



2021年1月15日

香港融樂會就過渡性房屋及劏房事宜小組委員會提交的意見書

目的

1. 2020年11月15日，油麻地一幢樓齡六十九年的唐樓發生火災，造成八死十多人受傷，傷者全部均為少數族裔居民。香港融樂會留意到該樓宇為「三無大廈」：即沒有成立業主立案法團或任何居民組織、沒有聘用物業管理公司、也同時欠缺符合現行消防安全標準的措施，部分樓層的防火門更被拆掉。
2. 香港融樂會是一個關注本地少數族裔平等權利及歧視議題的非政府組織。本港有為數不少的少數族裔居民居於有分間單位（俗稱「劏房」）的「三無大廈」。本次專就過渡性房屋及劏房事宜小組委員會第一次會議提交建議書，旨在向委員會簡述「劏房」所衍生的消防隱患，形成「劏房」消防問題的成因，以及提出數項有關改善消防安全問題的建議供委員會參考。

背景

3. 香港土地資源緊絀，租金價格日益上漲。因此，「劏房」較便宜的租金為低收入家庭和勞動人口提供了廉價住房，特別是那些未獲得公屋輪候資格但希望住在靠近工作地點和/或子女學習地點的人士。
4. 根據2016年政府統計處中期人口統計結果 (Census and Statistics Department, 2016)：
 - a. 全港大約有27,100個屋宇單位有「劏房」，平均每個屋宇單位被分間成3.4個「劏房」，即合共約92,700個「劏房」，接近21萬人居住，每戶平均人數為2.3人。
 - b. 按地區分析，約52,700個(56.9%)「劏房」位於九龍，並集中在油尖旺區及深水埗區。
 - c. 其中居於「劏房」者大約13%為非華裔人士(不包括外籍家庭傭工)。
 - d. 在「劏房」住戶中，居所樓面面積中位數為10平方米(或107.6平方尺)。



5. 部分「劏房」是僭建在住宅單位的原平台、天台位置，又或於住宅、工廈單位改建，其結構並不在原圖則上反映，有機會影響樓宇結構安全及增加潛在的火警風險，一旦發生火警時，將直接對「劏房」住戶構成危險(香港政治經濟文化學會, 2019)。
6. 根據《消防安全(建築物)條例》¹，政府要求處所安裝消防裝置，例如水缸、花灑系統等，但 1973 年 3 月前落成的建築物可獲酌情處理，而「劏房」所在的樓宇，樓齡大多逾 60 年，或屬於「三無大廈」，大部分都沒有消防設備，要加裝亦不容易。
7. 另有統計指出，截至 2019 年 10 月，全港約有 5,300 幢「三無大廈」(Legislative Council, 2020a)。這類型大廈主要集中在九龍西；單是油尖旺區、深水埗區及九龍城區的「三無大廈」已佔全港總數 40% (香港經濟民生聯盟, 2019)。
8. 回看過去 10 年，香港近乎每年也發生與劏房相關的奪命火警意外 (Leung & Chow, 2016)，但劏房的數量不跌反升，居住環境愈趨惡劣。若政府再不加快正視及處理劏房問題，同類意外恐怕只會不斷重演。

「劏房」所衍生的消防隱患

9. 電線和電錶胡亂接駁導致短路而引致的火警風險 (Leung & Chow, 2016)。
10. 「劏房」單位的僭建，或包括了易燃、不耐燃或散發毒物的建築物料，若有火警，將加快蔓延速度或產生大量氣體，而劏房大量被劃分的空間有機會同一時間令氣體積壓，在火警時造成進一步爆炸 (香港政治經濟文化學會, 2019)。
11. 根據《建築物條例》，一個單位須最少能通往兩道作為走火出口通道的樓梯。然而，消防安全管理不善，導致部分「劏房」疏散路徑不足或逃生路線受阻，一旦發生火災，此為造成人員傷亡的主要原因之一 (陳淑霞, 2020a)。

