



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

## 第二常設委員會

第 4/VI/2021 號意見書

事由：《樓宇及場地防火安全的法律制度》法案

### 一、引言

1. 二零二零年十一月十日，澳門特別行政區政府向立法會提交了《樓宇及場地防火安全的法律制度》法案。立法會主席根據《立法會議事規則》第九條 c)項的規定接納了該法案。

2. 在二零二零年十一月十九日舉行的全體會議上，上述法案經引介及一般性討論和表決後獲得通過。立法會主席透過第 1426/VI/2020 號批示，將法案派發給本委員會進行細則性審議並提交意見書。

3. 委員會於二零二零年十一月二十六日、二十七日，十二月四日、十四日、十五日；二零二一年一月二十五日、二十六日，二月三日、八日，七月五日、九日、十二日、二十九日舉行會議對法案進行了分析；保安司司長黃少澤、保安司司長辦公室主任張玉英、消防局局長梁毓森等政府官員列席了其中的八次會議，向委員會作出解釋並回答委員會提出的問題。

4. 立法會與政府雙方顧問團人員也曾多次舉行技術工作會議以及進行電話和書面溝通，就法案內容進行技術性磋商。由於本法案與

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'V' and several cursive signatures.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

《都市建築法律制度》法案關係密切，立法會與政府雙方參與兩個法案的顧問人員還曾聯合舉行技術會議，以便使兩個法案中的相關內容能保持協調一致。

5. 委員會在細則性審議法案期間，有社團就法案的內容向委員會提出書面意見或建議，委員會曾就相關內容進行過分析。

6. 經過委員會與政府代表的密切合作，政府於二零二一年七月二十六日提交了新的法案修改文本，其中的內容反映了委員會和顧問團的修改意見。

7. 除另有說明外，本意見書所引述的是法案修改文本的條文。

## 二、引介

8. 法案理由陳述指出，“六月九日第 24/95/M 號法令所載的防火安全的法律制度，是一套因應樓宇的不同用途、佔用種類及其高度等級而設的可普遍適用於所有樓宇的措施所組成的制度。”

9. “上述第 24/95/M 號法令亦對違反《防火安全規章》的規定訂定了處罰的法律框架，並指出在試行期後，該處罰制度可根據實施過程所獲得的經驗，在往後階段進行倘有的更改或調整。”

10. “在上述法律制度生效二十多年來，高層樓宇的數目大幅增加，在土木工程領域，城市化區域的密度及樓宇的高度有了顯著的發展。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

11. “事實上，從適用第 24/95/M 號法令及其核准的《防火安全規章》的實踐經驗來看，現行制度早已跟不上本澳社會日益發展的快速步伐，故有迫切需要對現行的樓宇防火安全法律制度作出適切的修訂，以回應社會發展所帶來的各種訴求，更好地保障公眾的人身財產安全。”（政府代表在引介法案的全體會議上的發言）

12. 因此，考慮到該立法領域中所涉及的基本價值（保護人的生命及具有重要價值的財產），以及在適用第 24/95/M 號法令所獲得的經驗，有必要對其進行修訂，尤其是為了：

使防火能力更好地與最先進的防火安全技術相配合；

實施一個更完整、有效及清晰的防範性干預框架；

制定處罰制度，包括對行政違法行為作出詳細描述，並訂定作為阻嚇手段的附加處罰。

13. 根據政府代表在全體會議上的引介，法案有八個方面的新內容，包括：

（1）擴大適用範圍，即除了適用與一般樓宇之外，也適用於特定的場地。

（2）重新訂定職權，新增消防局的監管權限，並賦予其處罰權。

（3）引入“自我保護義務”的措施，有其須承擔維持防火安全條件的責任並負擔相應的義務。

（4）增加填補防火安全技術規範漏洞及性能化涉及的特別規定。

（5）增加專業計劃的核准程序。

（6）訂定防火安全資格制度。

（7）強化防範性及合法性監督措施。

（8）完善處罰制度。

T  
劉  
Clara  
陳  
W  
林  
李  
S



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

14. 法案理由陳述及政府代表對法案的引介還表明，在草擬法案及相關補充法規（特別是《防火安全技術規章》）的過程中，聽取了包括澳門工程顧問商會、澳門工程師學會、澳門發展及質量研究所、澳門土木工程實驗室、澳門建造商會及澳門建築師協會等專業及企業團體的意見，同時也參考了中國內地及其他國家或地區的相關法律制度。

### 三、概括性審議

#### 15. 防火安全立法及其與都市建築法律制度法案的聯繫

15.1 防火安全工作涉及千家萬戶的生命和財產利益，因而無論是政府還是社會各界對此都非常關注，並曾有不少的討論。法案針對以往法律存在的不足，在總結經驗的基礎上，根據實踐需要，引入了不少新的制度或措施。全體會議經過一般性審議和表決通過法案，表明此次立法的精神和原則，以及在政治、社會和經濟角度上的適時性獲得廣泛認同和支持。

15.2 委員會也認同和支持法案的立法精神和原則，同時，在此基礎上，就法案中的制度內容和立法技術等問題進行了廣泛、深入的討論。由於本法案主要是針對樓宇及場地的防火安全問題，因而與都市建築法律制度的關係非常密切。實際上，法案的很多內容，包括概念定義、執行防火安全工程計劃的註冊和資格、監察職權的規定以及相應的法律程序和責任等諸多內容，都直接援引都市建築法律制度的規定。因此，委員會在審議過程中，密切注意兩個法案制度內容之間的協調和配合，以確保法律體系的和諧並有利於未來法案的執行。同



子  
1  
黃  
3  
Cla  
Rr  
u  
林  
吳  
的

時，考慮到兩個法案之間的密切聯繫，也建議兩個法案同時生效。

## 16. 設立安全崗的問題（第十四條）

16.1 法案最初文本規定，部分樓宇必須設立安全崗，包括屬 MA 級的樓宇；屬獲發准照用作商業、工業、社會設備或公眾聚集用途的樓宇；屬 A 級中最高分級的樓宇，但僅限於獲發准照用作居住、旅館業及服務業用途者（第一款）。同時規定，如果樓宇或其部分用作容留臥床者、行動受限者或對警報感知及反應能力受限者，用作接待年齡不超過六歲的兒童，用作營運幸運博彩場所，則不論其高度，也須設立安全崗（第二款）。

