



宏福苑報告揭示深層次問題 政府積極接納落實

120 建議推進全面改革 徹底革除舊樓維修積弊

宏福苑報告・深度解讀

大埔宏福苑一場火警，留下難以磨滅的傷痛，也掀開本港舊樓維修監管體系積累多年的問題。

由陸啟康法官領導的獨立委員會，經過近十個月努力，發布厚達千頁的報告，還原宏福苑火警真相，揭示相關制度漏洞，提出 120 項建議。

樓宇安全，從來不是單一部門、單一群人的責任。政府須補足制度漏洞，專業界須恪守操守，執法機構須持續打擊圍標行為，業主亦須在資訊透明的前提下參與大廈管理。各方能否各司其職、互相補位，將直接影響這 120 項建議的落實成效，也是衡量改革是否達到預期目標的關鍵指標。

大公報記者 鄭文迪



▲行政長官李家超（右二）10月22日收到大埔宏福苑火災獨立委員會呈交的報告。特區政府前日公開該報告內容，並公布一系列改革措施。資料圖片

因應獨立委員會報告，政府推出一套系統性改革方案：立法將樓宇維修圍標刑事化，修訂《競爭條例》，嚴打樓宇維修招標的反競爭行為；改革《建築物條例》，加強建築物料、承建商與專業人士監管，提高罰則；

成立公營房屋樓宇管制組，取代舊有的獨立審查組；籌設樓宇維修支援及服務局，以第三方服務協助業主處理維修招標、評標；由政務司司長陳國基主持督導委員會，統籌百多項建議的推進；構建跨部門中央數據系統，

整合巡查、違規、定罪紀錄，運用人工智能做風險預警；勞工處落實地盤全面禁煙新規，持續加強地盤執法巡查；公務員敍用委員會啟動行政問責調查，釐清公務員隊伍內部的責任問題。

一 連續的風險鏈 防護機制環環失效

很多公眾或會將宏福苑事故簡化為「承建商使用易燃棚網引致大火」，但獨立委員會的調查揭示，事故是一條連續的風險鏈，任何一個環節能夠及時攔截，悲劇都有機會避免。

悲劇原本可以避免

第一環，是工地物料與防火分隔遭到人為破壞。肇事大廈當時進行大型維修工程，承建商被發現使用不符合規格、非阻燃的棚架圍網，搭配易燃發泡膠等臨時物料；更關鍵的是，為方便施工，承建商在本來作為垂直防火屏障的走火樓梯牆身開設洞口，業界俗稱「生口」。香港高密度住宅火警的致命風險，在於火勢可透過光井的煙口效應極速垂直蔓延，而「生口」則令原本作為獨立安全殼的防火樓梯被濃煙和熱力攻破——專家測試顯示，「生口」一旦以木板遮蓋，樓梯內部溫度可達 1061 度，濃煙在數分鐘內便會湧入樓梯，遠超居民疏散和消防員搜救的速度。

第二環，工程期間消防系統的管控機制失靈。按照現行規則，火警偵測警報、自動灑水系統、喉轆等消防設備，如果因為維修工程需要暫停，必須向消防處申請，同時要有替代的防火、監察安排，而且只容許短暫停用。報告指出，今次個案當中，相關消防裝置停用持續很長時間，申請、監察、覆檢的流程沒有跟上，等於居民身邊的警報和滅火防線，在一段長時間內處於休眠狀態。這一點，亦是委員會對消防處監管安排提出批評的重點。

第三環，居民投訴管道，未能轉化為執法行動。早在火警之前，已有居民多次就工地內吸煙、棚架雜物堆放、施工安全等問題投訴。這正是監管體系設計時預設的「民間警覺渠道」。但委員會觀察到，投訴在不同部門之間轉介時，存在權責切割、跟進節奏緩慢、優先次序偏低的問題；投訴接收之後，沒有觸發高風險突擊巡查，警示訊號被持續淡化。

