

《消防安全（工業建築物）條例草案》委員會

政府就法案委員會在 2019 年 3 月 18 日會議上 所提事項作出的回應

目的

本文件載述政府對法案委員會在 2019 年 3 月 18 日會議上，就《消防安全（工業建築物）條例草案》（“條例草案”）提出的事項之回應。

有關替代措施的標準和要求應否詳列於條例草案第 7 條中

2. 在 3 月 18 日的法案委員會會議上，有委員提出，應否把替代措施的標準和要求詳列於條例草案第 7 條中，以使該條文有更大的確定性。

3. 當條例草案制定成為法例後，兩個執行當局（即消防處和屋宇署）會先派員對條例草案下的目標工廈展開聯合巡查，按照樓宇的實際情況及根據條例草案的第 5 條及／或第 6 條，向擁有人及／或佔用人發出消防安全指示，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。根據條例草案第 2 條，擁有人和佔用人須遵從的消防安全規定是指附表 1 和 2 內的全部或任何規定。兩個附表亦訂明，有關提供消防裝置及設備以及消防安全建造的詳細規格及規定，分別在《2012 年最低限度之消防裝置及設備守則》（“2012 年守則”）和《2011 年建築物消防安全守則》（2015 年 10 月版本）（“2011 年守則”）中列出。

4. 至於條例草案第 7 條，則訂明執行當局在顧及相關因素（包括有關建築物或部分的結構完整性，或可供應用的科技等）後，如認為指示有關擁有人或佔用人遵從附表 1 或 2 所列的任何特定消防安全規定並不合理，便可指示該擁有人或佔用人採取附表以外的其他適當的措施（即替代措施）。此條文旨在賦權執行當局能夠以靈活及務實的方式處理個案，以期在不損害基本消防安全的大前提下，協助有關擁有人或佔用人解決在遵從消防安全規定時遇到的實質困難。

5. 至於替代措施的合理性方面，會受條例草案第 11 條有關不遵從消防安全指示的罪行的辯解所規範。第 11(1)條訂明，凡有消防安全指示就某建築物或建築物部分發出，該建築物或

部分的擁有人或佔用人無合理辯解而沒有遵從該指示，即屬犯罪。而所謂的合理辯解，亦於第 11(3)條訂明：

“第(1)款提述的合理辯解包括(但不限於): 在有關指示須獲遵從時，由於任何下述原因，期望有關擁有人或佔用人遵從該指示，並不合理 –

(a) 遵從該指示，會造成損害有關建築物或部分的結構完整性的風險；或

(b) 遵從該指示所需的科技，並非按理可供應用。”

6. 因此，當執行當局按第 7 條指示擁有人或佔用人採取替代措施時，必須考慮到第 11(3)條所訂的辯解標準，審視替代措施的合理性。否則有關擁有人或佔用人便可以該等替代措施並不合理，作為不去遵從有關指示的合理辯解。

7. 一如我們在法案委員會會議上的表述，以及以上各段的分析，條例草案第 7 條必然的作用是賦權執行當局能夠以靈活及務實的方式處理個案，協助有關擁有人及／或佔用人可在合理可行的情況下，盡快提升舊式工廈的消防安全水平至現今標準。由於每幢目標工廈的情況各有不同，而有關消防安全的科技亦會有持續發展，我們認為目前的條文較能達致上述目的，亦能照顧到現時未能預見的情況。

條例草案下擬設的諮詢委員會之組成，以及執行當局考慮把個案轉交至諮詢委員會的因素

8. 根據條例草案第 12 條，執行當局可設立諮詢委員會，就是否指示條例草案下某目標工廈或工廈部分的擁有人或佔用人，採取其他適當措施（即替代措施）；以及何種替代措施會屬適當，向執行當局提供意見。第 12(2)條訂明，諮詢委員會的委員，須屬執行當局認為適當並具備相關專長的人。

9. 條例草案獲通過成為法例後，兩個執行當局擬設立諮詢委員會各一個，分別就條例草案下與消防裝置及設備和消防安全建造有關的替代措施，向消防處處長和屋宇署署長提供中肯的專業意見。擬設立的兩個委員會分別由消防處和屋宇署一名助理處長／助理署長出任主席，成員包括消防處和屋宇署的代表、相關專業人士、學術界人士以及具相關專長的公眾人士，以確保委員會能從不同角度，就擬議的替代措施提出公平和客觀的意見。兩個委員會的擬議組成方式載於附件一。上述委員會的組成方式與現時在《消防安全（建築物）條例》（第 572