16.2 委員會認為，設立安全崗固然非常重要，但考慮到本澳樓宇大廈建成年代不同，內部結構和施設也有很大差別，因此，希望瞭解現時有多少樓宇要設安全崗，被要求的樓宇是否都有條件設立安全崗。同時也關注，一些設立於地面層的營業場所，如補習社等，發生火災時可直接逃到街道，法案規定一概要求設立安全崗是否有必要。

16.3 政府代表解釋，目前未有詳細資料，但許多特高樓宇及新入則高層樓宇亦已設立或要求設立安全崗。對於無條件設立安全崗的樓宇，政府表示考慮設立相應的過渡期，以便於業主或管理企業主能有充分的時間來設立安全崗。

經聽取委員會的意見，提案人在法案中重整了要求設立安全崗的樓宇的範圍。一方面，對於不屬於 MA 級的樓宇採用了一個較為彈性也更貼近特區現實的方案，即排除用途僅在地面層或在其他樓層但有



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

通向外部的獨立出口的樓宇設立安全崗的義務（第二款），但同時規定，消防局在具體情況下，根據火災風險的高低，可以依據以下風險及相應的減輕因素，強制或豁免安全崗的設立（第三款），從而使得設立安全崗的要求及其豁免性規定更嚴謹。另一方面，考慮到法案第一款採用的術語（如集體設備或公眾聚集等）具有概括性和抽象性，因而也刪除了最初文本第二款中具體列舉樓宇的用途（如用作容留臥床者、行動受限者或對警報感知及反應能力受限者，或營運幸運博彩場等）。

16.4 法案還規定一個安全崗可服務於多棟樓宇的情況。但是，最初文本第四款規定的條件過於寬鬆，當中沒有限定樓宇的種類以及樓宇數量上限，特別是可能會導致在特高的樓宇中不再單獨設有安全崗，而根據現行法律，此類安全崗的設立是強制性的，無一例外。

經討論後，法案收緊了安全崗服務於多棟樓宇的條件，不僅限定樓宇種類（僅限於第一款二、三項所指的樓宇）和數量（最多三棟），而且增加了消防局審批的程序（評核具體情況的風險因素，批准有關的方案）（法案第五款）。對此，委員會表示同意。

## 17. 防火安全負責人問題（第十三條、第十六條）

17.1 法案第十三條第二款規定，屬 A 級中最高分級的樓宇而不論其用途及屬任何要求設有安全崗的樓宇，應確保聘用及維持一名防火安全負責人持續提供服務；如預計定員超過五百人，有關的聘用義務，經作出必要配合後，亦適用於場地（第十三條第四款）。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a checkmark and several illegible signatures.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

法案第十六條則詳細規定了防火安全負責人的義務(第十六條第一款)。防火安全負責人僅可在一幢樓宇或一個場地執行該職務，但可兼任同一樓宇或場地的管理員職務(第十六條第二款)。

17.2 由於法案規定防火安全負責人應勤勉地替代第十一條所指的責任人，以確保履行第十二條第一款、第二款(一)項及第三款規定的義務，因此，委員會較為關注防火安全負責人與第十一條所指的責任人的關係，以及違法後果的承擔和罰款金額問題。

提案人表示，本法案規定防火安全負責人替代其他主體履行法定義務，就免除了其他主體的責任。換言之，如果未履行有關的義務，則應由防火安全負責人承擔違法責任。這一立法取向也體現在法案第四十八條當第一款當中。但是，考慮到防火安全負責人多數由管理員擔任，鑒於這一職業的整體薪酬水平情況，法案最後調低了相應的罰款金額(第四十九條)。

## 18. 在建樓宇及其工地的防火安全問題(第十八條)

本條對在建樓宇及其工地的防火安全責任作了規定。委員會關注消防局監管建築地盤的防火安全，與勞工局監管地盤職安建的權責會否重疊。政府代表解釋，兩者雖有一定聯繫，但屬於不同範疇的工作。兩個部門會依據法律賦予的職責，開展相應的監察工作，同時也會加強溝通，做好各自的工作。

## 19. 不可兼任制度問題(法案第三十條)

19.1 法案最初文本第三十條第一款規定，負責編製防火安全專業

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large '1' at the top and several illegible signatures below.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

計劃及相關工程或有關監察的技術員、自然人商業企業主或公司，在樓宇或場地獲發使用許可後，禁止執行檢查該等系統的職務。換言之，樓宇獲發入伙紙後，需選擇第三方企業主或技術員執行檢查、維修等職務。這一規定的本意在於避免“自己建設、自己檢查”，從而造成利益衝突或者不規則的情況。

19.2 但是，委員會指出，在實踐中，工程完工後，通常都會由原施工者在一段時間的保養期內，負責相關的檢查和保養工作。如果規定在完工後必須交由另一家新公司檢查維修，既改變了實踐中由實施工程者負責後續檢查、保養的慣常作法，也可能會引起原施工者與新公司就防火系統問題的爭拗或矛盾，導致火災隱患不能得到及時跟進和處理。因此，委員會希望提案人釐清立法原意，清晰不得兼任的範圍。在聽取委員會的意見，並考慮到這一規定在實踐操作層面存在的困難後，提案人刪除了該款的規定。

19.3 最初文本第二款規定，“實際執行公共職務的公共行政當局技術員，不得從事第二十一條規定的任一職務的私人業務”。同時，最初文本第四十八條第一款規定，“在不影響其他倘有責任的情況下，如違反本法律規定的義務，而有關的違反未被明確定性為極嚴重或嚴重違法行為，則構成輕微行政違法行為”。

按照最初文本的規定，違反上述規定，將會構成輕微行政違法行為，並被科處相應罰款。然而，由於《公共行政工作人員通則》第十七條對公務人員兼任事宜已經有一般性規定，並且對違反者適用一般的紀律程序，科處紀律責任。因此，如果不加以協調，兩方面的規定可能造成雙重處罰的情況。





