

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1666/00-01號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號 : CB2/BC/10/00

《消防安全(建築物)條例草案》委員會 首次會議紀要

日 期 : 2001年3月14日(星期三)
時 間 : 上午10時45分
地 點 : 立法會大樓會議室A

出席委員 : 葉國謙議員, JP (主席)
何秀蘭議員
何鍾泰議員, JP
涂謹申議員
陳婉嫻議員
蔡素玉議員
石禮謙議員, JP
馮檢基議員
劉炳章議員
余若薇議員, SC, JP

缺席委員 : 梁劉柔芬議員, SBS, JP

出席公職人員 : 保安局首席助理局長
黃福來先生

消防處消防總長(消防安全)
李志翀先生, JP

屋宇署助理署長(樓宇部)
曾祥全先生

列席秘書 : 總主任(2)1
湯李燕屏女士

列席職員 : 助理法律顧問2
何瑩珠女士

高級主任(2)8
蘇美利女士

I. 選舉主席

葉國謙議員當選為法案委員會主席。

II. 與政府當局舉行會議

2. 保安局首席助理局長應主席所請，向委員簡介立法會參考資料摘要所載《消防安全(建築物)條例草案》的背景及主要建議。

3. 涂謹申議員提到立法會參考資料摘要第12段所述一般住宅樓宇的火警風險較低時詢問，“較低”一語的意思為何。該段又指出綜合用途建築物(“綜合建築物”)住用部分及住用建築物的擁有人或佔用人只須在樓宇內裝置最基本的消防設施，例如消防栓／喉轆系統等。涂議員提及此點時表示，若一般住宅樓宇的火警風險不高，而此類風險亦可因政府當局現時採取的各項措施而大減，例如加強清拆天台僭建物的行動和監察建築物公用電力裝置的維修保養工作等，他質疑裝置該等消防設施所需費用及究竟有何好處。

4. 保安局首席助理局長解釋，與商用建築物比較，一般住宅樓宇的火警風險確較低，但這不表示綜合建築物住用部分及住用建築物的火警風險極低，甚至無須制定新法例提高該等建築物的消防安全標準。消防處在1998年年初進行全港樓宇查勘的結果顯示，很多私人樓宇的消防安全設施未達現行標準的同時，在各類私人樓宇中，以綜合建築物的消防安全情況最欠理想。這與屋宇署進行抽樣查勘的結果大致相同，該抽樣結果顯示，80%的綜合建築物出口路線嚴重不足。保安局首席助理局長又表示，條例草案不單建議規定綜合建築物住用部分及住用建築物的擁有人或佔用人改善其建築物內的消防裝置，如消防栓／喉轆系統等，同時亦規定他們改善建築物內的消防安全建造，例如以適當的耐火結構分隔牆保護樓梯、把每一樓層最接近第一級樓梯的門更換，改為符合現今消防安全標準的門，以及用耐火物料圍封電線／電力裝置等。

5. 消防處消防總長(消防安全)(“消防處消防總長”)表示，鑑於過去數年住用建築物及綜合建築物發生的火警每年平均約有3 500至4 500宗，私人樓宇的消防安全標準確有需要改善。消防處消防總長補充，保安局及民政事務局在1998年6月至8月曾就改善私人樓宇消防安全的建議攜手進行公眾諮詢，結果顯示社會各界均大力支持改善私人樓宇消防安全的目標。

6. 屋宇署助理署長表示，由於根據《建築物條例》及《消防條例》，當局只能在審批新樓宇的建築圖則時對該等樓宇實施已提高的消防安全標準，因此必須制定新法例並賦予有關當局所需權力，才可對舊式私人樓宇實施原先未有納入核准建築圖則的較嚴格或新增消防安全措施。當局是在這前提下向立法會提交條例草案，藉以提高若干綜合及住用建築物的消防安全標準。