章)下設立的諮詢委員會大致相同。

10. 一如既往，兩個執行當局會採取靈活務實的態度，處理每宗個案，以及考慮能提升目標工廈消防安全水平的替代措施。但如果擬議的替代措施涉及較嶄新或複雜的建議(例如運用消防工程學採用性能化設計)，或與一般慣常的做法有所不同，執行當局便會考慮將有關個案轉介諮詢委員會，讓來自不同專業和背景的委員可從技術、成本及消防安全標準等各方面作出合理分析及提出客觀意見。除技術層面外，由於諮詢委員會亦有公眾人士的參與，我們相信他們能從業主或地區層面的角度，提供意見，令諮詢委員會的意見更為全面。

條例草案下的禁止令與其他現行法例類似命令的比較

11. 如擁有人或佔用人沒有遵從屬合理和必要的消防安全指示或符合消防安全令時，執行當局可根據條例草案第 17 條，向區域法院申請禁止令，禁止任何人佔用有關建築物或其部分。該條文的目的是，要防止因有關建築物或其部分被佔用而可能出現重大的火警風險，從而保障公眾安全。執行當局向區域法院申請作出禁止令前，會從公眾安全的角度作出非常審慎的考慮。

12. 事實上，條例草案的目的，在於提升目標工廈的消防安全水平(而非處理樓宇內火警危險或結構安全)，因此，我們相信因目標工廈沒有遵從屬合理和必要的指示或命令而出現重大火警風險，從而需要根據條例草案向區域法院申請禁止令，實屬非常罕有的情況。雖然如此，我們認為仍需在條例草案中設立這個機制，讓執行當局可以有充分法理依據和既定程序，在有極度嚴重情況時向區域法院申請禁止令，以迅速處理可能出現的個案。假設而言，某目標工廈內原有的消防裝置及設備被移除及逃生途徑的防火隔間被拆除／鑿穿，以便進行條例草案下要求的消防安全改善工程，但有關工程一直拖延，遲遲未能竣工，導致目標工廈失去原有消防裝置及設備的保護，而原有的防火間隔又未能有效阻隔火勢和濃煙蔓延，令逃生途徑不能有效發揮作用。若有關工廈或其部分繼續被佔用，則有可能構成重大火警風險。根據條例草案第 17 條，執行當局便可為保障公眾安全，向區域法院提出申請，要求就該建築物或部分作出禁止令。

13. 儘管現時消防處及屋宇署可視乎情況，根據其他現有法

例，申請禁止令和封閉令，但這些命令或許無法處理上文第 12 段所述的、特別與條例草案相關的情境。例如消防處處長可根據《消防（消除火警危險）規例》（第 95F 章）第 11 條（見附件二），向裁判官作出宣誓告發，申請就「消除火警危險通知書」所關乎的處所作出禁止令，禁止該處所用作該命令所指明的用途。但第 95F 章第 11(2)(c)段訂明，有關火警危險的成因需要是源於有關處所的結構特質、或是源於該處所的位置的。而按第 12 段所述的情境，該工廈的火警危險是源於有關工廈原有的消防裝置及設備被移除，並不一定「源於有關處所的結構特質或源於該處所的位置」。因此，第 95F 下的禁止令未必適用。

14. 同樣地，根據《建築物條例》（第 123 章）第 27 條（見附件三），建築事務監督（即屋宇署署長）可在認為任何建築物構成危險或可變得危險時，向區域法院申請封閉令，將該建築物封閉。例如，若有關工廈在進行有關消防安全建造的改善工程時，令建築物本身出現裂縫，建築事務監督按理可根據第 123 章第 27 條，基於樓宇結構安全的角度，向區域法院申請封閉令。但就上文第 12 段的情境而言，縱使該工廈原有的消防裝置及設備被移除及逃生途徑的防火隔間被拆除／鑿穿可能會構成重大火警風險，但是否令建築物構成危險或可變得危險，則需視乎情況而定。因此屋宇署或許未能提出充份理據，按第 123 章向區域法院申請封閉令。