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

在聽取委員會的意見後，提案人在新的第一款中增加了“否則須承擔紀律責任”的表述，同時，在修改後的第四十八條中將違反此種兼任的情況排除在輕微行政違法行為的範圍之外，由此既可起到警醒作用，又避免造成雙重處罰。

## 20. 當局權力問題（第三十二條）

20.1 本條規定土地公務運輸局和消防局人員在執行職務時享有公共當局的權力。法案最初文本規定，在一般情況下，在無司法命令狀或預先通知的情況下，執法人員可進入任何樓宇、樓宇部分或場地（最初文本第一款一項）；但如果樓宇或其部分或獨立單位“具有居住用途的使用准照”或“用作律師事務所或醫療診所”，則必須取得其所有人、占有人或持有人的同意，又或司法命令狀（最初文本第二款）。

20.2 委員會特別關注進入有人居住的樓宇或樓宇部分的問題，並重點討論了將“具有居住用途的使用准照”作為是否須取得同意或司法命令狀的標準的規定。一方面，在社會生活中，有些人在不“具有居住用途的使用准照”的樓宇或其部分或獨立單位居住，並將這些地方當作住宅；另一方面，《刑法典》和《刑事訴訟法典》對住所或住宅的保護，強調的是往往是有人居住的房屋，而未明確提及“具有居住用途的使用准照”的條件<sup>1</sup>。此外，與本法案關係密切的《都市

<sup>1</sup> 《刑法典》第一百八十四條（侵犯住所）

“一、未經同意，侵入他人住宅，或經被下令退出而仍逗留在該處者，處最高一年徒刑，或科最高二百四十日罰金。

二、意圖擾亂他人私人生活、安寧或寧靜，而致電至其住宅者，處相同刑罰。

三、如在晚上或僻靜地方，以暴力或以暴力相威脅，使用武器，或以破毀、爬越或假鑰匙之手段，又或由三人或三人以上，犯第一款所指之罪者，行為人處最高三年徒刑或科罰金。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

建築法律制度》法案也有關於當局權力（包括入屋檢查）的規定，但並未使用本法案採用的“具有居住用途的使用准照”標準，而是使用“住所”和“住宅”概念，只是對未經同意進入住所須事先取得司法命令狀的要求作了例外性的規定<sup>2</sup>。因此，委員會關心本法案的相關規定與其他法律或法案之間的配合問題。

20.3 提案人解釋，根據第 6/99/M 號法律《都市房地產的使用規範》，在沒有居住用途的使用准照的情況下，將房屋用於居住構成非法，而針對非法的情況，不值得法律的保障；況且，本法案所保護的是公共利益，特別是預防和避免生命和財產安全受到火災的威脅，如果對特別保護的樓宇或單位的範圍不加限制，例如進入有人居住的工業性質的樓宇進行檢查也需要取得司法命令狀，將不利於消防人員履行職責來保障公共利益。因此，在執法過程中進入樓宇或其部分檢查時，以是否“具有居住用途的使用准照”，作為判斷取得司法命令狀的標準是合適的。

《刑事訴訟法典》第一百六十二條（住所搜索）

“一、對有人居住的房屋或其封閉的附屬部分的搜索，僅可由法官命令或許可進行；除第一百五十九條第四款 b 項所規定的情況外，不得在下午九時至上午七時之間進行搜索，否則無效。  
二、如屬第一百五十九條第四款 a 及 b 項之情況，住所搜索亦得由檢察院命令進行，或由刑事警察機關實行；第一百五十九條第五款之規定，相應適用之。  
.....”

<sup>2</sup>經修改後的《都市建築法律制度》法案第三十七條（當局權力）

“一、經適當證明身份的土地工務運輸局人員在執行監察或強制執行的職務時，享有公共當局權力，且在無司法命令狀或預先通知的情況下，可進入下列地方：  
（一）樓宇、樓宇的部分或獨立單位；  
（二）向公眾開放的範圍及場所，即使屬收費者亦然；  
（三）被無憑證佔用的土地。  
二、上款的規定不豁免在未經同意下擬進入任何人的住所時須事先取得司法命令狀，但出現下列任一情況除外：  
（一）在樓宇共同部分建造的非法住宅；  
（二）有即時倒塌的危險；  
（三）嚴重危害公共衛生或人身安全。  
.....”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

20.4 在聽取委員會的意見後，提案人對本條的內容作了調整，即在一般情況，監察人員進入任何樓宇或其部分或場地，應作出預先知會，即使在當時以簡便方式作出；但是，對於“具有居住用途使用准照”或用作律師事務所或醫療診所的樓宇或其部分，又或有關的獨立單位的情況下，必須取得其所有人、占有人或持有人的同意又或司法命令狀。然而，如果有理由相信延誤可能帶來嚴重火災危險時，則豁免司法命令狀。當使用該項特權時，消防局或土地工務運輸局應將有關措施立即通知行政法院，由法院確認其效力。

經調整後，在入屋檢查方面，新的規定基本上與《刑事訴訟法典》在進行住所搜查及搜索時所採納的方式一樣（參見該法典第 159 條至 162 條），只是在司法監督方面將“預審法官”（刑事範疇）改為行政法院法官。

20.5 在審議過程中，委員會還曾討論，在“入屋檢查”方面，是否可考慮參考《都市建築法律制度》法案第三十七條第三款的規定<sup>3</sup>，就進入和在住所逗留應遵守的原則和要求作出規定，以便更好地規範執法行為。提案人表示，《行政程序法典》對行政當局活動應遵循的原則已經有一般性規定，執法人員須遵守這些規定，因而從立法經濟的角度考慮，沒有必要再作重複性規定。

<sup>3</sup> 《都市建築法律制度》法案第三十七條：

三、進入和在住所逗留時應：

- （一）遵守適度原則；
- （二）在確切所需的時間內進行檢驗、檢查或強制執行；
- （三）僅針對接受檢驗的地方，又或正進行或已進行工程的地方為限；
- （四）收集的證據僅限於受檢驗或檢查的活動。



