

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1078/2023(02)號文件

檔 號：CB2/PL/SE

保安事務委員會

2023年12月5日的會議

有關建議修訂《消防安全(建築物)條例》(第572章) 以提升舊式綜合用途及住用建築物的消防安全水平的 背景資料簡介

目的

本文件就修訂《消防安全(建築物)條例》(第572章) (“《條例》”)以提升舊式綜合用途及住用建築物的消防安全水平的建議提供背景資料，並概述議員曾就此課題所進行的討論。

背景

2. 《條例》於2007年7月1日實施，目的是針對火災的危險，向若干種類的綜合用途及住用建築物(“目標樓宇”)的佔用人、使用人及訪客提供最佳的保障。¹《條例》規定目標樓宇須提升在消防裝置及設備和消防安全建造方面的消防安全措施，以符合現代的消防安全標準。綜合用途及住用建築物的擁有人或佔用人須遵從的消防安全措施概述於**附錄1**。消防處處長及屋宇署署長作為執行當局，分別負責目標樓宇的消防裝置及設備，以及規劃、設計和建造方面的消防安全措施。

¹ 在下述情況下，綜合用途建築物或住用建築物須受《條例》規管：(a)該建築物(i)部分興建作或擬作住用用途，部分則作非住用用途；或(ii)興建作或擬作住用用途，並且高於3層；及(b)該建築物的建築工程圖則，是在1987年3月1日或之前首次呈交建築事務監督批准；或該建築物是在1987年3月1日或之前建成，而其建築工程圖則未有在該日或之前呈交予建築事務監督批准。

3. 《條例》賦權執行當局在巡查樓宇後按各自規管範疇向目標樓宇的業主及/或佔用人發出“消防安全指示”(“指示”), 指明須進行的改善工程。該等人士如無合理辯解而不遵從“指示”, 即屬違法, 裁判官可應執行當局的申請, 作出符合消防安全令(“符合令”), 指示有關業主及/或佔用人遵從與該項罪行相關的“指示”所指明的規定。執行當局可以“指示”或“符合令”中所指明的某項規定不獲遵從或未獲遵從為理由, 進一步向區域法院提出申請, 要求法院作出命令, 禁止佔用目標樓宇或目標樓宇的某部分。然而, 《條例》並無賦權執行當局為目標樓宇進行消防安全改善工程。

4. 據政府當局所述, 約有13 500幢目標樓宇(包括約10 500幢目標綜合用途樓宇和3 000多幢目標住用樓宇)。截至2023年6月30日, 消防處和屋宇署已聯合巡查了10 761幢目標樓宇, 相關的遵從情況累計資料如下:

	發出的“指示”數目	已遵辦或撤銷 ² 的“指示”數目	遵從比率
消防處	269 500	103 626	38.5%
屋宇署	78 215	24 725	31.6%
總數	347 715	128 351	36.9%

5. 政府當局在2021年2月表示, 在參考議員的意見後, 當局將會修訂《條例》, 賦權執行當局代沒有能力按照《條例》規定遵從“指示”或“符合令”的目標樓宇業主, 進行消防安全改善工程(“代辦工程”), 並在工程完成後向業主收回相關費用(“建議”)。政府當局分別於2021年9月及2022年5月就建議的基本原則和關鍵事項, 以及相關的人員編制建議諮詢保安事務委員會(“事務委員會”), 並於2022年7月再就建議的細節諮詢事務委員會, 並同時展開為期10周的公眾諮詢。³

議員的意見及關注

代辦工程機制

為目標樓宇業主進行代辦工程

6. 議員一直促請政府當局為在遵從“指示”方面有實際困難的目標樓宇業主進行消防安全改善工程, 並在代辦工程完成後向

² 已撤銷的“指示”(即不用再作跟進的“指示”)包括涉及已拆卸的樓宇及獲批准使用便利措施的樓宇的“指示”。

³ 諮詢文件可於以下網頁查閱: https://www.sb.gov.hk/chi/special/fsbab/ConsultationPaper_c.pdf。

該等業主收回所涉費用。⁴政府當局在2021年9月及2022年7月就建議諮詢事務委員會時，議員普遍支持建議提出的未來路向，並要求政府當局闡述，既然遵守法定消防安全標準的首要責任在於私人樓宇業主，當局**有何理據由執行當局為私人樓宇業主進行代辦工程**。