15. 從上文數段的分析，第 95F 章的禁止令和第 123 章的封閉令未必能處理在條例草案下的可能出現的情況（如上文第 12 段的情境）。因此，我們認為現時的建議，即在條例草案下，設立禁止令的機制，以提供一個清晰直接的框架，讓執行當局能繼續按照條例草案的程序，當根據條例草案下發出的消防安全指示或符合消防安全令未獲遵從、而相關工廈或部分若被佔用則會有重大火警風險時，向區域法院申請禁止令，最為合適。這個做法一方面可以禁止有關工廈被佔用，以保障公眾安全；另一方面又容許執法當局有權准許相關人士進入工廈或部分，完成所需的消防安全改善工程，是最能達致條例草案立法原意的方法。

保安局
屋宇署
消防處
2019 年 3 月

《消防安全（工業建築物）條例草案》
根據第 12 條設立的諮詢委員會的擬議組成方式

(1) 由消防處處長設立的諮詢委員會

主席	<ul style="list-style-type: none"> • 一名消防處助理處長
官方委員	<ul style="list-style-type: none"> • 兩名消防處人員 • 一名屋宇署人員
非官方委員	<ul style="list-style-type: none"> • 兩名香港工程師學會代表 • 一名香港註冊消防工程公司商會有限公司代表 • 兩名專上學院專門從事有關屋宇安全或消防工程研究的代表 • 三名（香港、九龍及新界區各一名）具備樓宇消防安全及管理相關專長的人士
秘書	<ul style="list-style-type: none"> • 一名消防處人員

(2) 由屋宇署署長設立的諮詢委員會

主席	<ul style="list-style-type: none"> • 一名屋宇署助理署長
官方委員	<ul style="list-style-type: none"> • 兩名屋宇署人員 • 一名消防處人員
非官方委員	<ul style="list-style-type: none"> • 三名認可人士 • 三名消防安全專業人士 • 三名消防安全學術界人士 • 三名（香港、九龍及新界區各一名）具備樓宇消防安全及管理相關專長的人士 <p>註：每個類別的非官方委員會輪流出席會議</p>
秘書	<ul style="list-style-type: none"> • 一名屋宇署人員

第95F章

《消防(消除火警危險)規例》

02/01/2004

11. 禁止令

- (1) 在符合第(2)款的規定下，裁判官可應處長經宣誓所作的告發，就消除火警危險通知書所關乎的處所作出一項採用附表1表格3的格式的禁止令，禁止該處所用作該命令所指明的用途。
- (2) 除非處長向裁判官證明以下事項並使裁判官信納，否則裁判官不得作出禁止令——
 - (a) 處長在作出告發前24小時或之前，已藉面交獲送達消除火警危險通知書的人的方式或藉寄交該人的掛號郵件的方式送達一份書面通知，說明處長有意為第(1)款的目的作出宣誓告發；
 - (b) 消除火警危險通知書所關乎的火警危險在處長作出宣誓告發時持續；
 - (c) 火警危險的成因——
 - (i) 是源於有關的處所的結構特質的；或
 - (ii) (在顧及到該處所位處的地區的性質下)是源於該處所的位置的；及
 - (d) 該處所目前的用途可能會實質提高——
 - (i) 火警或其他災難或因發生火警而危及生命或財產的可能性；或
 - (ii) 在處所之內或之上發生任何其他災難的可能性。
- (3) 裁判官如應申請而信納某項有效的禁止令所關乎的處所，已變為適合作該命令所指明的用途，他可聲明該項事實並撤銷該命令。

第123章

《建築物條例》

20/04/2018

27. 封閉令

- (1) 凡有下列申請提出——
- (a) 建築事務監督認為有以下情況而提出申請——
- (i) 任何建築物構成危險或可變得危險；或
- (ii) 任何建築物應予封閉，使他根據本部獲賦權進行或安排進行的任何工程得以進行而不對佔用人或公眾構成危險；或 *(由1983年第59號第3條代替)*
- (b) 擁有人遇有以下情況而提出申請——
- (i) 建築事務監督向他送達通知，根據第26條規定將某建築物封閉；或
- (ii) 建築事務監督向他提供一份證明書，顯示應該將某建築物封閉，使建築工程得以進行而不對佔用人或公眾構成危險，