*[Handwritten signatures and initials in the right margin]*

## 21. 關於通知的規定（第三十六條及相關條文）

21.1 法案第三十六條及第三十七條就通知事宜做了規定，並且分為緊急通知與非緊急通知。最初文本第四十五條還就第三人不遵守緊急通知規定的後果規定了刑事責任（違令罪）。

委員會關注哪些情況須作緊急通知、哪些情況須作非緊急通知，如何對兩者加以區分。同時，也對緊急通知的規定及其相應的法律責任問題表達了關注，尤其是在最初文本中，如果被通知人（例如業主）或第三人拒絕接收通知，法案並未規定直接法律責任；相反，如果第三人收到通知後，在無正當理由的情況下，未告知被通知人存在有關的通知及可取走通知複本，則構成違令罪（最初文本第四十五條第二項）。委員會認為，這樣的規定並不合理，相當於間接鼓勵被通知人或第三人拒絕接受通知；同時，委員會對於是否適合對第三人追究刑事責任也曾提出疑問，並建議重新考慮相應的處罰性規定。

21.2 政府代表解釋，“緊急”與“非緊急”的概念本身已經體現出對兩條規定適用前提的要求。在此方面，希望保留一定的靈活性，容許執法部門根據實際情況來判斷何種情況屬於緊急，何種情況屬於非緊急，從而有效作出應對。譬如，相對而言，法案第三十八條“非法工程及安全系統”及第三十九條“疏散通道上的危險情況”基本上都屬於緊急通知情況，而其餘情況更多的屬於非緊急通知的情況。

21.3 提案人認同委員會就緊急通知及其法律後果提出的意見，經過重新思考，調整了關於緊急通知的規定，特別是明確區分了“被通知人或第三人拒絕接收通知或拒絕交回已簽署及註明日期的複本”



(第三十六條第五款)與“當緊急通知所指情況可能會對人員的生命或身體完整性造成迫切危險時，在施工場地、工地、樓宇或場地現場的監察人員須在通知書中包含此提醒”(第三十六條第六款)兩類情況。這中區分也為此後第四十五條、第四十六條及第四十八條規定有關的法律責任打下了基礎。

## 22. 刑事責任(第四十五條)

22.1 法案第四十五條最初文本規定，任何人拒絕工務局及消防局人員執行監察職務，以及第三人接受監察人員依法作出的通知後，在無正當理由情況下，未告知被通知人存在有關的通知及可取走通知複本，均構成違令罪。

22.2 委員會特別關注對第三人處罰問題，特別是認為，就緊急通知而言，處罰第三人而不處罰被通知人，處罰第三人不轉達有關通知而不處罰拒絕接受通知的規定不合理。另一方面，從刑法的謙抑性角度出發，對第三人科處違令罪也過於嚴苛，因此，認為有必要對處罰問題進行重新思考。

22.3 提案人在聽取委員會的意見後，除了調整了關於緊急通知的規定(第三十六條第四至第六款)，也調整了處罰制度的內容，特別是將緊急通知方面的違令罪限於可能對人的生命或身體完整性造成迫切危險的情況，而且僅針對被通知人；至於其他違反緊急通知的情況分別構成及嚴重違法行為及輕微行政違法行為。由此將違反緊急通知規定的法律責任劃分為以下三個層次：

Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Claudia' and other illegible marks.



(1) 違令罪：“儘管由監察人員明確警告的情況很可能對人的生命或身體完整性造成迫切的危險，但被通知人仍然拒絕接收相關緊急通知或拒絕交回已簽署及註明日期的複本，除非有正當理由，否則構成普通違令罪”（第四十五條第二款）。所針對的是被通知人，而且僅限於監察人員明確警告的情況很可能對人的生命或身體完整性造成迫切的危險。

(2) 極嚴重行政違法行為：“被通知人拒絕接收相關緊急通知或拒絕交回已簽署及註明日期複本的行為”（第四十六條第一款五項）。所針對的是被通知人，通知的情況屬於不會對生命或身體完整性造成迫切危險的情況。提案人特別澄清，根據第 52/99/M 號法令（行政上之違法行為之一般制度及程序）第八條的規定<sup>4</sup>，對被通知人而言，足以區分其承擔違令罪還是極嚴重行政違法行為的責任，不會造成雙重處罰問題。

(3) 輕微行政違法行為：“第三人，如沒有正當理由，拒絕接收緊急通知或拒絕交回已簽署及註明日期的複本，以及未告知被通知人存在及可取走的有關通知複本”（第四十八條第一款三項）。第三人違反緊急通知的規定，僅構成輕微行政違法行為，不再構成違令罪。

## 23. 違反防火安全規定的非法工程及其處罰問題（第四十六條）

23.1 在最初文本中，本條第一款五項涉及實施違反已核准的防火安全計劃的工程，第二款二項涉及在用於避火的天台、樓層或區域施

<sup>4</sup>第 52/99/M 號法令第八條(違法行為競合)

如一事實同時構成犯罪或輕微違反及行政上之違法行為，則僅以犯罪或輕微違反處罰違法者，但不影響科處對行政上之違法行為所規定之附加處罰。



工。這兩種情況都屬於違反防火安全規定的非法工程，且都被定性為極嚴重的行政違法行為。法案第四十九條規定了相應的處罰金額（如可歸責於自然人，科澳門元一萬元至二十萬元罰款；如可歸責於法人或等同實體，罰款的上限提高至澳門元八十萬元）。

23.2 然而，《都市建築法律制度》法案第四十五條，針對非法工程規定的處罰金額則高出很多（對自然人最高可科處一百萬元罰款，對法人最高可科處二百萬元罰款）。可見，針對非法工程，本法案最初規定的處罰金額遠低於《都市建築法律制度》法案的相關規定。而根據法案第五十七條（行政違法行為的合併），“如行為同時構成本法律及其他法例規定的行政違法行為，則根據罰款上限較高的法例對違法者作出處罰”。據此，對於違反防火安全要求的非法工程，實施的處罰將總是《都市建築法律制度》法案規定的處罰，因此，將第四十六條第一款(五)項及第二款(二)項的處罰獨立規範並不符合邏輯。