¹ 《消防安全(建築物)條例》規定於一九八七年三月一日或之前建成或首次呈交建築圖則作批准的綜合及住用途樓宇(目標樓宇)，必須提升至切合現代要求的防火保障 (Legislative Council, 2020b)。



12. 大部分「劏房」住戶儲存了過量雜物(可燃物)，導致火災負荷密度 (Fire Load Density) 遠超安全標準。一旦發生火災，將會較一般建築物危險及加長燃燒時間 (Leung & Chow, 2016)。
13. 根據香港大學及關注基層住屋聯席於 2018 年發表的聯合研究結果，單是油尖旺、深水埗及九龍城 3 區共 324 幢舊樓中，佔 88% 樓宇內有「劏房」：當中逾 81% 沒有火警警報系統；77% 沒有滅火筒；75% 沒有消防喉轆，反映消防設備嚴重不足 (Ejinsight, 2018)。

「劏房」消防問題的成因

政府部門執法力度不足，欠缺阻嚇性罰則

14. 大部分「劏房」改建未有嚴格遵循法例規定，因為改建「劏房」若要符合法例訂明的規格，將會增加工程成本及複雜程度，而業主為了謀取最大利益，往往無視法規，擅自違例改建。在沒有嚴格監管及阻嚇性罰則的情形下，業主也不會主動向屋宇署作出申請，違法改建頓成普遍現象 (全港關注劏房平台, 2020)。
15. 現時受《消防安全（建築物）條例》規管的目標樓宇共約 13,500 幢。自 2007 年 7 月生效以來，截至 2020 年 11 月底，消防處和屋宇署在 13 年間，只完成巡查其中 7 成的目標樓宇 (9,716 幢)，並向 8,493 幢發出消防安全指示。不過，全港僅得 343 幢大廈已遵辦「指示」完成所需的改善工程，佔已巡查、已接到「指示」的樓宇總數約 4% (陳淑霞, 2020b)，反映政府部門工作成效欠佳，未能有效利用相關法律作出起訴，不足以促使「劏房」業主遵守建築物安全要求。

「三無大廈」樓宇管理問題

16. 由於「三無大廈」沒有成立業主立案法團、沒有任何居民組織或聘用物業管理公司；這類型的大廈容易衍生樓宇管理不善、衛生、保安、消防安全、大廈維修等問題 (香港經濟民生聯盟, 2019)。



17. 「三無大廈」本身多為舊樓、受制於業權分散、業主聯絡困難、管理知識薄弱與文化程度較低等因素，此類型大廈難以成立法團去處理消防安全問題，而大廈內「劏房」租客更無權和責任管理 (梁美芬, 2020)。
18. 按照《消防安全 (建築物) 條例》去改善樓宇消防系統，整個程序頗為複雜，有許多手續要辦理：例如聘請顧問；公開招標；向屋宇署、消防處或水務署入圖審批等，需時約 6 至 8 個月不等。而進行消防改善工程期間，業主或法團亦要與顧問公司持續聯絡。由於「三無大廈」沒有法團及管理公司，當收到當局發出的消防指示時，一般選擇拖延策略 (鄧栢良, 彭愷欣, 蔡正邦, & 楊嘉朗, 2020)。因此，雖然當局可因應情況酌情處理違規行為或作出豁免，但未能協助居民根本解決消防問題，以符合法例要求。
19. 即使成立法團，也不時因故而停運。由於多數舊樓業主對有關大廈維修的知識不深，在大廈擔任法團委員的業主又全屬義務，容易中途退出，令法團因而停運。政府為維修大廈及法團運作提供的支援、資源不足，難以鼓勵業主主動、持續做好大廈管理工作。
20. 民政事務總署在 2011 年 11 月推出「大廈管理專業顧問服務計劃」及「居民聯絡大使計劃」，以協助舊樓，特別是「三無大廈」提升管理水平，但兩項計劃成效不大。