區域法院須在信納通知已按照第(2)款的條文發出後作出封閉令：*(由1969年第35號附表修訂；由1998年第25號第2條修訂)*

但(b)(ii)段並不使擁有人有權進行任何會導致違反《業主與租客(綜合)條例》(第7章)第I部的建築工程。

- (2) (a) 申請封閉令的人須將擬申請封閉令的通知，張貼在受影響的建築物的顯眼部分，藉以給予不少於7天的通知，通知一經張貼，即須當作為發給所有人的擬申請封閉令的通知：*(由1965年第40號第5條修訂)* 但如有緊急情況，則須按切實可行的情況而發出通知。
- (b) 通知須用中英文以清楚可閱形式載列第(8)、(10)及(11)款。*(由1969年第23號第6條修訂)*
- (3) *(由1969年第23號第6條廢除)*
- (4) 根據本條作出的封閉令須——
- (a) 指明須封閉的建築物；及
- (b) 命令在警務人員指示下將該建築物封閉。*(由1969年第23號第6條修訂)*
- (5) (a) 就任何建築物作出的封閉令有效時，除獲得建築事務監督的書面准許外，任何人如非正在執行職務的公職人員，在任何時間均不得進入或身處該建築物內。
- (b) 就任何建築物作出的封閉令有效時，建築事務監督如認為適合，可藉書面通知，按他認為適合的條件准許任何人進入或身處該建築物內。
- (c) 根據(b)段批予的任何准許，可由建築事務監督隨時因任何理由而取消。*(由1965年第40號第5條代替)*

- (6) 凡就任何建築物作出的封閉令正在生效 ——
- (a) 任何督察級或以上的警務人員，可在所需的協助下，將在違反第(5)(a)款的情況下身處該建築物內的人，從該建築物移走；及
 - (b) 建築事務監督可將或安排將該建築物的所有或任何入口或出口封閉。 (由1965年第40號第5條增補)
- (7) 建築事務監督可向建築物的擁有人追討他根據第(6)(b)款所進行或安排進行的任何工程的費用。 (由1965年第40號第5條增補)
- (8) 就任何建築物作出的封閉令持續有效，直至 ——
- (a) 建築事務監督安排將一份通知，稱為封閉令期滿通知，張貼在封閉令所關乎的建築物的顯眼部分，以及(除第(11)款另有規定外)將期滿通知的文本一份送達該建築物的擁有人為止；或
 - (b) 封閉令所關乎的建築物已全部拆卸或由於其他原因而不再存在為止，
- 兩者視屬何情況而定。 (由1996年第55號第5條代替)
- (9) 每份封閉令期滿通知須指明 ——
- (a) 通知所關乎的建築物；及
 - (b) 封閉令有效期滿的日期。 (由1969年第23號第6條代替)
- (10) 凡任何擁有人接獲第(8)(a)款所指的封閉令期滿通知，該擁有人須 —— (由1996年第55號第5條修訂)
- (a) 安排將通知的文本送達所有已將地址通知該擁有人的建築物前佔用人；及
 - (b) 在通知的日期起計14天內，將以建築事務監督指明的表格發出的證明書，送達建築事務監督，列出 ——
 - (i) 任何已將地址通知該擁有人的建築物前佔用人的姓名或名稱及地址；及
 - (ii) 每名建築物前佔用人獲送達封閉令期滿通知文本的日期。 (由1969年第23號第6條代替)
- (11) 儘管第(8)(a)款關於將封閉令期滿通知送達擁有人的條文另有規定，但如 —— (由1996年第55號第5條修訂)
- (a) 不能尋獲或不能確定擁有人，或擁有人不在香港或無行為能力；或
 - (b) 封閉令期滿通知是在建築事務監督按照他根據第26條就此獲賦權進行的工程完成時送達的，
- 則建築事務監督須安排將封閉令期滿通知的文本 ——
- (i) 送達他知悉地址的所有建築物前佔用人；及
 - (ii) 刊登在香港出版的中英文報章最少各1份。 (由1969年第23號第6條增補)