7. 政府當局強調，業主有責任適時維修和妥善保養私人樓宇，包括進行消防安全改善工程。相關執行當局只會在特殊情況下，為真正有需要的業主進行代辦工程，以確保有限的公共資源用得其所，當中會考慮的因素包括擬成立業主立案法團（“法團”）時，有業主下落不明或無法聯絡，以致難以統籌相關工程。當局估計，執行當局會為合共約200至400幢目標樓宇進行代辦工程，而每年會為60多幢目標樓宇進行代辦工程。

就代辦工程釐定先後次序及決定工程方案

8. 議員要求政府當局闡釋**如何為合資格進行代辦工程的目標樓宇釐定先後次序**，例如會否優先處理有潛在火警危險的樓宇或“三無大廈”⁵。他們亦對包括執行當局從各項可行方案中選取的工程最終方案在內的事宜可能引起的爭議表示關注。政府當局表示，其擬議做法是擴大根據《條例》第5(10)條⁶成立的兩個諮詢委員會的職權範圍，使該兩個委員會可(a)就合資格進行代辦工程的目標樓宇釐定先後次序的準則提供意見，以便執行當局決定先後次序和時間；及(b)就較具爭議性的個案所涉及的工程方案提供技術意見，以便執行當局選取工程的最終方案。就釐定代辦工程先後次序而言，納入考慮之列的因素可包括不遵從規定的持續時間、成立法團的進度、業主進行該等未完成工程的意願及樓宇的結構(包括有關樓宇是否單梯樓宇及現有樓梯內是否有任何非緊急設施)。

9. 議員促請政府當局**在代辦工程機制下訂立清晰的招標制度**，以增加收費透明度，並確保以市場價格進行有關工程，以

⁴ 立法會於2016年11月16日的會議上通過一項議案，當中包括促請政府為上述目的而修訂《條例》。有關議案和進度報告可於以下網頁查閱：https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/counmtg/motion/mot_1617.htm#cm20161116。

⁵ “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。

⁶ 消防處和屋宇署各自設立了一個諮詢委員會，由被認為適當並具備有關專長的人組成，對於某個案，在顧及有關建築物的結構完整性及可賴以遵從《條例》附表1或2中的規定(如有的話)所需的科技後，就何等消防安全措施屬適當者可用以取代遵從任何該等規定提供意見。

及就相關改善工程的預算費用及認可承建商，向有關業主提供參考資料。政府當局表示，執行當局會按《物料供應及採購規例》的規定，透過招標方式甄選合約顧問和承建商進行代辦工程，以確保合乎經濟效益、具透明度和公正持平。待委聘的合約顧問就代辦工程完成相關勘察及評估，執行當局會向有關業主提供代辦工程的初步方案及整體費用的初步估算(包括工程費用、相關費用和附加費)。

追討代辦工程的費用

10. 當局參考《建築物條例》(第123章)的相關條文後建議，在代辦工程完成後，執行當局會向有關業主追討代辦工程的費用及其他相關費用，⁷並可施加不多於上述費用20%的附加費。議員要求政府當局闡述，**有何措施確保能成功向相關業主追討費用**。有議員建議政府當局可透過將有關金額納入徵收差餉通知書，向業主分期追討有關費用。