舊樓結構問題，較難加裝消防設備

21. 現時舊樓出現多個結構問題，業主欲加裝設施，卻發現在執行上存在技術困難：例如大廈結構未必能夠負荷在天台加裝水缸、水泵等裝置，加裝後衍生電力供應不均的情況，可能需將整幢大廈的電力系統更新，涉及的費用龐大，令部分業主卻步。
22. 屋宇署等部門巡查時發現，發生意外的大廈防火門被移除、公用位置曾被開鑿牆洞，或牆身有防火保護卻被改動、樓梯間有電線外露等；同時亦發現未有增設消防喉轆、照明燈、出路指示牌等消防系統。然而政府巡查「三無大廈」實效不大，即使當局發現問題並發出命令改善，估計大廈也無人跟進。(周允基, 2020)



少數族裔語言問題

23. 不少少數族裔人士因言語障礙及不懂法律而遭受剝削，甚至不獲提供租約，對他們造成嚴重不便。而無牌餐廳的出現，很大機會是源於對政策的不了解，加上其生意市場和規模一般較細，地方相對狹窄，難以達到合格的消防規格。另外，政府部門單張皆以中英文為主。對於少數族裔人士，往往需要依靠子女翻譯，花上更多時間，影響上一代投入社區，建議政府日後應在單張上加上少數族裔能夠明白的語言。(曾鳳婷, 2020)

短期改善建議

部門加強執法

24. 現時部門對違例建築的執法力度為人垢病，上文提到極少違規業主收到指示後會進行改善，令法例形同虛設。事實上，只要有一宗成功檢控的個案，罰則相對嚴重，相信已可大大加強阻嚇力，並對劏房業主發出警號。而屋宇署應擴大現有搜查範圍，對更多大廈作出改善指示。

由政府津貼，為大廈增設基本防火設備

25. 現時唐樓消防設備欠奉。根據消防工程師建議，樓高7層的唐樓，需裝設防火門及於每層放置滅火筒，倘若每層有3個單位以上，則需於前後樓梯各放一個，定期清理走廊雜物，另需加裝緊急照明、消防栓及喉轆系統、手控火警警報等等。

提升市民防火意識

26. 消防處應加強與地區少數族裔機構或聯繫人溝通，為少數族裔人士提供消防安全講座，包括教導市民如何使用滅火筒及滅火氈，以提高他們對消防安全的警覺性及知識。此外，處方也可招募少數族裔人士成為消防安全大使及樓宇消防安全特使。此外，食環處應將環境清潔及餐廳牌照宣傳小冊子翻譯成八種語言並上載於網頁，當中包括巴基斯坦文（烏爾都語）、尼泊爾文、印地語等等，加強宣傳成效。



27. 消防處應在「三無大廈」宣傳「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。

長期改善建議

協助成立法團，並提供津貼以改善大廈設施

28. 要在全港「三無大廈」成立法團，沒有政府協助近乎不可能。民政總署透過「關愛基金——舊樓業主立案法團津貼計劃」提供資助，以減輕舊樓法團在日常運作開支的負擔，並協助法團遵行法例的相關規定。上述措施同樣有助鼓勵「三無大廈」的業主成立法團，令更多大廈受惠；另外，當局要透過「地區主導行動計劃」，鼓勵住戶參與大廈管理工作。