23.3 考慮到兩個法案的密切聯繫，特別是基於非法工程的性質，委員會與提案人都認為應同意適用較高的處罰。由於《都市建築法律制度》法案中的第四十五條第一款對非法工程的處罰已有規定，提案人建議直接刪除最初文本中這兩項關於非法工程的提述。

## 24. 輕微行政違法行為問題（第四十八條）

24.1 本法案將行政違法行為分為三類，即極嚴重行政違法行為、嚴重行政違法行為和輕微行政違法行為。本條最初文本第一款對輕微行政違法行為的範圍採取了籠統的界定方式，即“如違反本法律規定的義務，而有關的違反未被明確定性為極嚴重或嚴重違法行為，則構



成輕微行政違法行為”。

24.2 由於法案內容較多，尤其是涉及行政處罰，爲了避免模糊和爭議，委員會建議清楚列明具體的輕微行政違法行為，以便於遵守和執法。經討論後，法案列明了具體的輕微行政違法行為。

## 25. 罰款金額問題（第四十九條）

25.1 本條規定各類違法行為罰款金額。考慮到在一般情況下防火安全負責人由大廈管理員兼任，而這一職業的薪酬水平不高，如果處罰過重會影響到其從業的意願。因此，提案人建議單獨規定防火安全負責人違反義務的處罰金額，即調低為澳門元五百元至二千元（第二款）。對此，委員會表示同意。

25.2 第三十條第三款規定，已註冊的技術員擬進入公共行政當局任職，須先向消防局申請中止或註銷其註冊。根據最初文本第四十八條及第四十九條的規定，違反此種義務可構成輕微行政違法行為，罰款金額為澳門元二千元至二萬元。然而，相比於第 1/2015 號法律（都市建築及城市規劃範疇的資格制度）對相同情況規定的處罰（澳門元二千元至三千元），本法最初文本規定的處罰高很多。經過討論後調整為，對此種違法行為，准用第 1/2015 號法律第五十八條（六）項規定的處罰。（第三款）

25.3 委員會還注意到，法人或等同實體的罰款金額，是在與自然人罰款金額下限相同的基礎上，提高了上限金額（第四款），由此使得對法人或等同實體的罰款金額幅度的下限與上限差距較大，達到幾

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'V' and several illegible signatures.





澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

十乃至上百倍。因此，委員會曾關注罰款金額幅度以及執法部門自由裁量範圍問題。

提案人解釋，由於有些從業的法人或等同實體規模較小，經濟實力較弱，同時也考慮到違法行為的情況千差萬別，因此，法案才規定了較大的罰款幅度，一方面照顧到從業實體的實際情況，另一方面也可以使執法部門更具彈性處理不同的違規情況。

## 26. 附加處罰問題（第五十條）

26.1 本條規定在科處罰款的同時，尚可單獨或一併科處附加處罰<sup>5</sup>。委員會注意到，法案規定的附加處罰的後果和影響甚至可能超出主處罰的罰款，因此，曾討論是否需要對科處附加處罰設定某些前提條件以限縮適用範圍，譬如只是針對某些極嚴重或嚴重的違法行為科處附加處罰。

26.2 提案人解釋，附加處罰作為對主處罰的補充，是違法者應承擔的一種後果。由於違法行為形式多樣，難以明確列舉對那種違法行為科處附加處罰；另一方面，不列舉具體的違法行為，也便於執法部門根據實際情況科處附加處罰，因此，不建議再進一步列舉可科處附加處罰的具體違法行為。

26.3 由於附加處罰包括中止合資格企業主的註冊，而被終止註冊的企業主不得執行檢查、保養及維修防火安全系統的職務（最初文本

<sup>5</sup>法案訂定的附加處罰包括（1）中止第四章規定的註冊；（2）如工程或更改用途未獲核准，又或防火安全系統不運作，則禁止使用樓宇、樓宇部分或獨立單位；（3）如在行政准照範圍內作出違法行為，則中止行政准照；（4）剝奪參與以承攬或批給公共工程、提供資產或服務及批給公共服務為標的而開展的直接磋商、限定對象諮詢及公開競投的權利。



第三款，修改文本第二款一項)，因此，委員會擔憂，中止企業主註冊和執行職務，可能導致已簽署提供防火安全、維修保養或檢查合同的樓宇的防火工作出現“真空”的問題。換言之，一旦企業主被中止註冊及中止職務，業主或大廈管理機關又不知情，且未給其尋找新的合資格企業主及簽署合同留下必要的準備時間，則勢必妨礙防火工作的連續性。

26.4 為了避免防火安全工作出現“真空”，經聽取委員會的意見，提案人在法案中增加了就此種附加處罰作出公佈以及延遲生效的規定，即在附加處罰轉為不可申訴後，違法者須在執行期間自費連續五天在中、葡文報紙刊登有關的消息，在消防局網頁上也須作出公佈；此外，此種附加處罰自首次公佈日期之後的六十日起計。（第二款二項及第三款）

#### 四、細則性審議

在以上概括性審議的基礎上，委員會也根據《立法會議事規則》第一百一十九條的規定，對法案的具體內容是否與法案的原則相符以及在技術上是否妥善進行了審議，其中包括多處內容調整和行文改善，主要涉及如下條文：

#### 27. 第三條——定義

本條規定，法案中一些概念或用語準用《都市建築法律制度》及其補充法規的相關定義。因應《都市建築法律制度》法案第二條（九）項的規定，本條第二款中的“防火安全系統計劃”修改為“防火安全



J  
青  
y  
Cla  
A  
w  
林  
林  
林

系統專業計劃”。

## 28. 第二章——技術規範及性能化設計

28.1 在法案最初文本中，本章的章名為：“防火安全技術規範”。實際上，本章除了規範防火安全技術規範事宜，還規範“性能化設計”（第九條）以及“諮詢服務及第三方合資格實體的介入”（第十條），後者涉及到消防局行使職權和利害關係人提交申請等事宜。換言之，防火安全技術規範儘管重要，但作為章名，無法涵蓋整章的內容。