7. 涂謹申議員詢問，條例草案所建議綜合建築物住用部分及住用建築物最基本的消防安全改善措施為何，以及在最極端的情況下(例如只有6戶擁有人分擔費用)，實施該等措施估計所需費用多少。鑑於實施條例草案建議的全部消防安全規定所需費用不菲，涂議員關注到已納入市區重建計劃的樓宇的擁有人由於無力負擔消防安全改善工程的費用，而被逼壓低價錢向發展商出售名下物業。為作出補救，涂議員表示政府當局在實施有關改善計劃，規定擁有人或佔用人改善其樓宇的消防裝置及消防安全建造時，應考慮到市區重建計劃，而在決定揀選哪些項目優先進行重建時，應顧及須作大規模消防安全改善工程的舊樓。

8. 保安局首席助理局長回應時表示，綜合建築物住用部分及住用建築物的擁有人或佔用人必須遵守的消防安全措施，載於立法會參考資料摘要附件D。關於涂議員的第二條問題，即進行消防安全改善工程估計所需費用，保安局首席助理局長表示，這視乎樓宇類別、現有消防裝置與擬議裝置標準的差別、建築物消防安全設施的不足程度及樓宇共同擁有人的戶數而定。儘管如此，消防處及屋宇署曾為估計改善綜合建築物及住用建築物所需費用進行抽樣查勘，查勘結果如下 —

	<u>每個單位的 平均費用</u>
綜合建築物商用部分 (假設一幢16層高的建築物 有8個商用單位)	57,000元
綜合建築物住用部分 (假設一幢16層高的建築物 有84個住宅單位)	18,000元
住用建築物的住宅單位 (假設一幢15層高的建築物 有64個單位)	23,000元

保安局首席助理局長又表示，為盡量減低對擁有人構成的財政影響，政府當局已在條例草案中刪除原先在1998年就改善私人樓宇消防安全發出的諮詢文件所建議的若干規定。

9. 保安局首席助理局長向委員保證，在要求樓宇業主遵守條例草案建議的消防安全規定時，會適當考慮市區重建計劃。為此，消防處和房屋署會與即將成立的市區重建局緊密聯繫，確認哪些樓宇會受收地影響。在避免為樓宇業主帶來沉重財政負擔與加強對市民的保障兩者之間取得平衡，他舉例說，當局可考慮要求行將拆卸的樓宇的業主只須遵守條例草案所建議的部分消防安全規定。消防處消防總長補充，條例草案若獲通過，將適用於下列兩類的綜合及住用建築物，其中一類是其建築工程圖則已在1987年3月1日或之前首次根據《建築物(管理)規例》第29條呈交建築事務監督批准；另一類則在1987年3月1日或之前建成，而興建該等建築物所據的建築工程圖則並沒有在該日期前根據《建築物(管理)規例》第29條呈交建築事務監督批准。然而，條例草案並不適用於樓高3層或以下的私人樓宇及根據《建築物條例(新界適用)條例》建成的樓宇。

10. 余若薇議員表示，業主改動經屋宇署批准的建築圖則以遷就裝修工程是相當普遍的做法。鑑於進行此類改裝工程有時可能導致有需要同時改動其他如火警逃生途徑等設施，余議員詢問，業主作出此等改動時，是否須遵從有關守則，以免觸犯法律。余議員又詢問，立法會參考資料摘要第8段提及的《1987年最低限度之消防裝置及設備守則》是否仍生效，而條例草案又為何沒有規定樓宇業主須聘用註冊承辦商檢查其消防裝置及設備。

11. 屋宇署助理署長回應時表示，各有關消防安全建造的守則，均只作指引用途，並無法律約束力。屋宇署助理署長表示，改動經屋宇署核准的建築圖則並不一定構成罪行，但有關改動必須有理據證明是有必要作出，同時不會影響消防安全。

12. 消防處消防總長表示，根據條例草案附表1第1(f)條對綜合建築物擁有人所須遵從有關擬用作非住用用途部分的規定，當局建議改善措施的標準應仿倣《1994年最低限度之消防裝置及設備守則》所訂的。至於為何條例草案沒有規定樓宇業主必須聘用註冊承辦商檢查其消防裝置或設備，消防處消防總長解釋，《消防條例》(第95章)之下的《消防(裝置及設備)規例》已訂明，擁有裝置在任何處所內的任何裝置或設備的人，須每12個月由一名註冊承辦商檢查該等消防裝置或設備至少一次。