誠信模式基礎潰爛

第四環，也是最核心的制度底色：整套大型維修監管架構，建立在「註冊專業人士把關」的誠信模式之上。屋宇署、獨立審查組（ICU）的審查，長期以文件審核為主，現場巡查屬抽查性質，資源配置上亦難以做到全過程、高密度實地監察。制度假設承建商、認可人士、註冊結構工程師會如實提交資料、遵守規例；監管機構的角色，是抽樣檢查、處理違規舉報。委員會的關鍵判斷就在這裏：當參與工程的商業持份者選擇聯合造假、串謀隱瞞，這個以誠信為基礎的體系，防線會快速崩塌。

報告並不是指所有前線公務員、所有建築專業人士失職。委員會清楚區分「個別人員的疏忽」和「制度設計的先天局限」。就算前線人員依足現有指引做事，舊機制本身，就缺乏足夠能力去偵查有預謀、有組織的造假。

二 監管者的盲點 獨立審查組定位矛盾

報告重點檢視四個核心部門：獨立審查組、屋宇署、消防處、勞工處，各自的職能缺口，並不是簡單的「做得不夠」，很多是長期權權、資源、定位拉扯下積累出來的問題。

獨立審查組（ICU）是討論的焦點。ICU 透過屋宇署授權，代表建築事務監督規管已出售資助房屋的維修工程，名義上承擔獨立核査的角色。但委員會發現，它在實際運作中出現定位錯位：過度依賴承建商和認可人士提交的文件，主動突擊巡查不足；部分巡查更會提前通知工程方，令承建商有機會臨時整理工地、掩蓋違規情況。

工程實地監督近乎空白

屋宇署負責審批圖則、監督樓宇結構和工程遵從建築物條例。但屋宇署同時要處理全港數以萬計舊樓、大量小型工程、強制驗樓計劃等，制度設計上以文件審核和事後抽查為主，施工期間的實地監督近乎空白。現行法例下，責任優先落在認可人士、註冊工程師身上，

監管部門是事後抽查角色。

消防處的職責，聚焦消防裝置、走火通道、工地防火風險。委員會指出漏洞，集中在「工程期間消防設備暫停」這機制：關閉通知書屬申報制而非審批制，承建商提交通知即可關閉消防裝置，毋須事先獲批准；消防處接獲通知後進行的實地風險評估，往往只檢查替代滅火筒是否足夠，從未進入泵房核實刀掣狀況，亦未獨立評估關閉是否確有必要。此外，消防處在火災前曾 26 次到宏福苑視察，卻從未巡查樓梯間，因而完全沒有發現「生口」這類明顯的火警危險；面對居民關於吸煙、發泡膠板、逃生通道阻塞的投訴，亦多次以「不屬職權範圍」為由拒絕跟進或轉介。

多頭監管 沒有總控

勞工處負責工地職業安全。報告提到，工地的防火、雜物管理，同時屬於職安範疇，但不同部門的巡查標準、記錄系統、執法優先項目各自獨立，沒有一個單一平台整合同一個工地的所有風

險紀錄。

換言之，同一個維修工地，同時有屋宇署、消防處、勞工處、ICU 四個部門涉入，但數據不互通、觸發機制各自獨立，形成「多頭監管，但沒有總控」的局面。風險可以在不同部門的縫隙之間累積。

此外，委員會將圍標視為整個風險鏈的上游。當一個大型維修項目，由一小撮承建商串謀壟斷標價、控制法團的顧問，甚至威嚇持不同意見的業主，整個招標、揀選承建商、監工、驗收的環節，都會被扭曲。偷減安全用料、違規施工，很多時候不是單一承建商的個別貪圖，而是這個封閉生態之下的常見結果。

這也是很多舊樓法團長期面對的困境：業主立案法團委員大多是義務居民，沒有建築、法律專業知識，面對專業承建商、顧問，處於嚴重資訊不對稱。法團是業主的代表，但很多時候缺乏能力去審視標書、監督工地、驗收工程。