28.2 提案人認同第九條所指的性能化設計不應與技術規範相混淆，它是技術規範的一種變更方案，將本章標題調整為“技術規範及性能化設計”。

## 29. 第十條——諮詢服務及第三方合資格實體的介入

29.1 本條第一款規定消防局在行使職權過程中，可將審查有關計劃和發出意見書的諮詢服務判給專業實體。本條新增了第二款規定，“判給合同應載明有關實體須承擔的義務範圍、相關責任制度及須提供的擔保，以便與《都市建築法律制度》法案第四條第四款的規定協調一致<sup>6</sup>。

29.2 考慮到採用國際上或國家所採用的建議及標準技術規則作為依據，以及採用性能化設計的計劃具有較高的專業性，法案第三款

<sup>6</sup>《都市建築法律制度》法案第四條第三款規定，在發給工程准照程序中，土地工務運輸局可將收到的工程計劃判給予具資格的實體審閱及發表意見；第四款規定：“上款所指的判給合同應載明有關實體須承擔的義務、相關責任制度及須提供的擔保。”



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

(最初文本第二款)明確規定，利害關係人在相關程序中須提供由第三方合資格實體發出的相應評估報告，以確保計劃的安全性及更好地配合土地工務運輸局、消防局及業界認同的實際需要。

29.3 法案也增加規定第三方合資格實體須在消防局註冊，以達至有效的監管。之所以採用“第三方合資格實體”的表達，是希望更好地區別該條第一款規定的僅向消防局提供諮詢服務的“專業實體”，也與第二十條及後續條文所規定的合資格商業企業主區別開來。

29.4 本條還增加了新的內容：“第三方合資格實體發出一份不得廢止的承諾聲明，承諾如建築獲發准照，將在工程中進行核證測試並確認防火安全專業計劃所採取的措施”（第三款第二項）。由此，可以在更大程度上確保第三方合資格實體的付出有效、有用並使其負上責任。

### 30. 第十一條——維持安全條件的責任

30.1 最初文本大致以發出樓宇使用准照為界限來劃分維持安全條件的責任：“在建樓宇及其工地由執行工程的建築商企業主”承擔責任（第十八條第一款）；對於“已獲發使用准照”的樓宇或場地，維持防火安全條件屬其所有人或法律規定的其他人的責任（最初文本第十一條第一款）。

30.2 考慮到准照發出後，所有人（小業主）可能不是立即知道此種情況，並且考慮到法律上的確定性要求，提案人建議調整最初的規

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a checkmark and several illegible signatures.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

定，改為“在被通知已獲發使用准照發出後”，責任才由建築商企業主轉移給所有人（小業主）（第一款）。

30.3 本條第二款規定替代所有人承擔場地、樓宇或樓宇部分的防火安全條件的責任的主體。其中，就受分層所有權制度規範的樓宇或樓宇部分共同部分而言，第三項的規定責任屬於“包底”條款。由於最初文本中關於“分層建築物管理機關或分層建築物管理企業主”的責任劃分可能引發疑問，提案人建議改為：“屬分層建築物管理機關，又或因沒有在任的管理機關成員而獲分層建築物所有人大會聘用的分層建築物管理企業主的責任”。

### 31. 第十二條——維持安全條件的一般義務

31.1 在本條第一款中，序文部份最初文本曾使用“已竣工的樓宇”的表述。由於從法律責任劃分角度而言，“已竣工”的表述不夠嚴謹，甚至可能引起歧義，因此為保持與第十一條規定的承擔責任的時間節點（所有人在被通知已獲發使用准照）保持一致，在序文部份刪除了“已竣工”的字眼。

31.2 提案人還建議在第一款中增加維持安全條件的義務的內容並作為本款第一項：“確保供消防員介入的設於相關私產範圍的可通達外牆的周邊區域長期保持清空，無設置凳、樹木、花槽、路燈、路墩或阻礙車輛進入滅火的其他固定物，但經適當核准的管制出入口設施除外”。上述內容是現行第 24/95/M 號法令核准的《防火安全規章》義務的轉錄。將這一義務加入到法案之中，從而可以按照本法律的規定對違規行為加以處罰。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

31.3 第一款八項，將須在“相關報告”所定期限內促使糾正違規的情況，改為須在“主管當局”所定期限內促使糾正該等情況，從而使有關的義務和責任的範圍更準確。

31.4 在本條第二款中，將“合資格企業”更正為“合資格企業主”。這是因為，根據《商法典》第一條和第二條的規定，“企業”只是人、財、物等要素的組合，本身並不具有經營主體的資格，企業主才具有法定的經營主體資格。經過調整後，有關的術語與《商法典》的規定相吻合。

31.5 本條第三款的調整，是因應第一款新增（一）項內容引起的條文次序的變化。

## 32. 第十三條——聘用的特別義務

本條將“合資格企業”更正為“合資格企業主”，從而與《商法典》規定的概念相吻合。

## 33. 第十四條——安全崗

33.1 根據委員會討論情況，本條重整了設立安全崗的要求。第一款規定必須設立安全崗的情況，第二款規定豁免設立安全崗的情況，第三款則是對前兩款規定的補充，規定消防局可根據在具體情況下火災風險的高低，並依據風險及相應的減輕因素，強制或豁免安全崗的設立，從而可以使執法更具有靈活性。



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

33.2 由於第一款採用的概念是抽象性的，如集體設備、公眾聚集等，可以涵蓋最初文本第二款中的“用作容留臥床者、行動受限者或對警報感知及反應能力受限者”、“用作接待年齡不超過六歲的兒童”和“用作營運幸運博彩場所”，因此，刪除了最初文本第二款的規定。

33.3 第一款規定符合條件的樓宇，每棟都必須設立安全崗。但是，考慮到某些情況下，可以允許一個安全崗服務於多棟樓宇，因此第五款的規定屬於一種例外情況，法案在最初文本第四款內容的基礎上，收緊了一個安全崗服務於多棟樓宇的條件，內容如下：

“五、安全崗最多可服務於第一款（二）和（三）項所指的三幢樓宇，但須同時符合：

- （一）該等樓宇用途相同，並由同一實體管理；
- （二）消防局在評估該具體情況的風險因素後，批准該解決方案。”

#### 34. 第十五條——合資格商業企業主的義務

本條除了將“合資格企業”更正為“合資格企業主”，還修改了第二項和第三項的內容，以釐清合資格商業企業主的義務的範圍，特別是增加了在記錄簿冊內“寫明所做工作及其開始和結束的日期”的內容，從而與第二十九條關於技術缺陷的責任的規定更好配合。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large checkmark and several illegible signatures.