修訂建築物條例

29. 應考慮是否增設劏房發牌制度，淘汰違規劏房；並實施租金管制，以免發牌制度令合法劏房的租金大幅上升；完善安置被迫遷的劏房戶。



參考資料

- Census and Statistics Department (2016). *Snapshot of the Hong Kong population*. Retrieved from <https://www.byccensus2016.gov.hk/data/snapshotPDF/Snapshot09.pdf>
- Ejinsight (2018, July 16). Subdivided flats in old West Kowloon buildings pose risks: study. *Hong Kong Economic Journal*. Retrieved from <https://www.ejinsight.com/eji/article/id/1891052/20180716-subdivided-flats-in-old-west-kowloon-buildings-pose-risks-says-study>
- Legislative Council (2020a, Jan 15). *LCQ12: Providing support for owners of three-nil buildings* [Press release]. Retrieved from <https://www.info.gov.hk/gia/general/202001/15/P2020011400595.htm?fontSize=1>
- Legislative Council (2020b, Dec 2). *LCQ14: Building safety* [Press release]. Retrieved from <https://www.info.gov.hk/gia/general/202012/02/P2020120200669.htm?fontSize=1>
- Leung, K. K., & Chow, C. L. (2016). *A brief discussion on fire safety issues of subdivided housing units in Hong Kong*. Retrieved from <https://www.phrc.psu.edu/assets/docs/Publications/2016RBDCCPapers/Leung-2016-RBDCC.pdf>
- 屋宇署 (2018). *分間單位(劏房)*. Retrieved from https://www.bd.gov.hk/tc/resources/faq/index_subdivision_of_a_flat_subdivided_units.html
- 香港政治經濟文化學會 (2019). *關注劏房安全問題*. Retrieved from <http://www.hkpecs.org/2019/01/11/%E6%9C%B1%E5%AE%B6%E5%81%A5%EF%BC%9A%E9%97%9C%E6%B3%A8%E5%8A%8F%E6%88%BF%E5%AE%89%E5%85%A8%E5%95%8F%E9%A1%8C/>
- 陳淑霞 (2020a, Dec 28). 劏房圍城 唐樓大火忘教訓消防未達標 住戶無奈：有得住已好幸福. *Hk01*. Retrieved from <https://www.hk01.com/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E/564791/%E5%8A%8F%E6%88%BF%E5%9C%8D%E5%9F%8E-%E5%94%90%E6%A8%93%E5%A4%A7%E7%81%AB%E5%BF%98%E6%95%99%E8%A8%93%E6%B6%88%E9%98%B2%E6%9C%AA%E9%81%94%E6%A8%99-%E4%BD%8F%E6%88%B6%E7%84%A1%E5%A5%88-%E6%9C%89%E5%BE%97%E4%BD%8F%E5%B7%B2%E5%A5%BD%E5%B9%B8%E7%A6%8F>



陳淑霞 (2020b, Dec 28). 劏房圍城 唐樓結構難裝消防水缸 學者：業主租客防火意識更重要. *HK01*. Retrieved from

<https://www.hk01.com/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E/566792/%E5%8A%8F%E6%88%BF%E5%9C%8D%E5%9F%8E-%E5%94%90%E6%A8%93%E7%B5%90%E6%A7%8B%E9%9B%A3%E8%A3%9D%E6%B6%88%E9%98%B2%E6%B0%B4%E7%BC%B8-%E5%AD%B8%E8%80%85-%E6%A5%AD%E4%B8%BB%E7%A7%9F%E5%AE%A2%E9%98%B2%E7%81%AB%E6%84%8F%E8%AD%98%E6%9B%B4%E9%87%8D%E8%A6%81>

全港關注劏房平台 (2020, Sept 26). *星島日報*. Retrieved from

<https://www.singtaousa.com/home/19-%E5%8D%B3%E6%99%82%E6%B8%AF%E8%81%9E/3056671-%E5%9C%98%E9%AB%94%E6%8E%A8%E7%AE%97%E5%85%A8%E6%B8%AF86%25%E5%8A%8F%E6%88%BF%E9%81%95%E8%A6%8F%E6%94%B9%E5%BB%BA+%E4%BF%83%E7%AB%8B%E6%B3%95%E4%BF%9D%E9%9A%9C%E7%A7%9F%E6%88%B6%E6%AC%8A%E7%9B%8A/>