消防處消防總長又表示，為提高市民的消防安全意識，部分法例已訂有有關防火演習的條文，例如《教育條例》就有條文規定每所學校每月舉行一次防火演習。雖然多層綜合建築物的擁有人並不受相類規定所規管，但消防處及民政事務總署便曾於2000年為多幢多層綜合建築物的擁有人及佔用人舉行了約1 600次的防火演習。

(會後補註：據政府當局所示，由於《最低限度之消防裝置及設備守則》會不時修訂，要求舊式綜合建築物及住用建築物的擁有人及佔用人遵從最新版本守則所訂的最新規定，實不合理。就此，雖然《1998年最低限度之消防裝置及設備守則》現已生效，條例草案只建議須依從1994年版本所訂定的標準，以配合《消防安全(商業處所)條例》所規定的標準。)

13. 劉炳章議員認為，一年舉行約1 600次防火演習並不足以推廣消防安全。他促請政府當局加強教育市民，以提高他們對消防安全的警覺。鑑於眾多火災意外皆發生於住宅單位內而非樓宇的公用地方，劉議員詢問，當局會否考慮規定所有業主或佔用人在家中安裝基本的消防安全設備。劉議員察悉，條例草案若獲通過，亦將適用於房屋委員會根據居者有其屋計劃或租者置其屋計劃出售的樓宇，還有租住公屋大廈，他詢問政府建築物會否亦受條例草案條文所規管。

14. 保安局首席助理局長回應稱，制訂新法例以提高消防安全標準不過是1998年改善私人樓宇消防安全公眾諮詢文件所提出的其中一項建議。其他建議還包括推廣社區的消防安全文化和改善私人樓宇的管理。就前者而言，當局除了於2000年為私人樓宇的擁有人及佔用人舉行1 600次防火演習外，去年亦招募了5 000名消防安全大使，並舉辦了2 200次消防安全講座、研討會及展覽，藉此加強教育市民，鼓勵他們參與推廣消防安全。至於後者，立法會於2000年6月27日通過《2000年建築物管理(修訂)條例》，對有嚴重管理及維修問題的樓宇實施強制管理，並協助新樓宇業主成立業主法團。為加強對私人樓宇業主及業主立案法團的服務和支援，民政事務總署成立了大廈管理資源中心，提供有關樓宇管理的最新詳盡資料，並解答一般查詢。至於條例草案是否適用於政府建築物一事，保安局首席助理局長表示，雖然政府建築物並不受《建築物條例》及其他相關條例規管，但根據政府政策，所有政府建築物必須遵守現行的建築物及其他有關條例所訂明的標準。對於規定所有業主或佔用人必須在家中安裝基本的消防安全設備的建議，消防處消防總長表示，由於很難確定每名業主或佔用人皆會

遵從規定，在家中安裝如滅火器等的基本消防安全設備，該建議在執行上有實際困難。政府當局認為，較佳方法是按條例草案的建議，規定樓宇的每一層均須設有消防栓及喉轆系統。

15. 劉炳章議員建議，對於要求所有業主或佔用人在家中安裝基本的消防安全設備，要克服此規定在執行上的實際困難，當局可考慮鼓勵物業發展商在興建樓宇時加設該等設備。保安局首席助理局長答允向有關的政府部門轉達劉議員的建議。

16. 何秀蘭議員提述立法會參考資料摘要第26段所載，有關10年內綜合建築物的改善費用約為每年18億元，她詢問改善消防安全貸款計劃及改善樓宇安全貸款計劃合共提供7億元的貸款，會否足夠應付樓宇業主的財政援助申請，以減輕他們為遵守經提高的消防安全標準而遇到的資金周轉問題。何議員察悉政府當局擬把兩個貸款計劃合併為一個適用範圍更廣的計劃，她又詢問新貸款計劃所規定的還款期為何。