11. 政府當局表示，進行《條例》所規定的消防安全改善工程的預算費用，介乎樓高3層樓宇的約30萬元至樓高12層以上樓宇的約200萬元不等。根據建議方案，有關執行當局會在代辦工程完成後，確定工程的帳目，然後向相關業主發出繳款通知。如業主未有按時繳付費用，執行當局會向有關業主發出欠帳證明書，並在土地註冊處註冊該份證明書。註冊的法律效力是，該份證明書對有關物業的業權構成第一押記，而執行當局可在有關物業出售時向原業主(或在原業主未有支付所有欠款時向新業主)追討到期未付的款項(包括可予追討的利息⁸)。此項安排可為真正有財政困難的業主即時減輕財政負擔。執行當局可按情況需要把某些個案轉介律政司或透過小額錢債審裁處採取法律行動，以追討債項。

12. 部分議員認為須徵收的附加費的建議水平(最高為20%)偏高，尤其有鑒於當局建議該附加費不會從消防安全改善工程資助計劃(“消防資助計劃”)⁹提供的資助中收回。政府當局表示鑒於

⁷ 根據《建築物條例》第33(2)條，可向業主追討的費用亦可包括(a)建築事務監督為進行該等檢驗、勘測或工程而供應的物料的費用；及(b)監督費。

⁸ 根據《建築物條例》第33(4)條，由欠賬證明書送達日期起計1個月屆滿後，即以年率10釐計算利息，該等利息可作為有關費用或附加費的一部分予以追討。

⁹ 消防資助計劃由政府自2018年年中推出，由市區重建局管理。計劃資助合資格的目標綜合用途樓宇業主，遵從《條例》下提升有關樓宇公用範圍的消防安全標準的規定。消防資助計劃共獲當局注資55億元，預計可惠及約6 000至6 500幢樓宇。資助額最高為工程和顧問費用的60%，或下列按層數劃分的樓宇類別所施加的相應資助上限，以較低者為準：

樓宇層數	1至3層	4至6層	7至12層	13層或以上
資助上限	\$230,000	\$470,000	\$790,000	\$1,260,000

業主對進行相關消防安全改善工程有主要責任，一如《建築物條例》的規定，徵收附加書可防止代辦工程機制可能被濫用。當局可在適當情況下(例如業主年老、體弱或患有殘疾，並且遇到真正困難)減免須徵收的附加費。

鼓勵自行遵從相關規定

13. 關於載於諮詢文件中鼓勵業主自行遵從“指示”的建議措施，議員詢問業主未有遵從消防安全措施的最常見原因為何；倘若該等業主是沒有能力而非不願意進行所須的工程，他們對當局所述藉包括**調升不遵從規定的罰則水平**在內的措施¹⁰**能否可以達至加強規定得以遵從的既定目的**有所保留。政府當局表示，相關業主未有遵從有關規定的主因是缺乏籌組能力(尤其是居於未有成立法團樓宇的業主)，以及遇到技術和財政困難。政府當局會向業主提供財政、技術及其他支援，以協助他們進行所須的消防安全改善措施；並同時請議員注意，法庭就不遵從規定的案件判處的實際罰則水平偏低，包括為數67元至38,000元的罰款，以及相關規定在指定期限屆滿後持續未獲遵從的每日為數0.3元至10元的另處罰款。作為一項鼓勵業主自行遵從《條例》的規定，並使罰則的阻嚇作用與時並進的措施，當局建議把不遵從“指示”或“符合令”的罰款和另處罰款的最高水平提高四倍。¹¹

向目標樓宇業主提供的支援

財政支援

14. 議員察悉，在計及消防資助計劃下的資助後，目標樓宇每戶為進行《條例》所規定的消防安全改善工程而須分攤的平均費

¹⁰ 諮詢文件中提出的其他相關措施包括：

- (a) 賦權執行當局可安排指示在相關物業的土地登記冊上進行註冊，以助準物業買家更妥善知悉潛在的法律責任；
- (b) 要求有尚未獲遵辦的“指示”或“符合令”的相關物業的新業主在完成物業交易後的3個月內，須就有關物業權轉讓通知有關執行當局；及
- (c) 在《條例》下將以下行為訂為新罪行：無合理辯解而(i)阻礙法團進行《條例》所規定的消防安全改善工程、(ii)拒絕法團為進行該等工程合理地需要通往或使用任何相關處所，以及(iii)拒絕分擔進行該等工程所需的費用。