### 35. 第十六條——防火安全負責人的義務

35.1 本條第一款主要是增加了第七項“在發生火災時，向消防局通報並在必要時根據其能力為消防員提供協助”的義務。該項義務主要對應現行第 24/95/M 號法令核准的《防火安全規章》第八十六條第二款 e) 項的規定。通過法律對此加以規定，為根據本法對不履行該義務的行為進行處罰創造了條件。

35.2 提案人建議刪除第二款最初文本第二項規定的“應完成經消防局認證的防火安全培訓”，因為第十二條第二款（三）項已經作了相應規定。

### 36. 第十七條——應急計劃

本條除了第一款的行文修改，也因應第十一條第二款(三)項的修改，將第三款中制定應急計劃的主體作了調整。

### 37. 第十八條——在建樓宇及其工地

本條除了將“建築商或企業”術語改為“建築商企業主”，以統一與商法典第一條的用語，也明確規定在安裝臨時防火安全系統後，“建築商企業主應自行或透過與合資格商業企業主訂立包含第十三條第三款所指條款的合同”，以履行第十五條所指的義務，由此可以更好地與第二十一條的規定（檢查、保養和維修職務）相銜接。





Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large vertical signature and several smaller ones.

### 38. 第二十條——執行工程計劃的職務

本條主要是在行文方面，將所援引的《都市建築法律制度》法案的條文由“第六十四條”改為“第六十一條”。

### 39. 第二十一條——檢查、保養和維修職務

39.1 本條目的在於規範從事檢查、保養和維修（防火安全系統）職務的資格或要求，即對已獲發使用准照樓宇的檢查、保養和維修防火安全系統的職務，僅可由按照本法案第四章第二節的規定於消防局註冊的合資格自然人商業企業主及公司執行。

39.2 但是，最初文本中曾包含“在施工中、在已竣工的樓宇”的表述，為與第二十條關於執行工程計劃的職務的規定相區別，同時也與法案第十一條第一款及第十八條第二款的規定相協調，現已改為“在已獲發使用准照樓宇”。

39.3 提案人還建議調整受規範的執行職務的範圍，即由“在已獲發使用准照樓宇”擴大至“在已獲發使用准照樓宇或場地”。

### 40. 第二十七條——民事責任

本條規範技術員與企業主對第三人承擔損害賠償責任的事宜。最初文本援用了第 1/2015 號法律第二十七條規定的邏輯和思路，即區分技術員獨立執行職務與技術員受聘於自然人商業企業主或公司執行職務兩種情況<sup>7</sup>。但是，本法案實際上只規定了後一種情況，因為第

<sup>7</sup>第 1/2015 號法律第二十七條規定兩種情況：一是技術員獨立執行職務，須就其過錯給第三人造



二十一條已經明確排除技術員以自由職業名義進行檢查、保養或維修工作的可能性，其只能受聘於自然人商業企業主或公司來執行職務。換言之，本法案與第 1/2015 號法律規定的情況並不相同，因而不能簡單引用第 1/2015 號法律第二十七條規定的邏輯。為此，提案人改善了第二款的表述。

#### 41. 第二十九條——技術缺陷的責任

本條第二款最初文本中，因技術缺陷承擔責任期間的起算時間不夠明確和清晰，因此，提案人作了調整：如缺陷由維修或保養等行為導致，由該行為結束之日開始計算；如因不履行義務而導致技術缺陷時，則由保養合同所對應的歷年年底開始起算。

#### 42. 第三十條——不可兼任

42.1 考慮到最初文本第一款所規定的不可兼任的情況，與實踐中工程施工合同通常會規定保養期的做法不吻合，在實施中會存在困難，因而予以刪除。

42.2 對實際執行公共職務的公共行政當局技術員的不可兼任問題，考慮到《公共行政工作人員通則》對不可兼任已經作了相應規範（包括違反規定的紀律責任），因此，本條作為一種指引和提醒，規定如有違反須承擔紀律責任；另一方面，在本法第四十八條通過明確列舉輕微行政違法行為，排除對違反本條規定的行為再科處罰款，從而避免出現雙重處罰。

---

成的損害承擔賠償責任；二是如果技術員為自然人商業企業主或公司執行職務，則就其因過錯給第三人造成的損害，由該企業主和公司與技術員承擔連帶責任，且不影響其對技術員的求償權。



Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'A' and several other illegible marks.

### 43. 第三十二條——當局權力

43.1 基於“入屋檢查”規定受到的關注和討論，本條作出了較大的調整和改善。一方面規定，進入任何樓宇或其部分或場地，應作出預先知會，即使在當時是以簡便方式作出；另一方面，屬具有居住用途使用准照或用作律師事務所或醫療診所的樓宇或其部分，又或有關的獨立單位的情況下，須取得其所有人、占有人或持有人的同意又或取得司法命令狀。（第二款）

43.2 在上述規定的基礎上，增加規定在有理由相信延誤可能帶來嚴重火災危險時，可以豁免取得司法命令狀等要求。當使用該特權時，消防局或土地工務運輸局應將有關措施立即通知行政法院，由法院裁判其有效。（第三款及第四款）

43.3 經調整後，有關的方案基本上與《刑事訴訟法典》對進行住所搜查及搜索的規定一樣（參見該法典第 159 條至 162 條），只是在司法監督方面將“預審法官”（刑事）改為行政法院法官。

### 44. 第三十六條——緊急通知

44.1 本條的修改主要包括在第四款中增加了接收通知的第三人“應按情況並在合理要求下，於最短時間內”告知被通知人的規定，從而使這一義務更嚴謹，也可使第四十八條第一款三項規定的處罰更有針對性。

44.2 法案新增的第六款的內容，主要是強調和突出對人的生命或身體完整性構成迫切危險而做出緊急通知的情況。對於違反此種緊急



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name "Claudia" and several illegible signatures.