17. 保安局首席助理局長回應時表示，若有需要，政府當局會考慮為修訂貸款計劃要求立法會財務委員會增加撥款。保安局首席助理局長表示，政府當局現正就修訂貸款計劃擬訂有關細節，其初步構思是，雖然按一般還款條款，還款期為36個月，而利率定於一個對公共財政而言既無收益亦無虧損的水平，但對於個別有需要的業主(例如入息微薄的長者)則予以彈性處理，例如大幅延長其還款期限至業權轉移後的72個月，並無須他們繳付利息。為確保該等業主了解本身的權利、義務及申請手續，政府當局將廣為宣傳，並請社會工作者及老人支援組提供協助。保安局首席助理局長補充，雖然10年內綜合建築物的改善費用約為每年18億元，但並非所有樓宇業主均需要政府的財政援助才得以符合經提高的消防安全標準。事實證明，只有很少業主為了遵守《消防安全(商業處所)條例》而須向政府申請財政援助。

18. 應何秀蘭議員要求，助理法律顧問向委員簡介其於2001年3月8日致政府當局要求澄清條例草案第3、5、7、8及14條的函件(立法會CB(2)1070/00-01(01)號文件)。條例草案第7條擬授權區域法院就某幢樓宇或其內有關部分不遵守消防安全指示或符合消防安全令而發出禁止令，禁止佔用該樓宇或有關部分。對於該條文，助理法律顧問表示，根據1998年諮詢公眾時公布的原來建議，禁止令只適用於綜合建築物的非住用部分，但不適用於該等建築物的住用部分或住用建築物。然而，條例草案現建議禁止令同時適用於綜合建築物的非住用及

住用部分，亦適用於住用建築物，以符合《香港人權法案條例》所載法案第二十二條。助理法律顧問指出，若有關樓宇住用部分的擁有人遵從了附表2的規定，但非住用部分的擁有人卻未有遵從附表1的規定，究竟禁止令適用於整幢樓宇還是只適用於樓宇的非住用部分，條例草案第7(6)條並未訂明。若禁止令適用於整幢樓宇，該樓宇住用部分的擁有人便會在無理據的情況下被剝奪其物業權。按其意見，這可能與《基本法》第六及二十九條所訂香港特別行政區保護私有財產權及香港居民的住宅和其他房屋不受侵犯的規定有所抵觸。助理法律顧問更表示，若當局就住宅樓宇發出禁止令，樓宇的佔用人便可能會無家可歸，但對於受影響的居民會否獲得賠償或提供其他居所，條例草案則未有訂明。

19. 保安局首席助理局長對助理法律顧問就條例草案第7條提出的問題作出初步回應。他表示，制訂禁止令的原意，是為保障公眾安全。就此，政府當局接受了律政司的意見，認為不同的處理方式(即禁止令不適用於綜合建築物的非住用部分)，並非建基於合理客觀的準則，不符合《香港人權法案條例》所載法案第二十二條所訂人在法律前平等並受法律平等保護的規定。然而，保安局首席助理局長向委員保證，作為執行當局的消防處及屋宇署雖有權向法院申請禁止令，但在申請前會慎重考慮；另一方面，除非證實在有關情況下發出禁止令是合理而且必需，以及如該建築物或該部分被佔用，則有重大的火警風險，否則法院應不會發出該令。

20. 何秀蘭議員要求政府當局在致助理法律顧問的覆函中，詳細解釋會如何維護保護私有財產權的原則。何議員詢問，若禁止令適用於整幢住用建築物或綜合建築物的住用部分，政府當局會否為受影響的居民提供臨時住所。為確保不會有人因無經濟能力遵從改善消防安全的規定而無家可歸，何議員認為應在條例草案訂定條文，以保證當局會作此安排。

21. 保安局首席助理局長回應稱，居民若因當局以公眾安全為由發出的法定命令被迫遷離家園，會獲當局提供臨時居所。保安局首席助理局長指出，條例草案已為私人樓宇的擁有人或佔用人提供足夠保障。根據條例草案第7條，法院僅在信納下列條件均獲符合的情況下，方可作出命令禁止佔用該建築物或該部分——

- (a) 有關的建築物或建築物的部分的擁有人或佔用人，沒有遵從消防安全指示或符合消防安全令所指明的某規定；

- (b) 期望該擁有人或佔用人遵從該規定是合理的；
- (c) 為遵從該規定而設下的時限是合理的；
- (d) 在有關的情況下作出所申請的命令是合理和必需的；及
- (e) 如該建築物或該部分被佔用，則有重大的火警風險。