香港經濟民生聯盟 (2019). 以「聯廈聯管」解決「三無大廈」問題研究報告. Retrieved from <https://www.bpahk.org/wp-content/uploads/2020/05/2019%E5%B9%B47%E6%9C%88-%E6%9C%89%E9%97%9C%E4%BB%A5%E3%80%8C%E8%81%AF%E5%BB%88%E8%81%AF%E7%AE%A1%E3%80%8D%E8%99%95%E7%90%86%E3%80%8C%E4%B8%89%E7%84%A1%E5%A4%A7%E5%BB%88%E3%80%8D%E5%95%8F%E9%A1%8C%E7%9A%84%E5%BB%BA%E8%AD%B0.pdf>

梁美芬 (2020, Nov 16). *東網*. Retrieved from

https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20201116/bkn-20201116180828761-1116_00822_001.html

東網 (2020, November 17). 舊式唐樓消防設備不足 專家料改善消防系統有困難.

Retrieved from https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20201117/bkn-20201117094531312-1117_00822_001.html

鄧栢良, 彭愷欣, 蔡正邦, & 楊嘉朗 (2020, Nov 21). 三無大廈零消防設備 唯一自住業主難預百萬工程費：賣樓都唔掂. *HK01*. Retrieved from

<https://www.hk01.com/%E7%AA%81%E7%99%BC/551451/%E4%B8%89%E7%84%A1%E5%A4%A7%E5%BB%88%E9%9B%B6%E6%B6%88%E9%98%B2%E8%A8%AD%E5%82%99-%E5%94%AF%E4%B8%80%E8%87%AA%E4%BD%8F%E6%A5%AD%E4%B8%BB%E9%9B%A3%E5%AD%AD%E7%99%BE%E8%90%AC%E5%B7%A5%E7%A8%8B%E8%B2%BB-%E8%B3%A3%E6%A8%93%E9%83%BD%E5%94%94%E6%8E%82>



明報 (2020, November 22). 未來城市：舊樓火災隱患 新科技靈活解難？. Retrieved from <https://ol.mingpao.com/ldy/cultureleisure/culture/20201122/1605984672575/%E6%9C%AA%E4%BE%86%E5%9F%8E%E5%B8%82-%E8%88%8A%E6%A8%93%E7%81%AB%E7%81%BD%E9%9A%B1%E6%82%A3-%E6%96%B0%E7%A7%91%E6%8A%80%E9%9D%88%E6%B4%BB%E8%A7%A3%E9%9B%A3>

香港特別行政區 (2011, June 16). 政府高度關注「劏房」問題. Retrieved from <https://www.info.gov.hk/gia/general/201106/16/P201106160320.htm>

周允基 (2020, November 16). 【油麻地唐樓火警】工程裝飾商會：多管齊下解決唐樓消防隱患. 經濟日報. Retrieved from <https://ps.hket.com/article/2803774/%E3%80%90%E6%B2%B9%E9%BA%BB%E5%9C%B0%E5%94%90%E6%A8%93%E7%81%AB%E8%AD%A6%E3%80%91%E5%B7%A5%E7%A8%8B%E8%A3%9D%E9%A3%BE%E5%95%86%E6%9C%83%EF%BC%9A%E5%A4%9A%E7%AE%A1%E9%BD%8A%E4%B8%8B%E8%A7%A3%E6%B1%BA%E5%94%90%E6%A8%93%E6%B6%88%E9%98%B2%E9%9A%B1%E6%82%A3>

曾鳳婷 (2020, November 24). 油麻地奪命火 | 三無大廈零消防設備 區議員：點解消防無巡查？HK01. Retrieved from <https://www.hk01.com/18%E5%8D%80%E6%96%B0%E8%81%9E/553274/%E6%B2%B9%E9%BA%BB%E5%9C%B0%E5%A5%AA%E5%91%BD%E7%81%AB-%E4%B8%89%E7%84%A1%E5%A4%A7%E5%BB%88%E9%9B%B6%E6%B6%88%E9%98%B2%E8%A8%AD%E5%82%99-%E5%8D%80%E8%AD%B0%E5%93%A1-%E9%BB%9E%E8%A7%A3%E6%B6%88%E9%98%B2%E7%84%A1%E5%B7%A1%E6%9F%A5>