¹¹ 不遵從“指示”和“符合令”罰則水平的建議調升如下：

	罰款最高水平		另處罰款最高額(每日)	
	現行水平	建議水平	現行款額	建議款額
不遵從“指示”	第4級 (\$25,000)	第6級 (\$100,000)	\$2,500	\$10,000
不遵從“符合令”	第5級 (\$50,000)	\$200,000	\$5,000	\$20,000

用估計介乎約1萬元至約2萬元。鑒於財政困難是業主不遵從有關規定的主要原因之一，議員普遍支持政府當局的建議措施，在涉及代辦工程的個案，容許符合現行申請資格的業主申請消防資助計劃，以支付部分所需費用(不包括由執行當局徵收的附加費)。**因應當局建議把消防資助計劃的涵蓋範圍擴大至代辦工程**，他們詢問撥款是否足夠。議員要求當局提供詳細資料，說明消防資助計劃現時的申請宗數、當中涉及“三無大廈”的申請所佔的百分比、市區重建局(“市建局”)處理該等申請的進度，以及相關消防安全改善工程的進度。

15. 政府當局表示，市建局在分別於2018年及2020年推出的首兩輪申請中，共接獲3 476宗申請。有3 086宗申請已獲原則上批准，另有390宗申請因不符合基本申請要求而已被取消。在獲批的申請中，有178宗由全體業主提交。¹²消防安全改善工程涉及廣泛統籌和詳細規劃，因此平均需時約6年才能完成。截至2023年4月，有716宗申請的工程正在進行中，另有75宗申請的工程已經完成¹³。在資助額方面，截至2023年2月28日，市建局已向119幢樓宇業主發放約5,115萬元資助。政府當局認為，在現階段無需向消防資助計劃額外注資，並會在有需要時尋求額外資源。與此同時，市建局已於2023年4月1日推出第三輪申請。申請已於2023年9月30日截止，申請結果預計將於2024年第一季度公布。

技術及其他支援

16. 議員關注，部分目標樓宇業主受其樓宇的建築結構或空間所限，不能完全遵從“指示”所訂的規定。具體而言，樓高3層或以下的舊式綜合用途樓宇業主在進行消防安全改善工程時，遇到實際的技術困難。他們欣悉，消防處已推出“折衷式喉轆系統(直接供水類型)”，讓樓高3層或以下樓宇的消防系統可由政府供水水管(俗稱“街喉”)直接供水運作，無須在該等樓宇設置水缸。議員要求政府當局闡述批准樓高4層或以上的目標樓宇採用該系統的計劃及當中所遇到的困難。

17. 政府當局表示，消防處批准在樓高4層或以上的目標樓宇採用“折衷式喉轆系統(直接供水類型)”時所遇到的技術挑戰，是在該等樓宇中，不能單靠水壓把水由鄰近政府供水水管抽到高層。為了在有關目標樓宇中進一步配置上述系統，另一個辦法是在該等系統中安裝水泵。為避免對向目標樓宇供應的飲用水的質量造成不良影響，該等水泵必須配備止回閥，防止水倒灌公用範圍的水管。消防處一直與水務署合作，將該系統的使用範圍擴展至樓

¹² 就未有成立法團的樓宇，申請必須由全體業主共同作為申請人向市建局提交。

¹³ 在2020年、2021年及2022年，分別有18、22及15宗已獲批申請的工程已告完成，而相關的“指示”亦已獲遵辦。

高4至6層的目標樓宇，並預定在2023年第一季進行作為在樓高7層或以上的目標樓宇採用該系統的可行性研究的一部分的試驗計劃。

18. 議員促請政府當局實行其他便利措施，以應付業主在進行消防安全改善工程時可能遇到的種種挑戰(例如規定逃生途徑須有耐火結構)，並適當地讓業主分階段提升消防安全標準，以便有充裕時間遵從較繁複的規定。政府當局表示，在不損害基本消防安全的大前提下，執行當局會採取靈活和務實的做法，例如放寬對有關規定的遵從程度，以及按所提供的理據及/或所涉及的工程規模，寬鬆處理延長遵從“指示”一般為一年的期限的申請。