加強消防安全

嚴控消防裝置關閉和失效

- 建議修例：主要消防裝置關閉由「事後通知」提升為法定的「事前審批」
➔每項審批的關閉期不會超過 60 日，對逾期者果斷執法
- 就大型樓宇維修工程與相關部門推行針對性聯合巡查
➔如主要消防裝置未能有效運作，會發出「停工令」直至裝置恢復運作

加強監管承辦商

- 建議修例：承辦商註冊由永久改為每 5 年續期，並引入「適當人選」評估
➔如有違紀並符合公眾利益，消防處處長可即時暫停註冊
➔要求承辦商一律以電子平台遞交證書，並以人工智能分析數據，精準調配巡查及執法資源

築牢樓宇消防安全防線

- 建議立法要求物管公司與業主一同成為法定「消防裝置責任人」
- 設立「消防裝置一站式資訊中心」，協助解答業主查詢
- 研究開發應用程式，如發生火警，可直接向居民手機發出即時警報

推動消防法例改革

- 就易於證明及責任清晰的罪行引入定額罰款制度
- 加重罰則
如發出虛假消防裝置證書，最高罰則由原來罰款 5 萬元 ➔ 提升至罰款 300 萬元及監禁 3 年
- 爭取今年內向立法會提交條例草案

全面提升特大火警應變能力

- 包括針對棚網樓等特殊場景，研發滅火及救援戰略
- 運用人工智能、滅火機械人及電子入口指揮板等先進科技，提升救火效能及消防員安全

全面優化消防安全投訴處理機制

- 消防處將充分履行「兜底責任」：凡向消防處投訴並涉及消防安全的個案，會即時指派聯絡人員跟進
- 如投訴屬其他部門工作範疇，消防處亦會繼續跟進，直至其他部門接手，市民毋須重複投訴

革新消防處組織架構

- 設立全新大型火警防控總區，把分散於各總區的相關隊伍集中至新總區統一指揮
- 新總區會針對高風險場景制訂專屬應變計劃，監察大維修樓宇消防裝置關閉情況和管控相關風險，並統籌消防處智能科技措施

嚴打維修圍標

修改《競爭條例》 將圍標列為刑事罪行

- 針對樓宇大型維修工程，包括前期準備工作和顧問服務
- 涵蓋圍標以外、現行《競爭條例》下界定的嚴重反競爭行為（合謀定價、瓜分市場等）
- 一經定罪，違法者可被判處具阻嚇力刑罰
➔建議最高 10 年監禁及最多罰款 1 千萬

樓宇維修圍標刑事罪行納入《有組織及嚴重罪行條例》

- 執法部門可按條例行使法定權力，傳召證人要求提交資料和物料、凍結資產
- 法庭可加重刑罰和沒收犯罪得益
- 《截取通訊及監察條例》將適用於這類刑事罪行
➔執法機關可更有效搜集具高度隱蔽性犯罪活動的證據
- 如圍標活動涉及其他犯罪行為（恐嚇、貪污等），執法機關必定果斷執法，並提出檢控

建議優化《競爭條例》現行相關民事責任制度

- 包括提高罰款、延長取消出任公司董事，或以其他方式參與公司管理資格的時限，以增加阻嚇力
- 建議競爭事務委員會只要有合理懷疑出現圍標等嚴重反競爭行為時，有權強制要求相關人士提供資料，以加強競委會的調查能力

建議採用「刑事及民事雙軌執法模式」打擊圍標活動

- 廉政公署、警務處和競委會將緊密合作
- 商務及經濟發展局計劃盡快
➔提交方案予立法會相關事務委員會討論
➔進行持份者諮詢
➔務求盡早向立法會正式提交立法草案

成立跨部門特遣隊

- 成立由保安局局長領導的「聯合特遣隊」，綜合有關部門權力聯合執法，並加強情報收集和交流
- 特遣隊將用好即將訂立的樓宇維修圍標刑事罪行；有關罪行亦會納入為《有組織及嚴重罪行條例》指明罪行