22. 馮檢基議員表示，違反禁止令者一經定罪，可處罰款25萬元，並可就該項違反持續的每日(不足一日亦作一日計算)另處罰款25,000元，實太嚴苛；而鑑於每一住宅單位的防火設施改善工程很少會超逾25萬元，此罰則對綜合建築物住用部分及住用建築物的擁有人或佔用人尤為嚴苛。馮議員尤其反對有關對被裁定違反禁止令者可處監禁3年的建議。他指出，雖然僭建工程較違反條例草案所訂的禁止令對公眾安全構成更大潛在危險，但僭建物的擁有人卻不會處以監禁。馮議員又表示，由於舊式私人樓宇的擁有人及佔用人多為長者，他們在遵守新消防安全規定上可能需要更多協助，當局應參考規劃地政局用以解決僭建工程問題所實施“一站式”的服務，考慮可否採取同一解決方法。鑑於很多舊式私人樓宇並無業主立案法團，馮議員詢問政府當局如何確保樓宇的公用地方會實施經改善的消防安全措施。

23. 保安局首席助理局長回應時表示，條例草案建議的罰則，是參照《消防安全(商業處所)條例》的有關規定制訂。保安局首席助理局長指出，法院只會在最嚴峻的情況下，才會判處罰款25萬元及監禁3年的最高罰則。至於有關採取“一站式”方法為私人樓宇的擁有人及佔用人提供全面指引及協助的建議，保安局首席助理局長表示，屋宇署最近推行了一個試驗計劃，名為屋宇維修統籌計劃(“維修計劃”)，旨在協助樓宇業主及業主立案法團負起其保持樓宇安全的法定責任，並確保能有效又經濟地統籌各與樓宇有關的執法法例，同時盡量避免對業主或業主立案法團造成不便，而在實施此計劃時，該署亦會同時提供有關的“一站式”服務。保安局首席助理局長又表示，消防處與屋宇署會攜手合作，確保私人樓宇會妥善實施條例草案訂明經改善的消防安全措施。他向委員保證，消防處及屋宇署決不會在不同時間分別向樓宇擁有人或佔用人發出各自訂定的消防安全規定。保安局首席助理局長表示，若條例草案所規管的私人樓宇並無業主立案法團，政府當局下更大功夫，確保該等樓宇遵從

經改善的消防安全措施，例如探訪每戶擁有人或佔用人，以期幫助他們組織起來，實施新的消防安全規定，此舉亦並非不可行。消防處消防總長補充，若消防處不能尋獲樓宇的擁有人，會試行透過如差餉物業估價署及土地註冊處等途徑尋找他們。為令樓宇擁有人明白其有法定責任維修樓宇，以確保安全，消防處已定期聯同民政事務總署的大廈管理資源中心舉辦這方面的講座，或直接聯絡樓宇擁有人，向其簡介有關規定。

24. 馮檢基議員表示，消防處應借鏡規劃地政局為解決僭建工程問題而成立的檢討樓宇安全及預防性維修專責小組（“專責小組”）的建議，如向樓宇業主建議如何利用消防設施承辦商的服務、向他們提供標書及合約文件的範本、各種消防裝置及消防安全建造的收費等資料，以及註冊消防設備承辦商的名單等。馮議員又表示，鑑於須進行消防安全改善工程的私人樓宇數目遠多於訂立維修計劃時所計劃處理的數目，而目前只有兩個大廈管理資源中心，因此只依賴維修計劃提供“一站式”服務，以及民政事務總署的大廈管理資源中心協助樓宇業主遵行新的消防安全規定，實並不足夠。就此，馮議員要求政府當局就提供“一站式”服務協助樓宇業主在遵行新的消防安全規定方面所須增加的人手作一估計。

25. 保安局首席助理局長同意提供更多資料，說明在改善私人樓宇的消防安全設施方面，專責小組有哪些提議可予採用。至於向樓宇業主提供註冊消防設施承辦商名單的建議，保安局首席助理局長表示消防處可安排。至於為實施條例草案所建議的消防安全規定而須增加的資源，保安局首席助理局長表示，消防處及屋宇署會分別額外獲得2,630萬元及1,530萬元的全年撥款，以加強巡查及執法工作。應委員要求，保安局首席助理局長答允提交文件，提供更多有關政府當局會採取何種行動以確保條例草案順利實施的資料。