通知規定的行為，法案第四十五條規定了較重的刑事責任。

44.3 法案新增的第七款，即“因《行政程序法典》第三條第二款所指的緊急避險理由應立即採取措施，不取決於通知手續及後續程序”，則主要起到澄清和指引作用。

#### 45. 第三十八條——非法工程及安全系統

本條第一款規定了土地工務運輸局局長對不符合防火安全技術規範的非法工程的權限，但最初文本對於權限的列舉並不全面。考慮到《都市建築法律制度》法案就工務運輸局局長對非法工程的權限作了全面的規定，因而，本款做了相應的調整，以便與《都市建築法律制度》法案的表述和行文保持一致。

#### 46. 第三十九條——疏散通道上的危險情況

本條的主要修改是對第一款作出改善，以使消防局及土地工務運輸局在面對疏散通道上危險情況時的權限分配更加清晰。

#### 47. 第四十五條——違令

本條主要修改了最初文本中關於第三人違令罪的規定。經過修改，只是將對人的生命及身體完整性構成迫切危險的情況刑事化，並且只是針對拒絕接收或拒絕交回已簽署及註明日期複本的被通知人。至於被通知人和第三人違反本法規定的其他責任，則由後續條文加以規範。



#### 48. 第四十六條——極嚴重行政違法行為

48.1 本條引入的主要修改，是在第一款中新增加一項極嚴重行政違法行為，即“被通知人拒絕接收相關緊急通知或拒絕交回已簽署及註明日期的複本的行為”（第一款第五項）。

48.2 最初文本中第一款(五)項及第二款(二)項涉及違反防火安全規定的非法工程，由於《都市建築法律制度》法案中的第四十五條第一款對非法工程規定作了全面的規定並且處罰更重。因此，提案人建議直接刪除這兩項規定，將準用《都市建築法律制度》法案中的規定。

#### 49. 第五十條——附加處罰

爲了防止違法者被科處中止註冊後，因不得從事相關業務而導致防火安全工作出現真空，法案新的第二款增加了違法者須自費在中葡文報紙上公告以及消防局網頁公佈有關處罰的規定；同時，新的第三款規定，附加處罰的期間自首次公佈日期之後的六十天起計，從而可以為管理機關或管理公司聘用新的合資格企業主或公司提供必要的準備時間。

#### 50. 第五十四條——累犯

本條改善了關於累犯規定的行文，將特殊累犯概念改為一般累犯概念。同時，在行文上也與《都市建築法律制度》法案一致。



Handwritten notes and signatures on the right margin, including the name 'Claudia' and other illegible marks.

### 51. 第五十五條——過失行為的可處罰性（最初文本）

最初文本第五十五條規定過失行為的可處罰性，包括規定對於過失情況，罰款的上下限減至所定限額的一半。考慮到對行政違法行為的認定，通常不會刻意區分故意與過失，而且法案第五十三條規定的“酌科處罰”應已包含對過錯程度的考慮。同時，在實踐操作層面，判斷過失並非易事。經討論後，刪除了本條的規定。

### 52. 第六十一條——處罰決定的申訴

本條規定對處罰決定的司法上訴事宜，最初文本曾規定司法上訴不具中止效力。但是，考慮到《行政訴訟法典》第二十二條對司法上訴的效力作了一般規定<sup>8</sup>。為免對《樓宇及場地防火安全法律制度》是否全面適用《行政訴訟法典》第二十二條的規定產生疑問，刪除最初文本中對有關上訴效力的提述。

### 53. 第六十四條——有關現存樓宇聘用的特別義務及安全崗

本條是過渡規定的重要內容。新的行文意味著，尚未履行第十三條及第十四條規定的義務的現存樓宇，將有兩年的時間來適應，即一年待生效期（第七十三條），再加上本條規定的生效後的一年。

<sup>8</sup> 《行政訴訟法典》第二十二條（司法上訴之效力）規定：司法上訴不具中止其所針對行為效力之效果；但如僅涉及不屬紀律處分性質之一定金額之支付，且已按稅務訴訟法所定之任一方式提供擔保，或無稅務訴訟法時，已按民事訴訟法就普通保全程序中提供擔保所定之方式提供擔保者，不在此限。



#### 54. 第六十六條——技術規範在時間上的適用

本條第四款涉及工程類型的問題，這些工程的名稱與內涵需要與《都市建築法律制度》法案的規定相配合，為此，該款根據《都市建築法律制度》法案中的概念和定義作了相應的調整。

#### 55. 第六十八條——準用都市建築一般制度

為與《都市建築法律制度》的行文一致，第二款的內容作出了相應的修改。

#### 56. 第七十條——補充規範

因應第十條新的行文，對第二項的內容作出修改，同時簡化了行文。

#### 57. 第七十二條——生效及產生效力

本條除了明確規定法案的生效時間是“自公佈後滿一年起生效”，同時也因應第七十條（二）項新的行文，修改了所指明的補充法規的範圍。

### 四、結論

#### 58. 委員會經細則性審議及分析後認為：

（1）本法案最後文本具備在全體會議上作細則性審議及表決的必需條件；

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a vertical line, a checkmark, and several illegible signatures.



澳門特別行政區立法會  
Região Administrativa Especial de Macau  
Assembleia Legislativa

(2) 有必要邀請政府委派代表列席因細則性審議及表決法案而召開的全體會議，以提供必需的解釋。

二零二一年七月二十九日於澳門

委員會

陳澤武

(主席)

黃潔貞

(秘書)

吳國昌

麥瑞權





澳門特別行政區立法會  
 Região Administrativa Especial de Macau  
 Assembleia Legislativa

丁  
 劉  
 黃  
 朱

*Chen Tak-lee*

陳亦立

*Chan Heung*

陳虹

*Hu Zujie*

胡祖杰

*Lin Yuk-fun*

林玉鳳

*Chan Wah-keung*

陳華強

*Leung Sun-tsun*

梁孫旭