19. 有議員關注，一些舊樓(特別是“三無大廈”)業主就消防安全改善工程在業主間進行統籌及申請相關樓宇維修資助及貸款時面對困難。政府當局表示，除上文所說明的延長遵從期限外，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，並幫助統籌日後在該等樓宇進行提升消防裝置及設備的工程。屋宇署亦會安排駐署的社工支援服務隊，向有需要的業主提供協助，包括統籌大廈居民進行所須的工程及幫助他們申請合適的財政支援計劃。此外，消防處及屋宇署會把尚未成立法團的目標樓宇名單轉交民政事務總署，以便該署可協助業主成立法團，並就樓宇管理事宜提供意見。

最新發展

20. 為了支援目標樓宇的業主，消防處已派遣**樓宇改善社區支援隊**由2023年6月起，為目標樓宇的業主提供協助，例如幫助他們申請消防資助計劃，以進行《條例》所規定的消防安全改善工程。

21. 除上述發展外，行政長官2023年施政報告宣布，**消防處樓宇改善支援中心**將在**2023年年底前成立**，就遵從與提升舊式樓宇消防安全相關的法例要求，¹⁴為相關業主及佔用人提供一站式支援。市民可親臨或致電支援中心以獲得有關的支援服務，例如講解相關的法定要求、就消防安全改善工程和相關資助及貸款計劃提供諮詢服務，以及把個案轉介予合適的部門或機構跟進。

¹⁴ 相關的法例為《條例》、《消防安全(商業處所)條例》(第502章)及《消防安全(工業建築物)條例》(第636章)。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄2**，該等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處

議會事務部2

2023年11月29日

綜合用途及住用建築物的擁有人或佔用人
須遵從的消防安全措施概覽¹

		綜合用途建築物 擬用作非住用 用途部分		綜合用途建築物 擬用作住用用途 部分及住用建築物
		擁有人	佔用人	擁有人
消防 裝置 及 設備 的 提供	自動噴灑系統	✓		
	消防栓及喉轆系統	✓		✓
	手控火警警報系統	✓		✓
	緊急照明	✓ (公用 範圍)	✓ (非公用 範圍)	✓ (公用範圍)
	機械通風系統的 自動中斷操作裝置	✓ (公用 範圍)	✓ (非公用 範圍)	
消防 安全 建 造	逃生途徑	✓		✓
	消防和救援進出 途徑	✓		✓
	耐火結構	✓		✓

¹ 詳情請參閱《消防安全(建築物)條例》(第572章)附表1至3。

**建議修訂《消防安全(建築物)條例》(第572章)
以提升舊式綜合用途及住用建築物的消防安全水平**

相關文件一覽表

委員會	會議日期	文件
保安事務委員會	2021年9月7日	議程 第III項：建議修訂《消防安全(建築物)條例》 會議紀要
	2022年5月3日	議程 第III項：《紀律部隊職系架構檢討報告書》中有關升格及開設首長級職位的建議及在消防處開設一個副消防總長編外職位的建議 會議紀要
	2022年7月5日	議程 第II項：建議修訂《消防安全(建築物)條例》(第572章)以加強舊式樓宇消防安全進行公眾諮詢 會議紀要
財務委員會	2023年4月12日	政府當局就審核2023-2024年度開支預算對立法會議員初步書面問題的答覆 (答覆編號：SB008、SB012及SB023)

立法會會議	文件
2022年6月15日	第16項質詢 ：樓宇的消防安全
2023年1月18日	第2項質詢 ：提升舊樓的消防安全

立法會會議	文件
2023年11月15日	第17項質詢 ：加強樓宇安全

立法會秘書處
議會事務部2
2023年11月29日