政府當局

26. 陳婉嫻議員關注到，條例草案實施後勢必會為部分樓宇擁有人及佔用人帶來沉重經濟負擔。她認為，若此障礙無法消除，會令條例草案難以順利實施。陳議員又關注到，消防處及屋宇署向法院申請禁止令前，事先會否給予擁有人或佔用人足夠時間的通知／警告；換言之，法院在發出禁止令前，擁有人或佔用人會否有機會向法院提出上訴。保安局首席助理局長答允會在向法案委員會提供的文件中答覆陳議員的關注問題。

政府當局

27. 蔡素玉議員提出下列問題——

- (a) 列入市區重建計劃的樓宇是否須遵守條例草案所建議改善的消防安全措施；
- (b) 業主若在遵行新消防安全標準方面有實際困難，消防處及屋宇署會如何處理；
- (c) 為協助在遵行新消防安全標準上有困難的樓宇業主而設的貸款計劃，其還款條款為何；及
- (d) 若有業主或佔用人不理會業主立案法團的勸喻，拒絕搬走阻塞走火通道的雜物，消防處及屋宇署會如何處理。

28. 保安局首席助理局長回應時重申，消防處和屋宇署會與即將成立的市區重建局就市區重建計劃的進度緊密聯繫，以決定改善私人樓宇消防安全措施的最佳方法。保安局首席助理局長表示，若已改善的消防安全措施的可用期為(舉例說)7年，而有關樓宇須於一兩年內拆卸，以配合市區重建計劃，當局可考慮將相等於已改善的消防安全措施餘下使用期價值的款項發還擁有人或佔用人。保安局首席助理局長更表示，政府當局十分明白部分舊式私人樓宇在遵行新消防安全規定上的實質困難。為此，消防處和屋宇署將以靈活而務實的手法執行條例草案。此外，為確保擁有人建議的其他消防安全措施能獲得公平公正的考慮，當局將成立獨立諮詢小組，向消防處處長與屋宇署署長提供意見。至於還款條款，保安局首席助理局長重申有關將利率按政府提供貸款的成本計算的建議，當局亦會在還款年期上予以靈活安排。有關阻塞走火通道的問題，消防處消防總長表示，除非能當場擒獲擺放雜物阻塞走火通道的人，否則很難提出檢控；在此情況下，要令居民減少擺放雜物阻塞走火通道，最佳方法是透過教育，提高他們的消防安全意識。

29. 蔡素玉議員詢問，消防處和屋宇署實際上會如何以靈活務實手法執行有關工作。消防處消防總長回應時表示，當局在發給擁有人或佔用人的函件中，除告知他們所須遵從的消防安全規定外，亦附有負責人員的電話號碼及一份聲明，註明消防處及屋宇署會以靈活手法處理擁有人在遵行消防安全規定上有實際困難的個案，例如，該兩部門會樂於考慮擁有人建議的其他消防安全措施。蔡素玉議員要求政府當局書面闡釋消防處消防總長剛才提出的事項。

政府當局

30. 鑑於部分原本建作商業用途的舊式樓宇已實際轉為住用用途，主席詢問，條例法案若獲通過，會否適用於此等樓宇。消防處消防總長回答時表示，根據法律意見，建築物受何法例規管，須視乎該建築物的認可用途為何。儘管如此，政府當局會以靈活手法執行此等建築物所須遵從的消防安全規定。委員要求政府當局就以書面進一步解釋會如何靈活地處理此方面的事宜。

III. 下次會議日期

31. 鑑於條例草案對社會有重大影響，委員同意徵詢公眾意見。委員亦同意於2001年4月2日下午4時30分及4月25日上午8時30分舉行的下兩次會議上，會分別會見關注團體並繼續與政府當局討論條例草案。

32. 議事完畢，會議於下午12時50分結束。

立法會秘書處
2001年5月29日