或追討他前往施工未遂的費用，建築事務監督可施加不多於到期須付的費用的 20% 的附加費，以及簽署證明書，證明到期須付的費用及附加費，以及證明有法律責任支付該費用及附加費的人的姓名或名稱，並可藉該證明書規定各人如何分攤該費用及附加費。」

¹⁵ 如業主年老、體弱或患有殘疾或精神病，並且有真正的實際困難（例如租戶拒絕讓他人進入、進入建築物公用部分的通道遭不合作人士阻塞，以及試圖安排在建築物公用部分進行規定的工程但不成功），屋宇署則不會施加附加費。

¹⁶ 根據《條例》，擁有人或佔用人無合理辯解而沒有遵從「指示」，即屬違法，一經定罪，可處第 4 級罰款（最高罰款為 \$25,000），並可就該「指示」持續未獲遵從的每日另處罰款 \$2,500；擁有人或佔用人沒有遵從「符合消防安全令」，即屬違法，一經定罪，可處第 5 級罰款（最高罰款為 \$50,000），並可就該命令持續未獲遵從的每日另處罰款 \$5,000。根據執行當局過往八年的數據，例如，在無合理辯解而沒有遵從「指示」而成功檢控的個案之中，最低的實際罰款只有 67 元。

快承擔自己作為業主的責任¹⁷?是否可參考《建築物條例》第 39B 條「阻礙業主立案法團」¹⁸，對個別不合作的業主（例如阻礙進行所需的工程、拒絕讓有關人士進入其擁有的物業進行工程或拒絕分擔工程費用）提出檢控，讓法團可以展開消防安全改善工程以遵從「指示」？

¹⁷ 《消防安全(建築物)條例》及《建築物條例》下性質類同的罪行的刑罰列表如下-

《消防安全(建築物)條例》		《建築物條例》	
罪行	罰則	罪行	罰則
沒有遵從「指示」-第 5(8)條	第 4 級罰款(最高罰款為 \$25,000) 每日罰款 \$2,500	沒有遵從建築物的窗戶進行訂明檢驗通知書-第 30C 條	罰款通知書-\$1,500 若不遵從罰款通知書，可處第 4 級罰款(最高罰款為 \$25,000)及監禁 3 個月 每日罰款 \$2,000
		沒有遵從建築物的公用部分進行訂明檢驗通知書-第 30B 條	第 5 級罰款(最高罰款為 \$50,000)及監禁 1 年 每日罰款 \$5,000
沒有遵從「符合消防安全令」-第 6(8)條	第 5 級罰款(最高罰款為 \$50,000) 每日罰款 \$5,000	違反危險建築物的命令-第 26 條	第 5 級罰款(最高罰款為 \$50,000)及監禁 1 年 每日罰款 \$5,000
		違反危險斜坡修葺令-第 27A 條	第 5 級罰款(最高罰款為 \$50,000)及監禁 1 年 每日罰款 \$5,000

¹⁸ 《建築物條例》第 39B 條列明—

- (1) 凡任何建築物的法團已通知某人，指某項關於該建築物的公用部分的命令或通知，已根據本條例任何條文送達該法團，該人—
- (a) 不得阻礙受僱或受聘於該法團的人進行遵從該命令或通知所需的檢驗、勘測、工程或其他行動；或
- (b) 在受僱或受聘於該法團的人為進行遵從該命令或通知所需的檢驗、勘測、工程或其他行動是合理地需要通往或使用任何處所的情況下，不得拒絕上述的人通往或使用該處所。

(1A) 凡任何建築物的法團已通知某人，指某項關於該建築物的公用部分的命令或通知，已根據本條例任何條文送達該法團，該人不得拒絕分擔為遵從該命令或通知所需的檢驗、勘測、工程或其他行動的費用。

根據《建築物條例》第 40(4B)條，任何人無合理辯解而違反第 39B(1)條，即屬犯罪，一經定罪，可處第 3 級罰款及監禁 6 個月。根據《建築物條例》第 40(4C)條，任何人無合理辯解而違反第 39B(1A)條，即屬犯罪，一經定罪，可處第 4 級罰款。罰則綜述如下：

違反《建築物條例》第 39B 條的罪行	罰則
阻礙業主立案法團進行工程	第 3 級(即最高 \$10,000)及監禁 6 個月
拒絕分擔工程費用	第 4 級(即最高 \$25,000)

關鍵問題 6：如何追討工程費用？

若按《條例》下的建議代辦工程機制為業主進行消防安全改善工程，執行當局需要向業主收回工程費用、附加費和其他相關費用。如果業主沒有／無法償還該等費用，政府應如何處理？為確保公共財政資源運用得宜，是否需要設立法律機制將追討費用與樓宇或樓宇業主掛鈎？當有關業主轉售物業，政府應否及如何向原業主或其後的業主追討費用¹⁹？

關鍵問題 7：如何保養消防裝置及設備？

正如我們一直強調，適時維修和妥善保養私人樓宇是業主的責任。因此，政府代業主進行工程後，業主應履行上文第 11 段所提及的消防安全改善工程的後續保養的法定責任。如果有業主不履行該法定責任，政府應如何處理有關問題，以致不會對其他業主產生不公平的情況，以及不會與保養私人樓宇乃業主責任的原則有抵觸？

歡迎委員就上述基本原則和關鍵問題提供意見。

未來路向

14. 政府代業主進行消防安全改善工程這項建議涉及複雜的考慮，當中包括如何釐定代辦工程的門檻、選取消防安全改善工程中不同的可行方案的機制和原則、消防裝置及設備的後續保養，向業主追討工程費用等事宜，過程中無可避免會牽涉不少法律爭議和執行問題等等。再者，要考慮如何避免代辦工程機制被濫用、會否產生道德風險問題等等。因此，修訂、完善《條例》必須全面和通盤考慮，更要聽取社會公眾的意見。

¹⁹ 現時屋宇署根據《建築物條例》完成代辦工程後，向相關業主發出繳款單。如業主未有準時按繳款單付清費用，屋宇署會按《建築物條例》第 33(9)(b)條向他們發出欠款證明書，並在土地註冊處註冊這份證明書，對物業的業權構成第一押記。另外，屋宇署亦會把合適的個案轉介予律政司或透過小額錢債審裁處採取法律行動，以追討債項。

15. 在聽取委員對上述基本原則和關鍵問題的意見後，政府會繼續參考現行《建築物條例》下類似的機制和實施情況，盡力解決當中的法律和執行問題，期望在來年進行公眾諮詢，從而制訂合適的機制，修改法例以授權有關部門進行相關工作。

16. 維修和妥善保養私人樓宇，包括進行所需的消防安全改善工程，是業主的責任。政府的目標是透過不同方面的措施和支援（例如上文第 7 至第 10 段提及的支援），協助業主遵從相關的「指示」。在推進上述完善《條例》工作的同時，政府會繼續致力透過財政、技術和協調支援，以及執法行動等多方面措施改善消防安全水平，務求為市民締造一個安全的居住環境。

保安局
消防處
屋宇署
2021 年 8 月